



ISBN 978 90 12 57690 1  
NUR 781

Het Jaarboek 2012 van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde wordt uitgegeven door Sdu Uitgevers, Den Haag.

Secretariaat van De Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde,  
p/a De Nederlandsche Bank N.V.  
Antwoordnummer 2670  
1000 AP Amsterdam  
[www.kvsweb.nl](http://www.kvsweb.nl)

Dit boek is een bundeling van eerder verschenen artikelen. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever van het medium waarin de hierin gepubliceerde artikelen eerder zijn verschenen.

Voorzover het maken van reprografische veelevoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Omslag en typografie: Twin Media BV, Culemborg

# Jaarboek 2012

Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde

**Redactieleden:**

Dr. Paul de Bijl (voorzitter), prof. dr. Arnoud Boot, prof. dr. Elmer Sterken, prof. dr. Pieter Gautier, prof. dr. Hans Schenk.

**Redactiesecretariaat:**

Drs. Michiel Gerritse, drs. Jasper de Jong, drs. Jasper Lukkezen.



# Inhoud

Voorwoord	9
<i>Paul de Bijl</i>	

## **Thema 1: Eurocrisis** **11**

Het gevecht met het casinokapitalisme	13
<i>Ruud Lubbers</i>	

Visie toekomst Economische en Monetaire Unie	19
<i>Mark Rutte, Jan Kees de Jager, Maxime Verhagen en Ben Knapen</i>	5

Een alternatieve visie op de eurocrisis	29
<i>Alfred Kleinknecht</i>	

Europees groeivermogen en lessen van de jaren dertig	38
<i>Arnoud Boot, Lans Bovenberg en Bas Jacobs</i>	

Red Europa door discipline van de kapitaalmarkt	45
<i>Sammy van Tuyl</i>	

Eurocommissarissen als wapen tegen wanbeleid van lidstaten	50
<i>Marga Peeters</i>	

There is no thing as a free lunch: alleen mensen betalen de rekening van de eurocrisis	57
<i>Bas Jacobs</i>	

## **Thema 2: Begrotingsbeleid** **63**

Met alleen hard bezuinigen komen Nederland en Europa er niet bovenop	65
<i>Bas Jacobs</i>	

Risico's voor de schatkist <i>Danijela Piljic en Ruth van de Belt</i>	70
De Europese overheidsfinanciën tijdens de crisis <i>Niels Gilbert en Jeroen Hessel</i>	80
Tekortreductie verantwoord, doch extra bezuinigingen verdienen overdenking <i>Raymond Gradus</i>	87
<b>Thema 3: Zorg</b>	<b>95</b>
Preventie van welvaartsziekten, samenvatting <i>Raad voor de Volksgezondheid &amp; Zorg (RVZ)</i>	97
Prijs en kwaliteit van onderhandelbare ziekenhuiszorg <i>Richard Heijink en Ilaria Mosca</i>	100
Macrobudget ontkracht prijsconcurrentie ziekenhuizen <i>Erik Schut, Marco Varkevisser en Wynand van de Ven</i>	107
Andere houding van zorggebruikers en zorgverleners nodig voor houdbare gezondheidszorg <i>Peter Kooreman en Arjen van Witteloostuijn</i>	116
De langdurige zorg vergeleken in Nederland en Duitsland <i>Raymond Gradus en Evert Jan van Asselt</i>	119
<b>Thema 4: Woningmarkt en hypotheeken</b>	<b>127</b>
Deens hypotheekmodel geen gratis lunch <i>Danijela Piljic en Hans Stegeman</i>	129
Deens hypotheekmodel: geen sigaar uit eigen doos <i>Lans Bovenberg, Remco Polman en Paul Schmitz</i>	136
Zes stappenplan <i>Eric Bartelsman et al.</i>	146
Hoogste tijd voor de grote bruterings <i>Pieter Buisman, Bart Louw, Anke Sieverink en Tom Straeter</i>	159

---

Maak pensioenfinanciering uit het eigen huis mogelijk ... en geef banken daarom een grotere prikkel tot innovatie <i>Piet Eichholtz en Rob Mulder</i>	170
<b>Thema 5: Innovatie</b>	<b>175</b>
Het bedrijvenbeleid. Inleiding uit rapport: Naar de top, het bedrijvenbeleid in actie(s) <i>Ministerie van EL&amp;I</i>	177
Rapport Innovatiebeleid: 'Over dit onderzoek' en 'Conclusies en aanbevelingen' <i>Algemene Rekenkamer</i>	184
Slim industriebeleid <i>Dany Jacobs</i>	197
Innovatiebeleid is obstakels opruimen <i>Bart Nootboom</i>	203
Waarom Eindhoven de slimste regio ter wereld is <i>Sjoerd Romme</i>	205
Clusterabsentie in de plantentechnologie <i>Ben Dankbaar en Geert Vissers</i>	209
<b>Thema 6: Hervormingen in markt- en mededingingstoezicht</b>	<b>219</b>
Het marktwerkingspaleis <i>Maarten Schinkel</i>	221
Op weg naar de nieuwe marktautoriteit <i>Erik Pijnacker Hordijk</i>	224
ACM onafhankelijk? <i>Nico van Eijk</i>	229
Een cocktail van NMa, OPTA en Consumentenautoriteit: stirred or seriously shaken <i>Elies Steyger</i>	231





# Voorwoord

Zoals gebruikelijk bevat het jaarboek artikelen over diverse onderwerpen. Deze zijn geïnspireerd door actuele ontwikkelingen in de economie en de maatschappij. De meest in het oog springende ontwikkeling is uiteraard de Europese schuldencrisis. Dit eerste thema is derhalve hetzelfde als het openingsthema van vorig jaar (thema 1). Toen ging er ook al veel aandacht uit naar het vermijden van faillissementen van landen. En ook toen was er, net als nu, twijfel over de kredietwaardigheid van overheden. Een hardnekkig probleem. Met potentiële repercussies voor banken, landen en zelfs de euro. Een eenvoudige oplossing is helaas nog niet in beeld. Dat heeft niet alleen met economie te maken, maar ook met uiteenlopende visies in de politiek.

Thema 2 sluit direct aan op de Europese schuldencrisis: moeten we bezuinigen of juist niet, in het licht van deze crisis? Veel economen vinden sterk bezuinigen geen goed idee: voorstellen vanuit de politiek leiden amper tot structurele hervormingen en leiden op termijn niet tot schuldreductie. Het probleem is uiteraard minder zwart-wit dan hier in een notendop weergegeven. Een eenvoudige of pijnloze oplossing is niet voorhanden.

Thema 3 gaat over de zorg. De zorguitgaven stijgen snel. Hoe is deze trend om te buigen? Dient dat via meer individuele verantwoordelijkheid te verlopen? Via meer lokale regie? Dit blijft voorlopig een zoektocht, temeer omdat de transitie in de zorgsector uiteindelijk een experimenteel proces is. De praktijk moet nog uitwijzen wat werkt.

Thema 4 behandelt de woningmarkt en hypotheeklen. Het is ondertussen in de politiek niet controversieel meer om te stellen dat hervorming van de Nederlandse koopwoningmarkt noodzakelijk is. Diverse economen hebben redelijk uitgewerkte ideeën over hoe dat aangepakt kan worden.

Thema 5 haakt in op de initiatieven van het kabinet rondom innovatiebeleid en de 'topsectoren'. De ambities zijn groot. Een lastig punt is echter de empirische evaluatie: wat werkt, wat werkt niet? Wat is de optimale vormgeving van innovatiebeleid?

Het laatste thema, thema 6, bespreekt de aanstaande fusie van de NMa, OPTA en Consumentenautoriteit tot één toezichthouder, de Autoriteit Consument en Mededinging (ACM). Deze is ingegeven door een bezuinigingswens. Echter,

de verwachte besparing is zeer bescheiden. Belangrijker is de vraag: wat zijn de gevolgen voor markten en consumenten? En voor de positie en status van de toezichthouder zelf? Economen en juristen zijn kritisch (inderdaad: er komen deze keer ook juristen aan het woord in het jaarboek).

Dit jaarboek is tot stand gekomen door de inzet van het redactiesecretariaat bestaande uit Michiel Gerritse, Jasper de Jong, Jasper Lukkezen, en Jeannette Verbruggen die de coördinatie, administratie en opmaak verzorgde.

Namens de redactie,

Paul de Bijl

# Thema 1: Eurocrisis

Dit thema behandelt het meest prangende economische onderwerp van de afgelopen jaren, de Europese schuldencrisis. Een oplossing blijkt op moment van schrijven nog niet in zicht. Dat kan eigenlijk ook niet, we zijn het er nog niet eens over eens wat nou precies het probleem is dat opgelost moet worden. De selectie van zeven artikelen die we hebben gemaakt, omvat de volle breedte van dit heterodoxe discours.

Lubbers schetst een historisch perspectief in de totstandkoming van de eurozone en verwijt het casinokapitalisme de crisis. In de kamerbrief over de crisismaatregelen van de regering Rutte wordt wel erkend dat marktfalen op financiële markten een bijdrage heeft geleverd, belangrijker is echter te weinig controle op elkaars overheidsfinanciën en de daarbij horende verleiding door de kosten op andere landen af te schuiven. Er zijn strengere regels nodig! Kleinknecht presenteert echter een alternatief perspectief door op de onderlinge lotsverbondenheid in Europa te wijzen. Als dat het uitgangspunt is, zo stelt hij, moet je bereid zijn elkaar bij te staan bij tegenslag en inkomensoverdrachten tussen landen organiseren. Boot, Bovenberg en Jacobs vragen zich af wat we eigenlijk van de crisis in de jaren dertig kunnen leren en komen tot een aantal lessen. Daarnaast concluderen zij: 'Op dit historische moment zijn ideeën belangrijker dan ooit. Het gaat om ideeën die zijn gebaseerd op een diagnose van de crisis en waaruit maatregelen volgen voor de beheersstructuur van de euro, het bankwezen en de overheidsfinanciën.'

Hierna volgt een tweeluik tussen van Tuyll en Peeters. Van Tuyll beargumenteert dat meer ruimte voor marktdisciplineren de enige manier is om de volgende crisis te voorkomen. Peeters betoogt juist dat markten gefaald hebben en dat de overheid nu aan zet is. Het laatste woord is ten slotte voor Jacobs: Welke oplossing we ook kiezen, de rekening zal betaald moeten worden.



# Het gevecht met het casinokapitalisme

De ‘Zwarte Maandag’ van 30 september 1991 ligt alweer meer dan twintig jaar achter ons. Toen sneefden Hans van den Broek, de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, en Piet Dankert, zijn staatssecretaris voor Europese Zaken bij de Nederlandse voorstellen om tot een ‘communautaire’ Europese Unie (EU) te komen. Wim Kok was op dat moment vicepremier en minister van Financiën. Deze voorstellen werden destijds gesteund door de Europese Volkspartij (EVP) en door bondskanselier Helmut Kohl. De Nederlandse voorstellen werden door velen, waaronder ikzelf en Commissievoorzitter Jacques Delors, beschouwd als het sluitstuk van het te boven komen van de euroclerose, waarvoor ik mij vanaf eind 1982 had ingezet. Na de interne markt zou er nu de ene munt volgen en democratische Europese besluitvorming gebaseerd op wat heette ‘een communautair Europa’.

*Ruud Lubbers*

---

Ruud Lubbers is econoom, oud-politicus en was minister-president van 1982-1994.

Ondanks de waarschuwing van onze toenmalige Permanente Vertegenwoordiger bij de EU Peter Nieman dat dit plan het in de Algemene Raad, bij de ministers van Buitenlandse Zaken, niet zou halen omdat Hans Dietrich Genscher (Duitsland) en Roland Dumas (Frankrijk) daartegen gemene zaak zouden maken, en ondanks het feit dat Ernst Hirsch Ballin, de toenmalige minister van Justitie, zijn bedenkingen ten aanzien van ‘communitarisering’ van de nationale constituties rakende zaken in de Nederlandse ministerraad uitsprak, ging Nederland voluit voor deze aanpak.

Na ‘Zwarte Maandag’ deed Helmut Kohl, die dus ten gerieve van zijn prioriteit ‘Marianne’ (Frankrijk), de Europese Centrale Bank (ECB) en het communautaire Europa op ‘Zwarte Maandag’ had laten vallen, een beroep op mij om toch de ene munt door te zetten, toch Maastricht tot een succes te maken. Vervolgens werd in Maastricht uitgebreid gesproken over het fed-woord – wat betekent precies een federaal Europa? – en over de opt-out, de mogelijkheid voor lidstaten om nog buiten bepaalde Europese afspraken te blijven. Ik zal u niet vermoeien met passerelles en de mogelijkheid met een deel van de EU-lidstaten sneller voort te gaan; dat heette toentertijd ‘l’Europe à deux vitesses’.

## **De euro**

In Maastricht werd overeenstemming bereikt over convergentiecriteria, de voorwaarden voor deelname aan de euro en over het tijdpad. Dit was een coproductie van de Commissie, de ministers van Financiën en de Presidenten

van de nationale centrale banken. Deze criteria speelden hun beoogde disciplinerende rol de eerste vijf jaar (1991-1996). In die jaren kwam het ook tot de 'euro' als de naam voor de ene munt en tot de ECB met Wim Duisenberg als eerste President. Bij de uitgifte van de euro als 'gemeenschappelijke munt' bleek overigens dat, anders dan in 1991 ten tijde van Maastricht werd verwacht, de euromunten per lidstaat verschillend waren. Een zijde bleef nationaal. Zo 'verloor' onze eigen Koningin, anders dan waartoe zij zich in Maastricht bereid had verklaard, niet 'haar hoofd op de munt'.

Politiek gesproken werd het Europese landschap in de eerste helft van de negentiger jaren van de vorige eeuw gekenmerkt door: (i) een zwakke Commissie(voorzitter), dat bleek in 1994 de uitdrukkelijke wens van Helmut Kohl, die zichzelf als mister Europe zag maar uiteindelijk ten onder ging aan een partijfinancieringschandaal; (ii) een EU die prioriteit gaf aan uitbreiding in plaats van verdieping. Simpel gezegd, Frans Andriessen (oud-politiek leider van de KVP, oud-minister van Financiën en oud-vicevoorzitter van de Europese Commissie) verloor, Helmut Kohl won. Daarbij speelde de ambitie van de uitbreiding oostwaarts 'hand in hand' met de NAVO een grote rol.

De opvolger van Maastricht werd in 1997 het Stabiliteits- en Groeipact. Dat bleek echter in zijn totstandkoming een giftige vrucht. Was het echt disciplinerend bedoeld of eigenlijk om ruimte te verschaffen aan Europese lidstaten, Duitsland en Frankrijk voorop? In ieder geval herinner ik mij uit die jaren niet een zich krachtig uitsprekende President van de ECB (Wim Duisenberg dus). Wel herinner ik mij de toelating van Griekenland dat voor mij – maar ik was inmiddels een 'have been' – niet aan de convergentiecriteria voldeed.

Kort gezegd, de ECB groeide niet in de rol van monetaire autoriteit, vergelijkbaar met de rol die Presidenten van nationale centrale banken pleegden en plegen te spelen – daargelaten kleine verschillen in de taakverdeling tussen ministers van Financiën en Presidenten van centrale banken. Zo ontstond een tekort aan gezag en financiële discipline.

### **Het casinokapitalisme**

Intussen was er wel veel beraad en overleg over hoe om te gaan met de steeds grotere impact van de financiële innovaties zoals die in de Anglo-Amerikaanse wereld waren uitgedokterd. Ik heb het dan over 'mortgage-backed securities', 'collateralized debt obligations', 'credit default swaps' en ander vormen van securitisering. Deze innovaties hadden als gemeenschappelijk kenmerk dat de band tussen kredietgever en kredietnemer werd doorgesneden. Het leidde tot een nieuwe vorm van bankieren, inclusief een explosie van 'shadow banking'. Sommigen gingen dit 'casinokapitalisme' noemen; de bancaire/financiële

wereld vond het prachtig en beschouwde dit als (een nieuwe wijze van) welvaart creëren.

Over dit alles boog zich de Bank for International Settlements (BIS), gevestigd in Basel. Zo kwam het tot Basel I en Basel II. De nieuwe wijze van bankieren was eigenlijk al ten tijde van Maastricht begonnen, maar kreeg/nam ruim baan vooral daarna

Meer en meer zelfs, zodat Basel I en II steeds te weinig en te laat aan governance realiseerden. Pas op 15 september 2008, met de val van Lehman Brothers, werd de ramp in volle omvang zichtbaar. Dan zijn wij inmiddels alweer ruim tien jaar na het (verhullende) Stabiliteitspact en zeventien jaar na 'Zwarte Maandag'. Terugkijkend op de financiële innovaties in en vanuit de Angelsaksische wereld die sommigen, ook vele hooggeleerde economen, als welvaartcreërend beschouwden, terwijl anderen het 'casinokapitalisme' noemden, weten wij sinds 2008 dat excessieve 'greed' herkenbaar werd in een rampzalige bonussencultuur. Het bankwezen derailde. Belastingbetalers en van de overheid afhankelijke burgers kregen en krijgen via de ministers van Financiën de rekening gepresenteerd. Het publiek verloor alle respect voor de financiële sector.

Wij zijn nu weer drie jaar verder. Het schrijnende tekort aan monetaire governance is zichtbaar geworden aan beide zijden van de Atlantische Oceaan. En in Basel wordt er doorgepraat en gewerkt aan Basel III. Ondertussen heeft het casinokapitalisme zijn verwoestende werk gedaan. Het tekort aan budgettaire discipline in eurolanden – sinds het ambigue Stabiliteitspact een serieus probleem – wordt als het ware een klein probleem in vergelijking met de orkaan die de bancaire wereld treft. 'IJsland' wordt een veelzeggend schandaal maar ook in Nederland schudt de financiële sector op zijn grondvesten. Het bankwezen lijdt astronomische verliezen, overheden moeten bijspringen, het eigen vermogen bij banken blijkt te klein, enz. Wat te doen?

### **Het wereldwijde en Europese antwoord**

Hoewel nu de aandacht geheel uitgaat naar euroland en de euro, wil ik allereerst de urgente noodzaak markeren consequenties te trekken uit de aanbevelingen die de Financial Stability Board, onder leiding dus nog van Mario Draghi, zal doen aan de G20-top in Cannes onder voorzitterschap van de Franse president Nicolas Sarkozy, 3-4 november a.s. Dat gaat dus om:

- Het 'temmen'/reguleren/beperken van het casinokapitalisme. Daarbij valt het op dat de VS daadwerkelijk althans tot enige regulering heeft besloten; de EU vrij passief is; Basel alleen pleit voor hogere bankbuffers; en de

- Aziatische economieën respectievelijk de BRICS-landen dit een probleem van het Noorden/de OESO/de 'gerijpte' economieën vinden.
- De renovatie/modernisering van het IMF, zowel voor wat betreft de machtsverhouding/stemverhoudingen met name in het licht van de positie van China en de overige BRICS-landen als voor wat betreft de rol van de mondiale reservemunt. Bij dit laatste lijkt het belangrijk dat na eerst het pond en toen de dollar nu niet de euro of de yuan opvolger wordt, maar een door het IMF gewaarborgd mandje van Special Drawing Rights. Uiteraard is/moet er samenhang zijn tussen deze twee dimensies van een 'nieuw' IMF.
  - Naast het 'temmen' van het casinokapitalisme en het nieuwe IMF in de twee genoemde dimensies is er de noodzaak van 'Green Growth', zoals onlangs ook door de OESO bepleit. Daar hoort bij een bijzondere rol voor de Wereldbank – een Wereldbank die in samenwerking met de OESO- en BRICS-landen niet alleen groei in het algemeen maar groene groei bevordert.

In deze optiek zou het wellicht niet alleen moeten gaan om mondiale financiële stabiliteit en de G20, maar om een nieuw Bretton Woods dat ruimte geeft zowel aan de BRICS-landen als aan Green Growth. Dit zou overigens passen in het vervolg op Kyoto uit 1997, het klimaatverdrag dat zich uitsprak voor 'common but differentiated responsibilities'. Het gaat dus niet alleen om Cannes, de G20 en de Financial Stability Board, maar ook om Rio +20 met zijn institutionele (hoe verder met UNEP, met de World Business Council for Sustainable Development en met de UN Commission on Sustainable Development) en inhoudelijke (Green Growth, Climate Change en Biodiversity) agenda.

Naast deze wereldwijde agenda inzake financiële stabiliteit aan de ene kant en (groene) groei en werkgelegenheid aan de andere, is er de noodzaak in de Europese Unie en in de eurozone orde op zaken te stellen. Hiermee is een goed begin gemaakt door de oprichting, in juni 2010, van de European Financial Stability Facility (EFSF), het noodfonds. Het ging in feite om een solidariteitsinitiatief in twee fasen: eerst het noodfonds, daarna, vanaf juni 2013, het European Stability Mechanism (ESM), het permanente fonds. Het was ook een 'governance-initiatief' waar de trojka van IMF, ECB en Europese Commissie belast werd (a) met het definiëren van welk stringent financieel beleid in de geholpen/te helpen landen geboden is en (b) met het toezicht op naleving van de gemaakte stringente afspraken. Dit is de fase waar wij nu middenin zitten. Na de besluitvorming van 21 juli gaat de aandacht vooral uit naar Griekenland om te bezien of een (volgende) steun-tranche vrijgegeven kan worden. Ierland en Portugal zijn de andere/volgende in deze aanpak. Daarna wellicht Italië en Spanje. Tegelijk is er de discussie over de omvang van het noodfonds.



Dat brengt mij vanzelf bij de ECB, omdat 2011 het jaar werd waarin de ECB – overigens zonder expliciet mandaat – obligaties van zwakkere eurolanden ging kopen in een poging de rente waartegen zij moesten (in)lenen, te drukken. Dat riep weer als haast vanzelf de vraag op of niet beter doorgepaktd kon worden naar een echte Europese Economische Regering, met voorzitter Herman van Rompuy in de governance stoel (zoals op 15 augustus voorgesteld door Angela Merkel en Nicolas Sarkozy), met wellicht – zoals een paar weken geleden door Nederland voorgesteld – een aparte Eurocommissaris voor begrotingstoezicht. En daarnaast een ECB dat euro-obligaties zou mogen uitgeven en de benutting daarvan door lidstaten zou mogen koppelen aan stringente financiële voorwaarden, af te spreken en te bewaken land per land.

Ik maakte daarbij eerder publiekelijk het onderscheid tussen enerzijds ‘ondercuratelestelling’, waarbij van die landen het staatsbezit verpand of zelfs tijdelijk overgedragen zou mogen worden (ook om het mogelijk te maken zulk staatsbezit met behulp van de EIB en private partners profijtelijk uit te baten). En anderzijds een lichtere vorm van door de ECB afgedwongen financiële discipline door middel van overeenkomsten met minder ontregelde eurolanden; overeenkomsten waarin opgenomen wordt welke discipline deze landen leveren in ruil voor euro-obligaties.

### **Conclusie**

Tot zover de reflecties in oktober 2011 van diegene die, nu twintig jaar geleden, Maastricht voorzat, die sindsdien gezien heeft dat het wel tot een ECB en een Stabiliteitspact kwam, maar niet tot een geloofwaardige governance van de eurozone. Dat is nu dus hoog tijd. Die gezien heeft hoe financiële innovaties tot casinokapitalisme en excessieve ‘greed’ met een bonussencultuur hebben geleid. Die ervan overtuigd is dat het IMF op een nieuwe leest moet worden geschoeid.

Graag zou ik met u spreken over deraillering van de financiële wereld in ruimere zin. Ik denk dan aan het pensioenstelsel en de daar opgetreden modernisering en vraag me af óf die ons werkelijk verder gebracht hebben; en aan het beschermen van verzekeringsreserves tegen de verleidingen van de financiële innovaties. Voor dat alles ontbreekt mij echter de tijd. Ik maak echter nog één uitzondering.

Het is belangrijk dat banken hun eigen vermogen, hun buffers, versterken. Daar dringen Basel en de financiële autoriteiten terecht op aan. De vraag is echter of daardoor de financiële instellingen de normale kredietverlening soms niet zo duur maken dat zij de reële economie als het ware ‘wurgten’. Dat gaat dus niet alleen om het risico van te felle overheidsbezuinigingen, maar ook om het door het bankwezen als te riskant kwalificeren van bepaalde bedrijven en

sectoren in de economie. Zo zien wij een dolgedraaide financiële sector heen en weer geslingerd tussen de noodzaak liquiditeit – en die is sowieso enorm – rendabel te maken en tijdelijke stroppen te vermijden of deze te compenseren met excessieve boeterentes en fees. Na de derailering van het financiële stelsel moet bij het herstel van noodzakelijke (eigen vermogen) buffers niet toegegeven worden aan deze ‘wurging’ in de reële economie. Net zoals enkele jaren geleden bij de kredietcrisis terecht bedrijven erdoorheen geholpen werden door WW-regelingen genereus toe te passen, zo is er nu de noodzaak sectoren/bedrijven te voorzien van toereikende kredieten en garanties. Laten wij het kind (de reële economie) niet met het badwater (de financiële sector) weggooien.

Tot zover de eurogeschiedenis en de uitdaging van een toekomstgerichte groene economie en werkgelegenheid.

**Bron**

Lezing Ruud Lubbers uit de bundel: *De Europese financiële crisis: hoe herstellen we het vertrouwen*, 3 november 2011.

# Visie toekomst Economische en Monetaire Unie

## Brief Kabinet Minister-President aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal

Voorzitter,

Uw Kamer heeft het kabinet via de motie Pechtold en Van Gent (Kamerstukken II, 2010-2011, 21 501-07, nr. 826) verzocht om een brief over zijn visie op de toekomst van de Economische en Monetaire Unie.

De actuele en de fundamentele problemen van de schuldencrisis in de eurozone vereisen gelijktijdig een structurele aanpak. De schuldencrisis van een aantal lidstaten van de eurozone heeft negatieve gevolgen voor de economische groei en voor het vertrouwen van burgers, bedrijven en financiële markten. De dagelijkse turbulentie neemt eerder toe dan af, met name op de financiële markten getuige de ontwikkelingen van rentes die een aantal landen in de lidstaten moeten betalen, en zal in hoge mate onvoorspelbaar blijven. Het programma voor Griekenland wordt op dit moment beoordeeld door de zogenoemde Trojka van ECB, IMF en Europese Commissie. De programma's voor Ierland en Portugal zijn beoordeeld en liggen op koers. Het is noodzakelijk de lopende programma's uit te voeren en waar nodig nadere maatregelen te treffen.

Het kabinet is zich bewust van de risico's die de ontwikkelingen in delen van de eurozone ook voor Nederland met zich mee brengen. Samen met De Nederlandsche Bank en Nederlandse financiële instellingen worden deze ontwikkelingen gevolgd en zo nodig van maatregelen voorzien. Ook het beleid ten aanzien van de overheidsfinanciën zoals dat op Prinsjesdag wordt gepresenteerd, richt zich op het versterken van financiële en economische stabiliteit.

Naast de consequente uitvoering van de lopende programma's ligt een structurele oplossing voor de schuldencrisis in de eurozone, in samenhang met het bedwingen van de actuele en onvoorspelbare turbulentie, zoals gezegd in een geïntegreerde aanpak. De situatie is complex en noodzaakt tot meerdere maatregelen: het in de desbetreffende lidstaten van de eurozone op orde brengen van de overheidsfinanciën en het versterken van het groeivermogen van de interne markt van de Europese Unie, en zoals gezegd ook de structurele aanpak waarmee toekomstige crises worden voorkomen. Deze brief schetst een dergelijke structurele aanpak die aangrijpt bij de kern van het probleem, te

*Mark Rutte, Jan Kees de Jager,  
Maxime Verhagen en Ben  
Knapen*

---

Mark Rutte is Minister-President. Jan Kees de Jager is minister van Financiën. Maxime Verhagen is minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Ben Knapen is staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

weten het versterken van begrotingsdiscipline en het stringent handhaven van regels, onder onafhankelijk toezicht en met zo nodig toenemende zwaarte van sancties, waar lidstaten zich toe dienen te verplichten willen zij deel blijven uitmaken van de monetaire unie van de eurozone. Daarbij zal ook ingegaan worden op de vraag hoe de democratische controle hierop wordt vormgegeven.

### **Inleiding**

De Europese interne markt en de euro hebben Nederland veel voordelen gebracht. Het Nederlandse bbp ligt 4 tot 6% hoger door de interne Europese markt, en op termijn kan dit voordeel oplopen tot 17%.<sup>1</sup> De gemeenschappelijke munt draagt bij aan de interne markt door het wegvallen van wisselkoersrisico, het onmogelijk maken van competitieve devaluaties, en het bevorderen van de integratie van de financiële markten. De landen van de eurozone hebben gezamenlijk een sterke economie en een sterke munt. De openbare financiën in de landen van de eurozone gezamenlijk staan er minder slecht voor dan die van de VS en Japan.

Toch is er sprake van een crisis in de eurozone. De monetaire unie bestaat uit landen met verschillende financiële en economische uitgangspunten. De muntunie is kwetsbaar omdat sommige landen een laag groeivermogen combineren met hoge tekorten en schulden. De financiële markten hebben het vertrouwen verloren in een aantal van deze landen en vrezen dat deze hun schulden niet zullen terugbetalen. Bij de invoering van de euro waren de lidstaten zich bewust dat te grote verschillen in economische kracht en openbare financiën de muntunie onder druk zouden zetten. Er werd dan ook een structuur gebouwd om de stabiliteit van het eurogebied te verankeren: de convergentiecriteria voor toetreding, de begrotingsregels van het EU-Verdrag en het Stabiliteits- en Groeipact, een lichte vorm van economische beleidscoördinatie, Europese richtlijnen voor de financiële sector, en een volledig onafhankelijke ECB. Een belangrijk element was dat regels werden gecombineerd met markt-discipline. De financiële markten zouden landen met riskante overheidsfinanciën een hogere rente vragen vanwege het hogere risico. Dit geheel zou financiële stabiliteit in de eurozone moeten waarborgen.

Nadat de euro was ingevoerd, bleek de disciplinerende werking van de markten lange tijd onvoldoende. Zo betaalde Griekenland, dat voor de invoering van de euro een veel hogere rente betaalde, na de invoering van de euro nauwelijks meer rente dan Duitsland. Dit ondanks het feit dat de Griekse overheidsfinanciën systematisch verslechterden vanaf het moment van toetreding. Pas recent zien we dat de markten daadwerkelijk (en nu zeer scherp) onderscheid maken naar het risicoprofiel van landen. Daarbij speelt ongetwijfeld ook een rol dat de financiële crisis heeft geleid tot het hernieuwde besef dat er risico's bestaan.

Ook bleek de concurrentiekracht van de lidstaten zich sterk verschillend te ontwikkelen. De economieën in de kern van de eurozone, die ten tijde van de invoering van de euro relatief concurrerend waren, hielden de (loon)kosten (relatief) in bedwang en hun overheidsfinanciën redelijk op orde. Landen in de periferie die van oudsher concurreerden door hun munt te devalueren bleken niet in staat hun concurrentiepositie op andere wijze overeind te houden. De massale instroom van goedkoop kapitaal (als gevolg van de gemiddeld lage rente in de eurozone) in deze landen leidde niet tot investeringen die de productiviteit ten goede kwamen, maar tot *bubbles* en hoge publieke en private consumptie.

De financiële markten reageerden niet op deze opbouw van risico's, en de economische beleidscoördinatie in Europa bood te weinig mogelijkheden om noodzakelijke aanpassingen te stimuleren. Ook de disciplinerende werking van de begrotingsregels bleek volstrekt onvoldoende. Toen enkele grote eurolanden in 2003/2004 niet voldeden aan de Europese aanbevelingen om hun tekorten te reduceren, werden de vooraf afgesproken sancties niet toegepast. Er waren zelfs landen die sinds de toetreding tot de monetaire unie *ieder jaar* de begrotingsregels (deels) hebben overschreden. Het resultaat is dat financiële markten niet langer geloven dat begrotingsdiscipline door de Europese afspraken wordt afgedwongen, en dat ze de zwakkere lidstaten in de periferie van het eurogebied nu een voor een de nieren proeven. Doordat de verwevenheid van de financiële sector in de eurozone sterk is gegroeid, bedreigt dat ook financiële instellingen en de economieën in andere lidstaten van de eurozone.

Terugkijkend moeten we concluderen dat de discipline uitgeoefend door de financiële markten lange tijd onvoldoende was, er geen sprake was van economische convergentie en dat de lidstaten in de eurozone de regels die begrotingsdiscipline moesten garanderen op onverantwoorde wijze hebben overtreden, zonder dat andere lidstaten in staat bleken de noodzakelijke handhaving af te dwingen. Bovendien is de integratie van de financiële sector snel en breed geweest. Dit heeft ertoe geleid dat negatieve effecten van slecht economisch en begrotingsbeleid in de ene lidstaat snel kunnen overslaan naar andere lidstaten.

In de context van de crisis wordt ook vaak gewezen op een vermeende noodzaak voor het verhogen van het EFSF of de invoering van eurobonds. Dit lost echter de problemen die ten grondslag liggen aan de huidige eurocrisis niet op. De moeizame financiering van overheidstekorten in sommige eurolanden is slechts een symptoom niet de oorzaak. De crisis is het gevolg van het gevoerde beleid. Als toegezegd in het debat met Uw Kamer van 17 augustus, zal het kabinet binnenkort een brief sturen die nader ingaat op de voor- en nadelen

van eurobonds. In het denken over de muntunie staat voor het Kabinet echter het te voeren begrotings- en economisch beleid voorop.

Het kabinet is van mening dat de ankers die oorspronkelijk waren voorzien om stabiliteit in de eurozone te garanderen in beginsel hadden kunnen volstaan. Als *alle* lidstaten zich aan de afspraken ten aanzien van begrotingsdiscipline hadden gehouden, adequaat toezicht op hun financiële instellingen hadden gehouden en maatregelen hadden genomen om hun economieën concurrerend te maken, zou de eurozone er nu anders uit zien. Wil de eurozone in zijn huidige vorm toekomst hebben als een stabiele muntunie die de interne markt en onze welvaart kan schragen, is een radicale breuk nodig met de hardnekkige gewoonte om de hand te lichten met afspraken die gemaakt zijn om stabiliteit te waarborgen. Daarvoor dient langs verschillende sporen te worden gewerkt.

Het kabinet meent dat voorop staat dat daadwerkelijke begrotingsdiscipline moet worden afgedwongen: *alle* lidstaten moeten hun overheidsfinanciën op orde brengen. In aanvulling daarop moet effectief en onafhankelijk toezicht worden gehouden op de financiële sector zodat er minder kans is op *bubbles* en excessieve private schuldopbouw. Daarnaast is het kabinet van mening dat de lidstaten het groeivermogen van hun economieën dienen te vergroten door structurele hervormingen door te voeren. Het kabinet wil dat de lidstaten hun afspraken nakomen, en de consequenties voelen als ze dat niet doen.

### **Regels handhaven**

Duidelijke afspraken over het versterken van de begrotingsdiscipline in het eurogebied kunnen bijdragen aan het herstel van vertrouwen. De markten moeten zien dat de landen van het eurogebied werk maken van het op orde brengen van de overheidsfinanciën en het hervormen van hun economieën. Daartoe zijn de afgelopen tijd al veel maatregelen overeengekomen. Met de komst van het Europees Semester is het voor de Commissie en de Raad gemakkelijker om vroegtijdig eventuele budgettaire en economische problemen te identificeren en zo nodig in te grijpen. Lidstaten leveren in het voorjaar hun budgettaire en economische plannen voor de komende jaren in, waarop Commissie en de Raad aanbevelingen kunnen doen. Als daar niets mee gebeurt, kan de Commissie besluiten tot vervolgstappen conform het Stabiliteits- en Groeipact. De verordening over Europese statistieken is aangescherpt om te voorkomen dat de cijfers waarop de besluiten inzake het SGP zijn gebaseerd onbetrouwbaar zijn. In aanvulling hierop zijn de eurolanden en een aantal niet-eurolanden het Euro Plus Pact overeengekomen, waarin zij zichzelf concrete doelen stellen om hun concurrentievermogen te verbeteren. Ten slotte heeft de Raad dit voorjaar overeenstemming bereikt over het zogenaamde *sixpack* op het terrein van *governance*, en onderhandelt de Raad op dit moment met het Europees

Parlement over een akkoord daarover (zie brief van de Minister van Financiën, verslag Eurogroep en Ecofin 19 en 20 juni).

De zes voorstellen uit het sixpack moeten leiden tot:

- 1 aanscherping van het SGP (het eerder en semiautomatisch uitdelen van sancties). In het vervolg is het bijvoorbeeld mogelijk om lidstaten een financiële sanctie op te leggen wanneer onvoldoende voortgang wordt geboekt in de richting van de middellangetermijndoelstelling (MTO);
- 2 activering van het schuld criterium zodat lidstaten met een schuld van boven de 60% bbp dit deel van de schuld met gemiddeld 1/20e deel per jaar zullen moeten terugbrengen;
- 3 het op een semiautomatische manier uitdelen van sancties in zowel de preventieve als de correctieve arm van het SGP. Dit automatisme is volgens het kabinet van belang omdat het voor individuele (grote) lidstaten veel moeilijker wordt om sanctiemaatregelen te blokkeren, waardoor deze lidstaten in de toekomst sneller tot discipline kunnen worden gedwongen (zie geannoteerde agenda voor de Europese Raad van 24-25 maart 2011/21 501-20, nr. 524);
- 4 minimumeisen voor nationale begrotingsraamwerken (minimumeisen ten aanzien van statistiek, accounting, en budgettaire en economische ramingen);
- 5 verplichting van het gebruik van begrotingsregels en budgettaire meerjarenraamwerken, bij afspraken tussen de centrale overheid en medeoverheden);
- 6 en ten slotte een procedure voor de monitoring en correctie van macro-economische onevenwichtigheden. Resterend knelpunt in deze onderhandelingen is de mate waarin de besluitvorming in de preventieve arm van het SGP, semi-automatisch moet worden. Het Europees Parlement dringt aan op meer automatisme in de besluitvorming. Nederland zet in op een snel akkoord met het Europees Parlement, waarbij opties die leiden tot meer automatisme in de besluitvorming zullen worden gesteund. Naar verwachting zal het Europees Parlement niet voor eind september stemmen over het governancepakket.

Het kabinet wil echter verder gaan dan deze lopende initiatieven om begrotingsdiscipline en deugdelijk economisch beleid af te dwingen. Het uitgangspunt bij de inzet van het kabinet is dat landen die zich niet aan de afspraken houden, in toenemende mate aanwijzingen krijgen om hun beleid op orde te maken door een proces waarbij notoire zondaars geleidelijk onder 'curatele' komen te staan van een daartoe aangewezen Commissaris, namens de partners in de eurozone. Immers, de risico's voor de landen die zich wel aan de afspraken houden, nemen toe als andere landen een loopje nemen met de regels. Dat

is gebleken in de eurocrisis. Het spreekt voor zich dat het noodzakelijk is over deze voorstellen overeenstemming te bereiken met de andere lidstaten – in het bijzonder, maar niet uitsluitend, de eurolanden –, het Europees Parlement en de Commissie zelf. Gezien de discussies over het semi-automatisch opleggen van sancties onder het SGP valt te verwachten dat er aanzienlijke weerstand bestaat tegen onderdelen van deze voorstellen. Het kabinet acht het desalniettemin van belang om de discussie aan te gaan, gegeven het belang voor de stabiliteit van de eurozone op termijn.

Achtereenvolgens wordt hieronder ingegaan op de inzet die het kabinet voor ogen heeft voor aanscherping van handhaving van afspraken op de eerder genoemde drie sporen: begrotingsdiscipline, concurrentievermogen, en financieel toezicht. Met de concrete inzet die het kabinet hierna voorstelt in aanvulling op de pakketten die al in bespreking zijn gaan we van vrijblijvendheid naar: afspraak is afspraak. Het is van belang om vast te stellen dat het hier gaat om afspraken waar de lidstaten zich, met goede redenen, al bij toetreding tot de monetaire unie aan gecommitteerd hebben. Uitgangspunt van het kabinet bij deze inzet is de motie Slob (Kamerstukken 2010-2011, 21 501-20, nr. 516) die het kabinet oproept geen aanvullende Europees afdwingbare afspraken te maken op het niveau van te nemen maatregelen.

### ***Begrotingsdiscipline en concurrentievermogen***

*Verscherpt toezicht en betere cijfers.* Om handhaving van het *Stabiliteits- en Groeipact* te versterken moet in de eerste plaats het toezicht op de consolidatiebeloftes en het begrotingsbeleid van lidstaten worden verscherpt. Ten eerste gaat het dan om betrouwbare cijfers. In het *six pack* zijn al stappen tot verbetering van statistieken en ramingen voorzien, zoals hiervoor aangegeven. Een verdere stap is nodig door de introductie van onafhankelijke nationale instituties voor statistieken en ramingen – conform de Nederlandse *best practice*. Ten tweede zou de monitoring van maatregelen van landen die niet aan de eisen van het *Stabiliteits- en Groeipact* voldoen, ieder kwartaal door de Ecofin moeten plaatsvinden. Dat geldt dus voor landen met een tekort boven de 3% bbp en een schuld boven de 60% bbp. Daarnaast dient er toetsing plaats te vinden door de Commissie en de eurogroep of de nationale wetgeving van alle eurolanden wel voldoende waarborgen biedt voor het naleven van de begrotingsregels uit het *Stabiliteits- en Groeipact*. Dit sluit aan bij de afspraken die maart jl. zijn gemaakt in het kader van het Euro Plus Pact, waarbij is afgesproken dat de deelnemende landen de regels van het SGP in nationale wetgeving dienen vast te leggen. Recentelijk hebben Frankrijk en Duitsland het belang hiervan nogmaals aangehaald in hun gezamenlijke voorstellen.



*Onafhankelijk Europees begrotingsorgaan.* Het kabinet is van mening dat er een onafhankelijk Europees begrotingsorgaan moet komen dat toeziet op de naleving van de Europese begrotingsregels (zoals ook voorgesteld in de motie Weekers/De Neree tot Babberich (TK 2009-2010, 21501-07 nr. 713). Het is daarbij praktisch om zoveel mogelijk de bestaande structuren te gebruiken. In aanvulling op het SGP, waarin de Raad besluitvormend is, bepleit het kabinet dat de discretionaire beslissingsbevoegdheid over aanbevelingen en sancties op een bepaald moment verschuift naar een speciaal daartoe aangewezen Commissaris indien lidstaten hun overheidsfinanciën structureel laten ontsporen. Deze Commissaris krijgt in deze voorstellen meer bevoegdheden voor het afdwingen van de afspraken als lidstaten deze herhaaldelijk geschonden hebben. Hier kan een parallel worden getrokken met de rol die de Commissaris mededinging speelt bij het toezicht op de interne markt. De interne markt regelgeving wordt door de Raad, op voorstel van deze Commissaris en na raadpleging van het Europese Parlement vastgesteld. De Commissie houdt volledig zelfstandig toezicht op de naleving van deze regelgeving. Bedrijven en lidstaten kunnen bij het Europese Hof van Justitie in beroep gaan tegen de genomen besluiten en de opgelegde sancties. Het Europarlement kan controle uitoefenen door gebruik te maken van de algemene bevoegdheden die het EP heeft. Zo kan het EP vragen stellen aan de Eurocommissaris, een enquêtecommissie instellen, en uiteindelijk zelfs een motie van afkeuring indienen.

*Interventieladder.* Deze onafhankelijke Commissaris dient over een *interventieladder* te beschikken die het mogelijk maakt in toenemende mate in te grijpen in het budgettaire beleid van landen die zich niet aan de afspraken houden, waarbij notoire zondaars geleidelijk onder ‘curatele’ komen te staan.

- 1 In eerste instantie kan deze Commissaris lidstaten bij herhaaldelijk overtreden van de eisen van het SGP verplichten gebruik te maken van de ramingen van de Commissie en een dwingend aanpassingspad voor het begrotingstekort voorschrijven. Dit in de context van de monitoring per kwartaal door de Ecofin Raad als eerder genoemd, om te voorkomen dat lidstaten te veel tijd nemen voor zij op een reëel aanpassingspad komen.
- 2 In een volgende stap, als de maatregelen in de eerste stap niet tot verbetering leiden, zou een lidstaat bindend opgelegd kunnen krijgen om maatregelen te nemen om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Daarbij is een mogelijkheid dat er een standaard sluitregel voor de begroting van de betreffende lidstaat wordt opgelegd (bijvoorbeeld het verhogen van belastinginkomsten en/of het verlagen van overheidsuitgaven), waaraan de lidstaten zich ex ante gecommitteerd hebben. In deze fase kunnen ook sancties gekoppeld aan de inkomstenzijde van de begroting worden getroffen.

Er is al afgesproken dat betalingen uit de Cohesie en Structuurfondsen verder afhankelijk worden gemaakt van naleving van afspraken. Nederland zal inzetten op meer sanctiemogelijkheden door omgekeerde besluitvorming en hogere sanctiepercentages. In aanvulling daarop kan de hoogte van de bijdrage aan de begroting afhankelijk worden gemaakt van de mate waarin een lidstaat voldoet aan de eisen uit het SGP. Cohesie- en structuurfondsen worden vooraf getoetst op hun bijdrage aan economische convergentie en alleen ingezet voor structuurversterkendemaatregelen (zoals ook door Frankrijk en Duitsland in de brief aan Van Rompuy wordt voorgesteld).

- 3 In de laatste fase dient de onder curatele gestelde lidstaat goedkeuring te krijgen van de Commissaris voor de conceptbegroting voordat deze door het nationale Parlement wordt goedgekeurd, bijvoorbeeld als lidstaten gedurende 2 jaar het in 1) opgelegde aanpassingspad niet halen en gedurende 1 jaar de onder stap 2 opgelegde maatregelen niet uitvoeren. In deze fase wordt implementatie van afgesproken maatregelen meer in detail vastgelegd en vindt er intensieve monitoring en controle van de voortgang op groter detailniveau plaats. Hiermee is er in feite sprake van een vorm van voorafgaand toezicht door de daartoe aangewezen Commissaris. Het is naar de mening van het kabinet in beginsel mogelijk om deze maatregelen van de interventieladder en de toezichthoudende taken door de onafhankelijke begrotingscommissaris vorm te geven binnen de mogelijkheden die het Verdrag biedt. In het kader van de interventieladder wil het kabinet verder dat het ook mogelijk wordt om het stemrecht op te schorten van lidstaten die onder curatele gesteld zijn (ook kan dit gradueel worden uitgebreid naar andere terreinen van EU besluitvorming). Lidstaten die niet bereid zijn zich onder curatele te laten stellen, kunnen ervoor kiezen gebruik te maken van de mogelijkheid uit de eurozone te treden. Om deel uit te blijven maken van de monetaire unie zullen lidstaten de gemaakte afspraken volledig moeten nakomen.

*Versterking concurrentievermogen.* Om het concurrentievermogen te adresseren wil het kabinet de prikkels voor naleving van het *Europluspact* en *Macroeconomische onevenwichtigheidsprocedure* versterken. Als er in een lidstaat sprake is van buitensporige onevenwichtigheden, dan moet deze lidstaat een actieplan opstellen om deze problemen aan te pakken. Lidstaten bepalen dus zelf welke maatregelen ze willen treffen. Als een lidstaat echter meerdere keren een onvoldoende actieplan indient of het actieplan niet goed uitvoert, dan is een sanctie mogelijk (0,1% bbp). Het kabinet zet in op versterking van deze sanctionering door ook stilleggen van of korten op uitkeringen uit cohesie- en structuurfondsen mogelijk te maken. Ook kan de prikkel om macro-economische onevenwichtigheden aan te pakken worden versterkt door de

score van lidstaten in deze procedure mee te wegen bij het opstellen van de middellangetermijndoelstellingen in het SGP. Lidstaten met grote onevenwichtigheden worden daardoor gedwongen hun overheidsfinanciën sneller op orde te krijgen, zodat zij meer buffers hebben om eventuele problemen op de huizenmarkt of in de financiële sector op te vangen. Met deze voorstellen behouden lidstaten de vrijheid om zelf actieplannen op te stellen en maatregelen te kiezen, maar worden prikkels om deze plannen daadwerkelijk uit te voeren versterkt.

*Verder ingrijpen in bevoegdheden programmalanden.* De conditionaliteit van EFSF/ESM steun kan worden aangescherpt. Voor toekomstige programma-landen zou een voorwaarde voor financiering uit het ESM/EFSF moeten zijn dat de aflossingen en rentebetalingen op de schuld prioriteit hebben boven alle andere uitgaven van een land. De nieuwe EFSF/ESM instrumenten (*precautionary credit line*, mogelijkheid tot herkapitaliseren van banken en het kopen van obligaties op de secundaire markt) moeten alleen onder voorwaarden van adequate en afdoende beleidsaanpassingen voor lidstaten beschikbaar zijn. Herkapitalisering van banken kan alleen op voorwaarde van een volledige doorlichting, met verscherpt toezicht, onder leiding van de Europese Banken Autoriteit. Een laatste optie is om de voeding (met betrekking tot het *paid in capital*) van het ESM afhankelijk te maken van de naleving van de begrotingsafspraken uit het SGP. Onderzocht kan worden in hoeverre de garanties die lidstaten leveren aan ESM deels kunnen worden vervangen door extra *paid in capital* van lidstaten die zich bij herhaling niet aan de afspraken houden. Daarmee wordt in feite een extra prikkel tot budgettaire discipline ingebouwd, temeer daar het *paid in capital* schuldverhogend zal zijn.

### **Versterking Europees toezicht op financiële sector**

In aanvulling op het verbeteren van de begrotingsdiscipline en het economisch beleid is versterking van het Europees toezicht op de financiële sector van groot belang. Een voorwaarde hiervoor is dat de kwaliteit van het toezicht in alle lidstaten daadwerkelijk gelijkwaardig en van eenzelfde kwaliteit is. In aanvulling op geharmoniseerd Europees toezicht dient een Europees crisis- en resolutieraamwerk te worden vormgegeven. Er kan echter pas sprake zijn van een volwaardig Europees crisis- en resolutieraamwerk (inclusief een Europees depositogarantiestelsel) wanneer alle landen ervoor hebben gezorgd dat hun banken op eenzelfde, hoog niveau gekapitaliseerd zijn. Daarnaast is van groot belang dat het Europese crisismanagementraamwerk de kosten – van een eventuele herkapitalisatie of, in het ergste geval, afwikkeling van een financiële onderneming – zoveel als mogelijk neerlegt bij private partijen, zodat bancaire problemen niet langer een bedreiging vormen voor de overheidsfinanciën.

### Tot slot

In reactie op de huidige problemen in de eurozone pleiten sommigen voor een politieke unie. Het kabinet is daar geen voorstander van en sluit daarmee aan bij de motie van het lid Slob c.s. van 17 februari jl. (Kamerstukken II, 2010-2011, 21 501-07, nr. 779). Een politieke unie biedt geen oplossing voor de problemen van de eurozone, leidt niet noodzakelijkerwijs tot prudenter begrotingsbeleid en evenmin tot een verbetering van het maatschappelijk draagvlak voor Europa. De eurocrisis heeft echter duidelijk gemaakt hoezeer de Europese lidstaten financieel en economisch met elkaar verweven zijn. Het kabinet kiest daarom als inzet voor het effectiever afdwingen van bestaande afspraken, door strenge en onafhankelijke controle op, en handhaving van de bestaande afspraken langs de in deze brief geschetste lijnen. Het kabinet kiest er daarbij uitdrukkelijk voor om hierover actief de dialoog aan te gaan met de andere lidstaten van de eurozone en met de niet-eurolanden, met de Voorzitter van de Europese Raad, met de Europese Commissie en met het Europees Parlement. Op die manier wil het kabinet draagvlak verwerven voor de noodzakelijke aanpassingen, opdat de ankers de eurozone ook daadwerkelijk stabiel houden zoals voorzien door de architecten van de Europese monetaire unie.

Hoogachtend,

28

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken, Mark Rutte,  
de Minister van Financiën, Jan Kees de Jager,  
de Minister van Economische Zaken Landbouw en Innovatie, Maxime Verhagen,  
de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Ben Knapen.

### Noot

- 1 <http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/internal-market-and-dutch-economyimplications-trade-and-economic-growth.pdf>.

### Bron

Brief Kabinet Minister-President aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 7 september 2011.

# Een alternatieve visie op de eurocrisis

In het dominante neoliberale discours wordt de eurocrisis consequent voorgesteld als een probleem van ‘begrotingsdiscipline’. Daarmee wordt de aandacht afgeleid van falende financiële markten en van het echte probleem achter de crisis: scheve export-importverhoudingen.

Alfred Kleinknecht<sup>1</sup>

---

Alfred Kleinknecht is  
hoogleraar economie aan  
de TU Delft.

## Historische achtergrond: De ‘supply-side’ revolutie

Na de Tweede Wereldoorlog kenden grote delen van West-Europa een ongekennde economische voorspoed. Nooit eerder in de geschiedenis werden zo veel mensen zo snel zo veel welvarender als tussen 1945 en 1975. Deze voorspoed werd (terecht of ten onrechte) geassocieerd met de leer van John Maynard Keynes (1883-1946) die als reactie op de Grote Crisis van de jaren dertig was ontstaan. 1945 tot circa 1975 was *The Age of Keynes*. De leer van Keynes was het *Leitmotiv* van de gematigde arbeidersbeweging: Het Manchester kapitalisme was passé. We hadden nu het gereguleerde kapitalisme met een sociaal vangnet en de mogelijkheid om fiscaal en monetair bij te sturen, mochten zich ooit nog grote crises voordoen.

Rond het midden van de jaren zeventig kwam hier stevig de klad in. Groeivoeten daalden, de werkloosheid steeg. De oliecrisis joeg de inflatie op. In Nederland kwam hier nog speciaal de ‘Hollandse Ziekte’ erbij: de hoge exportopbrengsten uit gas dreven de wisselkoers van de gulden op. Met de dure gulden kon het Nederlandse bedrijfsleven internationaal slecht concurreren. Er begon een traumatische periode met bedrijfssluitingen en massawerkloosheid. Sommige regeringen probeerden in deze situatie de economie nog ‘Keynesiaans’ te stimuleren met extra overheidsuitgaven, maar het wou niet baten. Het joeg vooral de staatsschuld op. Bovendien bleken Keynesiaanse macromodellen almaar slechter te voorspellen.

Dit alles bereidde de voedingsbodem voor een Anti-Keynesiaanse revolutie van rechts. De revolutionairen van rechts profileerden zich onder de vlag van een ‘aanbod georiënteerde’ economie (*supply-side economics*). Keynesiaanse economieën waren nog onder de indruk van falende markten in de Grote Crisis van de jaren dertig. De aanhangers van ‘supply-side economics’ toonden juist een hernieuwd vertrouwen in markten en een groot wantrouwen tegen de overheid.

Wat is 'supply-side economics'? Enkele programmatische kernpunten:

- Stop met het fiscaal stimuleren van de economie. Dit jaagt alleen maar de inflatie en de staatsschuld op.
- Dereguleer markten die gebukt gaan onder overheidsbemoeyenis.
- Laat een grotere inkomensongelijkheid toe: 'presteren moet weer lonen'. Progressieve inkomstenbelastingen zijn een straf voor hardwerkende mensen!
- Versober de uitkeringen, want die belonen mensen die liever lui zijn dan moe. Ze nemen ook de prikkel weg om laag betaald werk te accepteren. Mensen zijn veel te verwend door de verzorgingsstaat!
- Versoepel het ontslagrecht. De baas moet weer baas kunnen zijn. De aanbod condities voor ondernemerschap moeten beter.
- Dereguleer de financiële markten. Vrij baan voor financiële innovatie!
- Privatiseer openbare (nuts) bedrijven en instellingen.
- Friedrich Hayek propageert zelfs de *Minimal State*: De overheid zorgt voor politie, justitie en militair. Laat *al het andere* aan de vrije markt over!

### **Werkloosheid als beleidsinstrument ...**

De *supply-side* revolutie brengt ook een andere visie op de arbeidsmarkt: the theorie van de 'natuurlijke werkloosheid'. Een invloedrijke variant van deze theorie staat bekend onder de term *NAIRU* = *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*. De ironie van de geschiedenis wil dat de oervorm van de *NAIRU*-theorie van Karl Marx stamt: de theorie van het 'Industriële Reserveleger'. Die theorie verschijnt nu in een rechts jasje en luidt vrij vertaald: er is een zekere werkloosheid nodig, zodat er voldoende concurrentie is om schaarse banen. Dit werkt disciplinerend. Zo kunnen we de lonen (en dus de inflatie) in toom houden. Voor Nederland wordt de gewenste 'natuurlijke' werkloosheid overigens op rond de 5% geschat. Minder dan 5% werkloosheid is riskant, want dan dreigt een loonprijspiraal.

Men realiseert zich op links onvoldoende dat de *NAIRU*-theorie een interessante implicatie heeft voor de kijk op de hoge (en rap stijgende) werkloosheid in de Mediterrane landen. Voor rechts is dit geen enkel probleem. Integendeel, de schrikbarende werkloosheidscijfers zijn juist onderdeel van de oplossing! Als de concurrentie om schaarse banen maar groot genoeg is, dan verdwijnt vroeg of laat de (te grote!) solidariteit. Volgens de logica van de *NAIRU* brengt een hoge werkloosheid vakbonden en socialisten vanzelf in het defensief. Zo ontstaat politieke ruimte om de mediterrane landen te modelleren volgens de idealen van de *supply-siders*. Het gaat dan vooral om het ruimen van de restanten van de Keynesiaanse verzorgingsstaat en om het wegnemen van 'starheden' in de werking van de arbeidsmarkt. Vakbonden en de Linkse Kerk zijn onderdeel van deze starheden, waardoor de arbeidsmarkt niet als een echte

'markt' werkt. In een echte arbeids'markt' geldt de wet van vraag en aanbod: een overschot aan arbeid leidt tot lagere lonen, waardoor evenwicht mogelijk wordt. Om starheden in de werking van de arbeidsmarkt weg te nemen is het tijdelijk opvoeren van de werkloosheid een noodzakelijk kwaad. Het lonkend perspectief is dat in een meer flexibele arbeidsmarkt uiteindelijk het niveau van de 'evenwichtige' werkloosheid lager zou zijn.<sup>2</sup>

Stel je voor ... je zou eens 'natuurlijk werkloos' zijn ... (verzuchting van de interviewer na een poging om op Radio 1 de NAIRU-theorie uit leggen)

### **De kredietcrisis in een rechts 'frame'**

In de pers wordt de eurocrisis consequent voorgesteld als zijnde veroorzaakt door gebrek aan begrotingsdiscipline en vooral ook door luie en spilzuchtige Grieken. Dat komt omdat de marktfundamentalisten onder de economen liever over falende overheden praten dan over falende markten. Een kijk in de statistiek leert dat veel eurolanden na hun toetreding tot de eurozone hun staatsschuld (als percentage van het Nationaal Product) keurig omlaag hebben gebracht. Belangrijke uitzonderingen hierop zijn overigens de Duitsers en de Fransen uitgerekend de landen die nu heel hoog van toren blazen. De staatsschuld als percentage van het Nationaal Product steeg echter op een breed front na de crash van de zakenbank *Lehman Brothers* in september 2008. Na *Lehman* stond het financiële systeem aan de rand van de afgrond. Er waren astronomische bedragen aan belastinggeld nodig voor gehavende banken. Tevens moest de economie gestimuleerd worden vanwege de grote schokeffecten van de crisis. Stijgende staatsschulden waren dus echt niet een probleem van 'gebrek aan begrotingsdiscipline'. Regeringen konden niet anders!

### **De kern van de crisis in de eurozone**

Om bij de kern van de crisis te komen moeten we naar de export-/import-verhoudingen binnen Europa kijken. Duitsland en Nederland exporteren al jaren veel meer dan ze importeren. De mediterrane landen boeken juist grote importoverschotten. Vereffening gebeurt door handel in vermogenstitels zoals aandelen, onroerend goed of schuldpapier van bedrijven of overheid. Het Nederlandse exportoverschot heeft dus tot gevolg dat Nederlandse pensioenfondsen, banken en verzekeraars voortdurend vermogenstitels in het buitenland opkopen. De mediterrane landen doen het omgekeerde: zij compenseren hun importoverschotten door verkoop van vermogenstitels. In de praktijk loopt compensatie vooral over de aan- en verkoop van schuldtitels. Dit betekent: landen met importoverschotten bouwen schulden op.

Voor de eurozone als geheel geldt dat de handelsbalans nagenoeg in evenwicht is: het (vooral) Nederlandse en Duitse exportoverschot staat dus vrijwel gelijk aan het importoverschot van de Zuidelijke lidstaten. De netto-importeurs in het Zuiden hebben hun importoverschotten vooral 'betaald' door voortdurend nieuw schuld papier uit te geven. Deze papieren toezeggingen om later te betalen zitten nu als 'bezittingen' (of 'vorderingen') op de balansen van onze banken, verzekeraars en pensioenfondsen. Mochten de schuldtitels op een dag niet opeisbaar blijken te zijn, dan hebben vooral banken een groot probleem. Vandaar dat we 'de Grieken' nu moeten helpen. De mediterrane schuldencrisis markeert dus het einde van een economisch model, waarbij de financiële sector in de Noordelijke lidstaten voortdurend geld heeft uitgeleend, zodat het Zuiden onze exportoverschotten kon afnemen.

Het echte probleem achter de eurocrisis zit hem dus in verschillen in concurrentiekracht. De mediterrane landen hebben zwakke instituties en een zwak nationaal kennis- en innovatiesysteem. Daarmee kunnen zij niet concurreren tegen het rijke Noorden. Na hun toetreding tot de EU waren zij niettemin succesvol. Een kijk in de statistieken van de jaren tachtig en negentig leert, dat zij toen bovengemiddelde groeivoeten hadden. Echter, dit kon alleen omdat de Peseta's, Escudo's, Drachme's en Lira's eens in de zoveel tijd werden afgewaardeerd ten opzichte van de Gulden en de Duitse Mark. Afwaardering van een munt maakt je exportpakket goedkoper en je import duurder. Dit zorgt voor herstel van het evenwicht tussen export en import. Sinds hun toetreding tot de eurozone kunnen de Zuidelijke lidstaten hun munten niet meer afwaarderen. Sindsdien groeien hun importoverschotten continu, evenals de exportoverschotten van vooral Duitsland en Nederland.

### **Waarover markt fundamentalisten in alle talen zwijgen ...**

Men was dus binnen de eurozone tot voor kort met een onhoudbaar systeem bezig: onze financiële instellingen hebben aan de Zuidelijke lidstaten voortdurend geld geleend, zodat zij onze exportoverschotten konden afnemen. Veel Duitsers en Nederlanders danken hun baan aan deze exportoverschotten. Wat men er niet bij vertelde, was dat het exportoverschot van het ene land altijd het importoverschot van iemand anders is. Als wij extra banen scheppen door een exportoverschot, dan gaan bij landen met importoverschotten banen verloren. De rijke landen in het Noorden hebben dus banen gestolen van de armen in het Zuiden. Als de rijken stelen van de armen, dan is dat immoreel, maar nog erger is de grote schuldenberg. Daarbij maakt het overigens niets uit *wie* in deze landen de schulden maakte: de staat (in Griekenland), bouwindustrie en projectontwikkelaars (in Spanje of Ierland) of een rijke bovenlaag die luxe Audi's, BMW's of Porsche's op de pof kocht (Portugal). Vast staat dat *iemand* in het land schulden moest maken om het importoverschot te vereffenen.



Schandalig is overigens dat iedereen kon zien hoe de schuldenberg groeide, maar dat niemand zich eraan leek te storen. In een efficiënte markt zou bij stijgende schulden (met groeiend risico op waanbetaling) de rente moeten stijgen omdat banken een risicopremie in hun rentevoet verwerken. De stijgende rente zou dan van alleen de opbouw van schulden remmen. Dit is niet gebeurd! De ‘onzichtbare hand van de markt’ (Adam Smith) heeft zwaar gefaald. Neoliberale economen zwijgen hierover in alle talen. Er wordt veel geklaagd over partijen die te veel schulden maakten, maar nooit over instellingen die in de wilde weg uitleenden. Ook Moody’s, Standard & Poor’s en Fitch zaten te slapen. Tot kort voordat de bom barstte hadden de mediterrane landen nog keurige A-waarderingen en lage rentevoeten! Het dominante marktfundamentalisme lijkt veel economen te hebben verblind voor de mogelijkheid dat markten groots en (letterlijk) meeslepend kunnen falen.

### **De rechtse oplossing: Hendrik Colijn revisited**

Een veel gepropageerde oplossing luidt: de mediterrane landen zijn te duur; ze moeten hun prijsniveau verlagen, zodat ze weer concurrerend worden. Prijsverlaging op een breed front kan alleen via loonsverlaging. Om lonen neerwaarts flexibel te maken heb je drie dingen nodig: (1) afbraak van sociale voorzieningen; (2) versoepeling van het ontslagrecht; en (3) een mokerslag voor de vakbeweging. Punt 1 is redelijk te doen, want gelukkig moet er (keihard!) bezuinigd worden. De andere twee punten liggen iets lastiger, maar gelukkig stijgt de werkloosheid en dit zal (volgens de logica van de NAIRU) de druk op de linkse kerk opvoeren.

In Nederland heeft de Christendemocraat Hendrik Colijn in de jaren dertig een ‘deflatoir’ bezuinigingsbeleid gevoerd. Dit was nagenoeg dezelfde strategie die wij vandaag aan Zuid-Europa opleggen. De historicus J.P. Balkenende heeft (‘met de kennis van nu’) hier ooit kritische kanttekeningen bij geplaatst – en daar zijn goede redenen voor. Stelt u zich voor dat bij het grote publiek de verwachting gevestigd wordt dat het algemene prijspeil ieder jaar met (zeg) 10% daalt. Wat gaan consumenten dan doen? Ze stellen hun aankopen uit, want wachten loont. Vervolgens gaan fabrieken dicht en stijgt de werkloosheid, waardoor de koopkracht tegenvalt en de prijzen nog harder dalen, enzovoort. We hebben dezer dagen een goed voorbeeld van de vervelende effecten van (matige) deflatie dicht bij huis: volgens onderzoek bij het Delftse OTB Instituut is de huizenmarkt in de Randstad dicht bij evenwicht. Toch valt het niet mee om nu een huis te verkopen. Eén van de redenen: menig aspirant koper wacht op verdere prijsdalingen!

Stelt u zich voor: u betaalt 5% nominale rente op uw hypotheek terwijl de prijzen met 10% zakken: dan bedraagt uw reële rente wel 15%! Kortom: deflatie

maakt schulden loodzwaar en lenen onaantrekkelijk terwijl sparen erg goed wordt beloond. Is er nog meer nodig voor economische ellende? Het is verbijsterend met welke lichtzinnigheid een aantal neoliberale economen dezer dagen een deflatoire strategie voor Zuid-Europa bepleit. Hier wreekt zich dat economische geschiedenis in onze economieopleidingen naar de marge is verbannen. We leiden model-technocraten op zonder historisch besef. Of hebben ze allemaal het boek 'Shock Doctrine' van Naomi Klein (De Geus, 2009) gelezen?

### **Alternatieve oplossingen**

Men kan de eurocrisis ook zo zien: De mediterrane landen zijn slachtoffers van een agressieve exportstrategie van vooral Duitsland en Nederland. En van banken die maar wat uitleenden. De natuurlijke oplossing zou zijn dat men de mediterrane landen in staat stelt om in plaats van importoverschotten in de toekomst exportoverschotten te boeken. Met de inkomsten uit exportoverschotten kunnen ze hun buitenlandse schuld afbetalen en dit is in ieders belang. Dit vraagt om macro-economische coördinatie op (ten minste) drie punten:

- 1 De Europese vakbeweging moet haar looneisen solidair afstemmen: loonmatiging in landen met importoverschotten; harde looneisen in landen met exportoverschotten. Dit verslechtert de exportpositie van de overschotlanden en scheidt bovendien koopkracht, zodat de Zuidelijke lidstaten meer kans maken om hun exportproducten hier kwijt te kunnen. Mochten de Nederlandse vakbonden toch (weer) voor loonmatiging kiezen ('eigen werklozen eerst'), dan is dat contraproductief voor de oplossing van de eurocrisis.
- 2 Er moet een systeem van 'backing-up losers' komen: financiële transfers waarmee bijvoorbeeld de (kennis)infrastructuur in de zwakkere landen verbetert. In *elke* muntunie vinden zulke transfers plaats. De rijkere burgers van de Randstad ondersteunden bijvoorbeeld via regionale 'zieligheidsfondsen' armere regio's zoals Friesland, Zeeland of Limburg. Zo heeft men binnen de monetaire guldenunie de boel bij elkaar gehouden.
- 3 Harde afspraken om de exportoverschotten van Duitsland en Nederland terug te dringen. Men zou (bij voorkeur: automatische) boetes kunnen heffen op excessieve exportoverschotten, zodat vooral Duitsers en Nederlanders zich leren gedragen.

Vindt u deze drie punten 'onrealistisch' en 'politiek onbespreekbaar'? Dit is geen verrassing. Maar als dat zo is, dan is de euro in zijn huidige vorm domweg niet levensvatbaar! Met symboolpolitiek zoals een 'EU-Commissaris voor de begroting' komen we er niet. Het is ook niet voldoende dat de euro door een Europese Centrale Bank competent gemanaged wordt. Een gemeenschappelijke munt moet door de burgers worden gedragen. Er moet een Europees

‘wij-gevoel’ erachter staan en dat ‘wij-gevoel’ moet zo sterk zijn dat bovenstaande drie punten serieus bespreekbaar zijn. Mocht dat niet zo zijn, dan zal vroeger of later blijken dat een euro met 17 landen niet meer houdbaar is. Terugkijkend moeten we in ieder geval vaststellen dat de waarschuwingen van 70 Nederlandse economen (waaronder ondergetekende) in 1997 tegen invoering van de euro niet ongegrond waren.<sup>3</sup>

### **Mocht het nationalisme zegevieren ...**

Mocht het nationalisme zegevieren boven het Europese ‘wij-gevoel’, dan resteert er maar één alternatief: opsplitsing in een Noordelijke en een Zuidelijke eurozone. Mocht dat niet lukken, laat dan individuele landen op een nette manier uittreden. Wanneer hiervoor een goed doordacht draaiboek wordt uitgerold, kan de schade voor de Europese economie beperkt worden. Uittreding is beslist geen straf maar gebeurt om eigen bestwil. Want met ‘vrienden’ zoals de Duitsers en Nederlanders hebben de mediterrane landen geen vijanden meer nodig. Overigens is een deel van de tegenargumenten tegen een splitsing van de eurozone ook weer ingegeven door *nationale* (niet Europese!) motieven: de zwakke broeders in het Zuiden beschadigen het imago van de euro – en dat is goed, want het draagt eraan bij dat de wisselkoers ten opzichte van andere munten laag blijft. Een Noordelijke euro met alleen maar ‘sterke’ landen zou weleens fors kunnen opwaarderen. Daardoor zien bedrijven uit de Noordelijke eurozone hun exportprijzen stijgen, terwijl tegelijkertijd de concurrerende import goedkoper wordt. Hier zijn vitale nationale belangen in het geding!

### **... dan vraagt dat om communistisch ingrijpen**

En eventuele splitsing van (of uittreding uit) de eurozone zal uiteraard met de nodige turbulentie gepaard gaan. Het probleem daarbij is dat de balansen van veel banken nog gehavend zijn door waardeloze pakketten van Amerikaanse rommelhypotheken. Een aantal banken is nog steeds te groot om failliet te laten gaan. Echter, de overheidsfinanciën van veel eurolanden kunnen echt geen tweede ronde bankenreddingen meer hebben. Ze dreigen anders door de *Credit Rating Agencies* te worden afgewaardeerd. Na afwaardering stijgt de rente en dreigt de staatsschuld onbetaalbaar te worden. Daardoor komen de banken die het geld hebben geleend weer in de problemen, enzovoorts. Daarmee kan een probleem in een van de (grotere) eurolanden zo de opmaat worden voor een complete *Meltdown* van het financiële systeem.

Gelukkig hoeft een publiek belang (zoals het redden van systeemrelevante banken) niet altijd door de overheid zelf te worden bekostigd. De overheid kan ook regelen dat er privé geld aan te pas komt. In dit geval zou de oplossing kunnen liggen in een wet die de toezichthouders van banken meer bevoegdheden geeft. Mocht een bank in problemen komen, dan moet de toezichthouder kun-

nen afdwingen dat de bank zichzelf redt door verplicht nieuwe aandelen uit te geven. Mochten er voor deze aandelen onvoldoende kopers zijn, dan moeten de zittende aandeelhouders verplicht worden om ze te kopen – op straffe van onteigening van hun bestaande aandelen. Ja, dit zijn communistische methoden! Maar is er nog een andere mogelijkheid om banken te redden, zonder dat het hele financiële systeem in gevaar komt? Hier ligt ook een handvat om de politiek te bevrijden uit de houdgreep van de bankenlobby. Normale ondernemers kunnen in tijden van nood ook niet bij overheden de hand ophouden.

Meer eigen verantwoordelijkheid voor banken heeft drie voordelen. Ten eerste krijgen aandeelhouders een extra prikkel om als eigenaren beter op te letten wat het management met hun bank doet. Ten tweede is het goed voor de stabiliteit van markten als in tijden van nood extra kapitaal gemobiliseerd kan worden. En hoe groter de mobiliseerbare reserves, hoe lager de kans dat mobilisering nodig is: het systeem verkleint immers de kans op faillissementen van banken en een *bank run*, alsmede op een drastische daling van aandelenkoersen door faillissementsangst. Maar het zwaarst weegt een derde punt: het sommeren van aandeelhouders neemt prikkels weg tot pervers gedrag. Op dit moment is het zo dat banken (als ze maar *too big to fail* zijn) grote risico's kunnen nemen. Meer risico betekent meer winst. Deze winsten zijn dan voor de bank, terwijl de belastingbetaler de bank redt als het mis gaat. Hier bestaat dus een vreemd mengsel van kapitalistische en communistische principes: privatisering van winsten, socialisering van verliezen. Dit is vragen om moeilijkheden. Moeten we ons nog verbazen als her en der al weer roekeloos wordt gespeculeerd? Hoog tijd dus voor een terugtrekkende overheid! De staat als geluismachine voor speculanten is levensgevaarlijk voor de stabiliteit van markten.

Het enige alternatief op het verplicht kopen van nieuwe aandelen zou zijn dat men grote banken rigoureus splitst in kleinere eenheden die wel failliet mogen gaan, zonder grote schade voor de economie. Het succes van kleine banken zoals ASN Bank of Triodos laat zien dat banken best op kleine schaal efficiënt kunnen draaien. De bankenlobby heeft splitsing tot nog toe grotendeels kunnen tegenhouden. Ze zullen ongetwijfeld ook te hoop lopen tegen het voorstel om aandeelhouders te laten betalen voor de redding van hun bedrijf. De macht van de bankenlobby is een extra risicofactor in deze lastige tijden.

NB: Prof. dr. Alfred Kleinknecht (TU Delft) was de enige Nederlandse econoom die ruim voor het uitbreken van de eurocrisis waarschuwde voor een schulden crisis in het Zuiden (in *NRC* van 22-4-2008 en in *Openbaar Bestuur* no. 5/2009).

### Literatuur

Kleinknecht, A. 'Op naar een Euro-noord' in *NRC* van 22-4-08.

Kleinknecht, A. 'Een nieuwe schulden crisis?' in *Openbaar Bestuur*, no. 5/2009, p. 2-5.

### Noten

- 1 De auteur dankt Robert Kleinknecht voor nuttig commentaar bij een eerdere versie van dit stuk.
- 2 Voor een grondige kritiek op de NAIRU-theorie zie: C.W.M. Naastepad & S. Storm: *Macro-economics beyond the NAIRU*, Cambridge: Harvard University Press, 2012.
- 3 G. Reuten, K. Vendrik & R. Went (red.): *De prijs van de Euro*, Amsterdam: Van Gennep, 1998.

### Bron

Wetenschappelijk Bureau Groen Links: Bureau De Helling, 21 maart 2012.

# Europees groeivermogen en lessen van de jaren dertig

Een goed functionerende muntunie vereist het delegeren van bevoegdheden op het terrein van het toezicht op de financiële sector, het verstrekken van liquiditeitssteun aan solvabele overheden en banken bij marktpaniek en het herstructureren van schulden bij overheden en banken met solvabiliteitsproblemen. Structurele hervormingen kunnen de Nederlandse kredietwaardigheid borgen, waarmee extra vraaguitval door bezuinigingen kan worden voorkomen.

*Arnoud Boot, Lans Bovenberg en Bas Jacobs*

---

Arnoud Boot is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam, Lans Bovenberg aan de de Universiteit van Tilburg en Bas Jacobs aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De toekomst van de euro, en daarmee de welvaart in de Europese landen, staat op het spel door een gevaarlijke cocktail van een fragiel bankwezen, ongezonde overheidsfinanciën en inzakkende groei. Beleidsmakers in Noord-Europa, zoals in Nederland en Duitsland, moeten nu de belangrijkste lessen van de jaren dertig ter harte te nemen: het versterken van het bankwezen, het voorkomen van protectionisme door sentimenten als ‘eigen volk eerst’ en ‘geen cent naar de Grieken’, en vergroten van economische activiteit, in plaats van een exclusieve beleidsfixatie op een kleinere overheidsschuld. Op dit historische moment zijn ideeën belangrijker dan ooit. Het gaat om ideeën die zijn gebaseerd op een diagnose van de crisis en waaruit maatregelen volgen voor de beheersstructuur van de euro, het bankwezen en de overheidsfinanciën.

## Diagnose eurocrisis

### ***Funderingsprobleem muntunie***

De essentie van het europrobleem is tweeledig. Ten eerste, de eurozone ontbeert zowel een adequate bestuursstructuur als de noodzakelijke minimale budgettaire achtervang om paniek op de financiële markten te bezweren. Het gevolg is een geloofwaardigheidsprobleem waarbij negatieve marktverwachtingen voortdurend worden bevestigd door uitblijven van adequate maatregelen van politieke leiders uit de eurozone. Rentes op staatsobligaties en bankpapier voor solvabele landen, zoals Italië en Spanje, lopen op – ver boven niveaus die in normale situaties de kans op wanbetaling weerspiegelen. Solvabele landen met liquiditeitsproblemen dreigen insolvent te worden. De grote les van Milton Friedman in de jaren dertig was dat de Federal Reserve zijn rol als lender of last resort weigerde te spelen (Friedman en Schwartz, 1963). Wanneer

solvabele overheden in liquiditeitsproblemen aan hun lot worden overgelaten in de eurozone, wordt deze fout herhaald (De Grauwe, 2011).

### ***Kostenafwenteling door overheden***

Het tweede probleem is dat eurolanden de verliezen van insolvabele landen en banken op elkaar proberen af te wentelen. Dit is een common pool-probleem (Persson en Tabellini, 2000). Noord-Europa poogt zijn banken uit de wind te houden door alle aanpassingslast op Zuid-Europa af te wentelen, terwijl Zuid-Europa Noord-Europa gijzelt met de dreiging van een bankencrisis. Door dit hoge spel wordt het voortbestaan van de eurozone op het spel gezet.

### ***Geloofwaardigheid ECB***

In deze patstelling is de Europese Centrale Bank (ECB) vooralsnog de enige partij die de paniek op financiële markten kan bezweren. De ECB biedt ongekende liquiditeitssteun aan banken die geen toegang meer hebben tot de interbancaire markten. Daarbij wordt zelfs onderpand van insolvabele landen zoals Griekse obligaties geaccepteerd. De ECB staat ook onder zware druk staatsobligaties te kopen van zwakke eurolidstaten, doordat de ministers van Financiën geen overeenstemming bereiken over het verdelen van de verliezen. Dit bedreigt de geloofwaardigheid van de ECB, die feitelijk zonder politieke dekking budgettaire politiek bedrijft door herverdeling van middelen van Noord- naar Zuid-Europa.

## **Oplossing eurocrisis**

### ***Fundering muntunie***

De fundering van de eurozone als een muntunie zonder politieke unie vereist interventiemechanismen voor als lidstaten uit de bocht dreigen te vliegen door liquiditeits- of solvabiliteitsproblemen. Landen die door turbulentie op de financiële markten in liquiditeitsproblemen worden gebracht, kunnen uit de wind gehouden worden door een geloofwaardig noodfonds zoals het European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM), en in de toekomst het Europees Stabilisatiemechanisme (ESM).

Daarnaast zou het noodfonds de mogelijkheid moeten krijgen om steun te verlenen bij herstructurering van schulden van insolvabele landen. Het noodfonds kan uitgroeien tot een soort Europees Monetair Fonds, dat de solvabiliteit van landen en banken beoordeelt (Tabellini, 2011). Bij insolvabiliteit kan het fonds de pijn eerlijk, efficiënt en snel verdelen over crediteuren en debiteuren. De bevoegdheid van het fonds om leningen (met preferentiële status) te verstrekken aan insolvabele landen zou er alleen mogen zijn als die landen economische hervormingen doorvoeren zodat in combinatie met herstructurering uitzicht ontstaat op solvabiliteit.

Om dit te bereiken zou het huidige noodfonds moeten worden vergroot, omdat het in zijn huidige omvang te klein is om geloofwaardig te zijn (Wyplosz, 2011). De directe politiek invloed op het noodfonds hindert het fonds in het besluitvaardig opereren, omdat bij elke steunaanvraag alle eurolanden apart goedkeuring moeten verlenen. Dit frustriert noodzakelijke reddingsoperaties. Een welomschreven en te controleren mandaat is daarom te prefereren boven directe politieke invloed.

Zolang het ESM zowel noodzakelijke bevoegdheden als slagkracht ontbeert, zal de ECB de taak van het noodfonds moeten blijven vervullen, maar wel met de volledige en onvoorwaardelijke democratische legitimiteit én budgettaire achtervang van de eurolanden. Het noodfonds kan de verliezen op openmarktoperaties van de ECB financieren, zodat de onafhankelijkheid van de ECB gewaarborgd blijft. Een groot en inzetbaar noodfonds zou de rol van *lender of last resort* voor landen van de ECB snel over moeten kunnen nemen.

Voor de delegatie van bevoegdheden aan het ESM is geenszins een fiscale unie of federaal Europa nodig (Buiten en Rahbari, 2011). Het ontbreekt momenteel aan democratische legitimiteit voor een fiscale unie. Het inzetten van eurobonds of andere instrumenten om de schulden in eurolanden te socialiseren is onwenselijk, want dit geeft grote problemen in termen van moreel risico. Maar ook politiek-filosofisch bezien is socialisatie van euroschulden onwenselijk zolang de politieke verantwoording en democratische legitimiteit die daarbij hoort ontbreekt: *no taxation without representation* (Gros, 2011). Het is een taak van de politiek, niet van economen, om al dan niet te pleiten voor een Verenigde Staten van Europa.

---

40

### ***Het afschrijven van Griekse verliezen***

Het tweede fundamentele probleem kan worden opgelost door oninbare schulden van landen of banken te herstructureren in ruil voor fundamentele hervormingen in de betreffende economieën en het bankwezen. Hiervoor is het van belang om onderscheid te maken tussen landen die solvabel zijn, zoals Spanje en Italië, en landen die insolvabel zijn, en dit is met name Griekenland. Herstructurering van de Griekse schuld is niet alleen in het belang van Griekenland, maar evenzeer van de Griekse obligatiehouders – de crediteuren. Hervormingen zijn politiek niet af te dwingen zolang de Griekse schuldenlast niet te dragen is.

### **Hervormingen financiële sector**

Banken zijn de ultieme katalysator van financieel risico, omdat elke macro-economische onzekerheid zich vertaalt in grotere onzekerheid rond de banken. Door de financiële accelerator kunnen bankbalansen snel besmet raken. Via het belastingstelsel in de vorm van renteaftrek voor bedrijven en huishoudens



versterkt de overheid bovendien de prikkels voor overmatige schuldfinanciering.

De financiële sector is onvoldoende gekapitaliseerd (IMF, 2011). De kern van het probleem bij banken is structurele onderkapitalisatie. Banken lijken ook nog eens beter gekapitaliseerd dan ze in werkelijkheid zijn, bijvoorbeeld omdat ze obligatierisico's van problematische eurolanden onderschatten. Deze obligaties staan namelijk veelal tegen boekwaarde in plaats van marktwaarde op de balansen van banken (IMF, 2011). De enige reden waarom het bankwezen in Europa zich nog kan financieren is omdat depositogaranties door overheden zijn opgetrokken en de ECB bereid is een groot deel van de overige financiering voor haar rekening te nemen (IMF, 2011). Alleen met een gezonde kapitaalbasis kunnen banken weer op een normale manier hun rol spelen in de kredietverlening. Dat is essentieel om de groeicapaciteit van Europa te herstellen en Japanse scenario's met 'zombiebanken' te voorkomen.

### ***Risico bij de belastingbetaler***

Een sterkere kapitaalbasis is ook gewenst om de claims van de financiële sector op de overheidsfinanciën te beperken. Door grotere kapitaalbuffers kunnen banken beter financiële schokken absorberen en neemt de kans af dat overheden systeembanken moeten redden. Hogere kapitaalsniveaus zullen louterend werken voor *too-big-to-fail*-banken. Zij kunnen namelijk nu te veel risico nemen dankzij de impliciete rugdekking van de belastingbetaler en expliciete steun via depositogaranties. Hogere kapitaaleisen bij een systeembank kunnen de kredietkosten verhogen omdat de impliciete subsidies van de belastingbetaler daardoor afnemen. Vanuit maatschappelijk oogpunt is dat gewenst (Admati en Allen, 2010).

### **John Maynard Keynes**

'The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influence, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back. I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas.'

(Keynes, 1936).

### ***Langetermijnagenda financiële sector***

De belangrijkste problemen in de financiële sector zijn nog steeds niet opgelost: het *too-big-to-fail*-probleem, de complexiteit van financiële instellingen, het gebrek aan internationale coördinatie in het banktoezicht en de sterke

fiscale prikkels voor schuldfinanciering. Structuurveranderingen zouden banken minder complex moeten maken en daarmee hun speelveld indammen. De Independent Commission on Banking in het Verenigd Koninkrijk (ICB, 2011) heeft bijvoorbeeld een afscherming (*ringfencing*) van het retailbedrijf met zwaardere kapitaaleisen voorgesteld.

Er is een visie nodig van het kabinet op de toekomst van de financiële sector en hoe de financiële risico's van systeembanken voor de Nederlandse openbare financiën kunnen worden verkleind. Een goede Europese toezichtstructuur en het delen van kosten van bankredingen (*burden sharing*) zijn essentieel. De versnipperde expliciete maar vooral impliciete overheidsgaranties bedreigen de financiële stabiliteit van Europa. Kleine landen als Ierland en Nederland kunnen niet alleen garant staan voor een relatief grote financiële sector. In Europees verband moet een eind worden gemaakt aan de bevoordeling van vreemd ten opzichte van eigen vermogen in de vennootschapsbelasting.

Om de problemen met betrekking tot moreel risico in het bankwezen te verkleinen, zou enige marktdiscipline kunnen helpen. Zo zouden private crediteuren uiteindelijk weer aansprakelijk moeten kunnen worden gesteld voor de risico's die zij nemen, in plaats van de verliezen af te wentelen op de belastingbetaler. Door in een vroegtijdig stadium financieringskosten te differentiëren zouden crediteuren enige discipline kunnen uitoefenen op landen en financiële instellingen.

### **Nederlands begrotingsbeleid**

De laatste CPB-ramingen voor de economische groei zijn pessimistisch (CPB, 2011). Er zijn grote neerwaartse risico's voor de economische groei en het begrotingstekort. Reinhart en Rogoff (2009) laten zien dat oplaaierende financiële crises vrijwel altijd een enorme aanslag vormen op de overheidsbegroting. Daarnaast loopt de Nederlandse overheid ook een rechtstreeks risico op banken en de zwakke lidstaten via het EFSN en de ECB. Het is daarom van belang te anticiperen op een sterke verslechtering van de overheidsfinanciën.

### ***Macro-economische weeffouten***

De regering heeft ervoor gekozen om op lange termijn niet te veel te hervormen en vooral op korte termijn te bezuinigen. Als de crisis aanhoudt dan gaat de regering meer bezuinigen om niet meer dan één procent van het begrotingspad uit de startnota af te wijken (CPB, 2011).

Als Europa weer in een recessie komt, dan leiden extra bezuinigingen tot vraaguitval en dit kan een destructieve neerwaartse (deflatie)spiraal in gang zetten. Als Noord-Europa via sterke bezuinigingen een nationaal spaaroverschot kweekt, dan kan dat alleen zijn uitweg vinden via hogere netto-exporten en een daling van de reële wisselkoers. De versterking van de Noord-Europese concurrentiepositie ondermijnt daarmee het broodnodige herstel van de con-

currentiepositie van Zuid-Europa, vergroot de Europese onevenwichtigheden en versterkt daarmee de schuldencrisis (CPB, 2011).

Dit is een dilemma. De Noord-Europese overheden moeten ruimte creëren om bij een verdiepende crisis de automatische stabilisatoren – ofwel het door laten lopen van uitgaven terwijl inkomsten dalen – toch te laten werken om een destructieve neerwaartse spiraal van vraaguitval in Europa te voorkomen. Dit kan alleen als de overheid haar kredietwaardigheid veiligstelt.

### ***Structurele hervormingen voor kredietwaardigheid***

Om de Nederlandse kredietwaardigheid te borgen is een bredere toekomstige belastingbasis nodig. Deze verbreding kan worden bereikt door een aantal structurele hervormingen door te voeren, zoals het sneller invoeren van een hogere pensioenleeftijd naar 68 jaar en die vervolgens koppelen aan de levensverwachting. Ook dienen hervormingen te worden doorgevoerd op de arbeidsmarkt voor ouderen door het moderniseren van het ontslagrecht en de WW, het beperken van de fiscale prikkels voor vreemd vermogen, zoals inperken van hypotheek-renteaftrek en gelijkstellen van fiscale behandeling van vreemd en eigen vermogen in de vennootschapsbelasting, het hervormen van het bankwezen waardoor subsidies aan de financiële sector verminderen en de kans op *bail outs* afneemt, en beperkingen van overheidsuitgaven op lange termijn door hervormingen in de zorg, het pensioensysteem en op de woningmarkt.

### **Conclusies**

Nederland heeft een unieke kans om zijn sterke positie aan te wenden voor het behoud van vrede en welvaart in Europa. Dat vereist niet alleen dat er geleerd wordt van fouten in het verleden, maar ook dat een goed doordachte visie wordt geformuleerd om uit de eurocrisis te komen. De euro kent systeemfouten, die kunnen worden gerepareerd door de Europese financiële sector te herkapitaliseren en het toezicht daarop te versterken. Voor het bestrijden van de schulden-crisis dient de liquiditeitssteun aan Europese overheden te worden uitgebreid, en het Europese groeivermogen en de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën te worden versterkt. De geloofwaardigheid van de eurozone vereist ook een effectief disciplineringsmechanisme op nationale overheden, zoals ook het Kabinet onderschrijft in haar Toekomstvisie Economische en Monetaire Unie (Tweede Kamer, 2011). De economische en politieke risico's van een ineenstorting van de eurozone zijn gigantisch. Hoe langer gewacht wordt met het nemen van politieke besluiten, hoe meer de geloofwaardigheid van Europese beleidsmakers daalt en hoe groter de uiteindelijke kosten zullen zijn voor de belastingbetaler. Het regeringsbeleid is nog te veel *penny wise and pound foolish*. Dit is dus geen tijd voor boekhouders, maar voor staatsmannen en -vrouwen die niet vastzitten in een idee-fixe dat staatsschuld de oorzaak is van alle europroblemen en dat bezuinigen dus de enige remedie is. Laten

Merkel en Rutte niet de fouten van Colijn en andere beleidsmakers uit de jaren dertig herhalen. Uiteindelijk heeft Keynes (1936) het gelijk aan zijn kant: *ëÖ sooner or later, it is ideas, not vested interests, which are dangerous for good or evil.*

### Literatuur

Admati, A. en F. Allen (2010) Healthy banking system is the goal, not profitable banks. *Financial Times*, 9 november.

Buiter, W.H. en E. Rahbari (2011) The future of the euro area: fiscal union, break-up or blundering towards a 'you break it, you own it Europe'. *City Global Economics View*, 9 september.

CPB (2011) *Macro Economische Verkenning 2012*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Friedman, M. en A.J. Schwartz (1963) *A monetary history of the United States, 1867-1960*. Princeton: Princeton University Press.

Grauwe, P. de (2011) The governance of a fragile eurozone. *CEPS Working Documents*, 346.

Gros, D. (2011) *Eurobonds: wrong solution for legal, political and economic reasons*. Internetdocument op [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org), 24 augustus.

ICB (2011) *Final Report. Recommendations*. Londen: Domarn Group.

IMF (2011) *Global Financial Stability Report*. Washington DC: Internationaal Monetair Fonds.

Keynes, J.M. (1936) *The general theory of employment interest and money*. San Diego/New York/Londen: Harcourt Brace and Company, uitgave 1964, 384.

Persson, T. en G. Tabellini (2000) *Political Economics*. Cambridge, Mass.: MIT-Press.

Reinhart, C.M. en K.S. Rogoff (2009) *This time is different: eight centuries of financial folly*. Princeton: Princeton University Press.

Tabellini, G. (2011) *The eurozone crisis: what needs to be done*. Internetdocument op [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org), 15 juli.

Tweede Kamer (2011) *Visie toekomst economische en monetaire unie*, 3106274.

Wyplosz, C. (2011) *Eurozone leaders still don't get it*. Internet-document op [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org), 22 augustus.

### Bron

ESB 96(4619), 30 september 2001, p. 574-576.

# Red Europa door discipline van de kapitaalmarkt

De euro verkeert in een crisis en daarmee inmiddels ook de gehele Europese Unie. Wanneer de euro 'mislukt' heeft dat gevolgen voor de Europese integratie. Een dergelijk scenario moet voorkomen worden. Dat vraagt om spoedige maatregelen op korte termijn om de crisis het hoofd te bieden, maar ook structurele maatregelen voor de langere termijn die een nieuwe crisis moeten voorkomen. Velen bepleiten een verregaande overdracht van bevoegdheden aan Europa. De econoom Van Tuyll betoogt dat dat niet nodig is en komt met een plan om de structurele basis van Europa te verstevigen door de disciplinerende werking van kapitaalmarkten te versterken. Staatsschuldrisico's moeten beter en sneller in beeld gebracht worden.

*Sammy van Tuyll*

---

Sammy van Tuyll is interim-manager en voorzitter van de Liberaal Democratische Partij (LibDem).

## Hoe dwing je discipline af?

De tijd dringt en het is noodzakelijk op korte termijn maatregelen te nemen die het vertrouwen in de euro versterken. Daarbij moet ook het perspectief worden geboden op structurele maatregelen in de toekomst die een herhaling van de huidige crisis voorkomen. Duidelijk is dat meer begrotingsdiscipline noodzakelijk is. De vraag is alleen hoe je die gaat afdwingen. Er is daarbij een centralistische en een decentrale benadering denkbaar. Zowel de centralistische als de decentrale benadering hebben tot nu toe onvoldoende gewerkt. Dat is evenwel geen reden om eenzijdig voor de centralistische benadering te kiezen, zoals nu de tendens is.

## Centralistische benadering

In de centralistische benadering wordt het Europese toezicht op het begrotingsbeleid en het economisch beleid van de lidstaten versterkt. Dat vraagt om een verregaande overdracht van bevoegdheden aan Europa die niet passen binnen het huidige concept van de Europese Unie en die ook draagvlak bij de bevolking missen. Aan decentralistische benadering kleven een aantal bezwaren.

Ten eerste hinkt het Stabieliteits- en Groeipact (SGP) op twee gedachten: een tekortnorm en een schuldnorm. De tekortnorm heeft eerder te maken met het algemeenmacro-economisch beleid. Als het gaat om het voorkomen van insolventie, zou een schuldnorm kunnen volstaan. Maar de tekort- en schuldnorm alleen zijn niet voldoende om in alle gevallen liquiditeits- en solvabili-

teitsproblemen te voorkomen. Zo voldeden Spanje en Ierland aan alle vereisten van het SGP en toch zijn deze landen in de problemen gekomen. Bij Spanje als gevolg van een booming onroerend goed markt en bij Ierland als gevolg van problemen in de bancaire sector.

Een volledige uitsluiting van alle mogelijke risico's zou een verregaande bemoeienis van Europa met het economisch en financieel beleid van de lidstaten vergen. Perdefinitie zal dat een zekere starheid met zich brengen. Lidstaten zullen dan minder mogelijkheden hebben om naar eigen inzicht een economisch beleid te voeren, ook al zou dat onder omstandigheden wellicht beter zijn.

Een ander bezwaar van een verregaande Europese bemoeienis is dat de democratische legitimatie ervan ontbreekt en dat er geen draagvlak bij de bevolking is. In Nederland lijkt er wel draagvlak te zijn om eisen aan andere landen te stellen, maar ontbreekt het draagvlak voor Europese bemoeienis met Nederland.

### **Decentrale benadering**

Gelet op de bezwaren tegen de centralistische benadering, is het wenselijk om te bezien of een decentrale benadering zou kunnen volstaan. In de jaren negentig, tijdens de voorbereidingen voor de EMU, is betoogd dat bij een onverstandig financieel-economisch beleid de kapitaalmarkten een risicopremie zouden vragen. Een dergelijke rentestijging zou vanzelf een disciplinerende werking hebben op het begrotingsbeleid. Gewezen werd op de renteversillen tussen de verschillende Canadese provincies die destijds tot 70 basispunten bedroegen. In de EMU zouden de risicopremies naar verwachting hoger zijn. Tot verbazing van velen bleken de renteversillen van de EMU-landen veel geringer. Er was nauwelijks verschil tussen rente op Duitse en Griekse obligaties. Kennelijk werd Griekse schuld tot voor kort even risicovol als Duitseschuld gezien, wellicht omdat de 'no bail out'-bepaling als niet geloofwaardig werd beschouwd.

Teulings et al. (2011) wijzen er op dat in de VS de rente op de schuld van een staat al oploopt als de schuldquote van die staat boven negen procent uitkomt. Zij noemen daarbij op p. 220 vier verschillen tussen de VS en Europa. Van deze vier is alleen het eerste – de monetaire unie is in de VS al meer dan twee eeuwen oud – een verklaring waarom het risico op de Griekse schuld te laag werd ingeschat: onervarenheid met de werking van een monetaire unie. De andere door Teulings e.a. genoemde factoren spelen daarbij geen rol of zouden juist andersom moeten werken.

Gelet op de recente ervaringen met overheidsschuld zullen beleggers een dergelijke fout in de toekomst niet zo snel meer maken. Te verwachten valt dat de markten vanaf nu wel degelijk een risico-opslag zullen vragen voor lidstaten die een minder solide economisch- en begrotingsbeleid voeren. Dat is nu al duidelijk het geval en ook de rating agencies houden in hun beoordeling rekening met een mogelijke insolventie van overheden. De 'no bail out' bepaling heeft aan geloofwaardigheid gewonnen.

### **Versterk disciplinerende werking kapitaalmarkt**

Dat neemt niet weg dat het wenselijk is de disciplinerende werking van de kapitaalmarkt te versterken. Dit kan onder meer door mechanismen te introduceren die de risicoperceptie van beleggers verbeteren. Een mogelijkheid daartoe is landen te verplichten een deel van de schuld – bijvoorbeeld 10% – als achtergestelde leningen uit te geven. Landen geven dan A-obligaties en B-obligaties uit en in de leningsvoorwaarden van B-obligaties staat de clausule dat indien het land ooit een beroep moet doen op steun uit het European Financial Stability Fund (EFSF) dan wel diens opvolger het European Stabilization Mechanism (ESM), de terugbetalingsverplichting op de B-obligaties met – bijvoorbeeld – 50% gereduceerd wordt. Voor landen als Duitsland en Nederland met een zeer laag risico zal de rente op de B-obligaties slechts enkele basispunten boven die op de A-obligaties liggen. Voor landen die een ongezonder beleid voeren zal het renteverval tussen de B- en de A-obligaties fors oplopen.

Met dit zogenoemde Perceived Risk Enhancing Mechanism (PREM) wordt een vroege indicator gekregen van het risico op de totale schuld van dat land, zonder dat de rente op de hele schuld sterk oploopt. Houders van B-obligaties van een land zullen immers de ontwikkelingen van dat land nauwlettend in de gaten houden, aangezien zij bij eventuele problemen de eerste klappen opvangen.

Stel dat een land maatregelen neemt of dat een bewindspersoon uitspraken doet die het risico van insolventie van dat land verhogen. Het zal onmiddellijk tot een forse renteverhoging op de B-obligaties leiden die op hun beurt een indicator zijn voor het risico op de gehele schuld. Ook de rente op de A-obligaties zal dus licht oplopen. Volhardt het land in het gevoerde risicovolle beleid, dan zal het te zijner tijd bij een nieuwe emissie daar een prijs voor moeten betalen. Veel waarschijnlijker is dat de renteverhoging op de B-obligaties als waarschuwing werkt en dat het beleid bijgesteld gaat worden voordat er daadwerkelijk schade geleden wordt. Met het PREM wordt een vroege indicator voor het risico van een land geïntroduceerd: de beleggers in B-obligaties zullen het risico van een land scherper beoordelen. Dat voorkomt niet alleen

dat de kapitaalmarkt te laat reageert, het zal ook voorkomen dat er daarna een overreactie plaats vindt, zoals nu het geval is.

Het voordeel van een dergelijke decentrale benadering is dat deze snel, anoniem en continu werkt, in tegenstelling tot de centralistische benadering. Er worden geen bevoegdheden aan Europa overgedragen en Europa kan niet de schuld krijgen van opgelegde sancties. Er is ook geen verdragswijziging voor nodig.

Uiteraard kan het PREM niet worden ingevoerd voor landen die nu in problemen verkeren. Aan landen die een beroep moeten doen op het EFSF kunnen voorwaarden gesteld worden. Pas wanneer de stabiele verhoudingen zijn weergekeerd, is het nodig om maatregelen te nemen die herhaling in de toekomst voorkomen.

### **Eurobonds**

De uitgifte van eurobonds ter vervanging van nationale obligaties die door sommigen wordt bepleit verzwakt juist de disciplinerende werking van de kapitaalmarkt. Paul de Grauwe (2011) verwacht dat landen als Duitsland, Finland en Nederland geen baat hebben bij de uitgifte van eurobonds, aangezien zij vermoedelijk een hogere rente zullen moeten betalen. Om aan dat nadeel tegemoet te komen, zou er een herverdeling moeten plaats vinden doordat de deelnemende landen een gedifferentieerd tarief betalen: landen met gezonde financiën betalen een lagere rente dan de markrente op eurobonds, waartegenover de andere landen een hogere rente betalen. Dat vraagt om arbitraire beslissingen over rentetarieven, die onderhevig zijn aan politiek getouwtrek. Geen aantrekkelijke optie dus. Het PREM kent deze nadelen niet.

### **Blue Bond Proposal**

Het PREM heeft sommige kenmerken van de Blue Bond Proposal van Jacques Delpla en Jakob von Weizsäcker (2010). Zij stellen voor dat landen tot 60% van het BNP kunnen financieren met 'blue bonds', die door de landen gezamenlijk worden gegarandeerd en de rest moeten financieren met 'red bonds' die niet gegarandeerd zijn. Vanwege het hogere risico en de geringere liquiditeit zal de rente op red bonds hoger zijn, waardoor er een prikkel is de schuld te verlagen. Eventuele rentevoordelen en -nadelen bij de 'blue bonds' worden via arbitraire beslissingen aan de verschillende landen toegekend. Het Blue Bond Proposal heeft evenwel twee essentiële verschillen met het PREM. Ten eerste worden bij het laatste geen eurobonds uitgegeven. Ten tweede moet in het PREM ook bij een schuldquote onder 60 procent een deel met B-obligaties gefinancierd worden. Daarmee wordt voorkomen dat een land bij een lage schuldquote toch een onevenwichtige economie ontwikkelt, zoals bij Spanje en Ierland.



### **Conclusie**

Op korte termijn moeten duidelijke maatregelen worden genomen om de crisis het hoofd te bieden. Waar het nu om gaat is ook een beeld te krijgen van de te nemen structurele maatregelen op de lange termijn. De meeste nu ter tafel liggende varianten gaan uit van versterkt toezicht en de overdracht van bevoegdheden aan Europa. Dat zijn centralistische varianten. Deze ontberen evenwel politiek draagvlak, waardoor Europa in een patstelling verkeert. De centralistische benadering is niet nodig. Het PREM werkt sterk disciplinerend en is daarmee een voldoende voorwaarde om herhaling van de huidige crisis te voorkomen. Daarmee kan de patstelling in Europa worden doorbroken.

### **Literatuur**

- Grauwe, P. de, (2011), *Managing a Fragile Eurozone*, CESifo Forum 2/2011, München.
- Delpla, J. en J. von Weizsäcker (2010), *The blue bond proposal*, Bruegel Policy Brief, Brussel.
- Teulings, C.N., M. Bijlsma, G. Gelauff, A. Lejour en M. Roscam Abbing (2011), *Europa in crisis*, Uitgeverij Balans, Amsterdam

### **Bron**

*Me Judice*, jaargang 4, 2 december 2011.

# Eurocommissarissen als wapen tegen wanbeleid van lidstaten

Eurocommissarissen moeten veel grotere bevoegdheden krijgen om in te grijpen in het economisch beleid van lidstaten, stelt Marga Peeters. Verdere Europese integratie is nodig om een herhaling van de economische crisis zoals we die nu meemaken te voorkomen. Mede op voorstel van Nederland is een eerste stap gezet door Eurocommissaris Olli Rehn de bevoegdheid te geven in te grijpen in het begrotingsbeleid van landen. Soortgelijke bevoegdheden zijn nodig om stijging van de ambtenarensalarissen en uitkeringen in toom te houden, de omvang van de publieke sector te beperken en de vergrijzingsproblematiek daadwerkelijk aan te pakken.

Marga Peeters

---

Marga Peeters is *research fellow*, Netherlands Institute of Advanced Study (NIAS) te Wassenaar van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen

## Grotere invloed Brussel op nationaal begrotingsbeleid

Premier Rutte en Minister van Financiën De Jager pleitten begin september in de *Financial Times* voor méér Europa. Een onafhankelijke Commissaris voor Begrotingsdiscipline zou scherp toe moeten zien op de naleving van de regels van het Groei- en Stabiliteitspact. Schendt een euroland de regels, dan dient deze stapsgewijs met zwaardere sancties in de vorm van geldelijke boeten naleving af te dwingen. Dit damt overmatig spendeergedrag van overheden in. Steeds sterker klemmende duimschroeven zullen een land doen piepen. Bij gebrek aan een nooduitgang zal het land oftewel doen wat Brussel zegt of, anderszins, het ruime sop kiezen en uit de euro stappen.

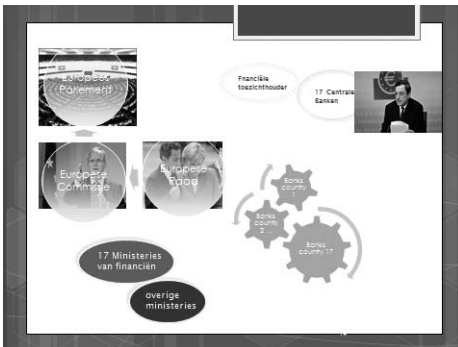
Duitsland ondersteunde het Nederlandse plan. Inmiddels is Eurocommissaris Olli Rehn van Economische en Financiële Zaken belast met de genoemde extra taken. Als deel van het zogenaamde *six-pack* behoort hij erop toe te zien dat eurolanden meevallers in de overheidsinkomstensfeer aanwenden om hun overheidsschuld af te bouwen. Doet een land dit niet, dan kan Rehn voorstellen doen om rentedragende boetes op te leggen van 0,2% van het land haar bruto binnenlands product. In geval van verdere veronachtzaming van de regels kan dit zelfs oplopen tot 0,5%.

Bovendien kunnen de politieke leiders van eurolanden, die elkaar binnen de Europese Raad moeilijk de maat kunnen nemen omwille van de goede politieke verhoudingen, de Commissaris nauwelijks tegenhouden. Ze hebben name-

lijk een meerderheid nodig om voorstellen van deze Commissaris in de Raad te verwerpen. Hier komt nog eens bij dat de Commissaris zich dient te verantwoorden in het Europees Parlement, een orgaan dat machtiger is dan menige Europeaan vermoedt en waar de politieke leiders geen invloed op kunnen uitoefenen. En dit Parlement is rechtstreeks door Europese burgers gekozen.

De zet van het Nederlandse kabinet is lovenswaardig en naar verwachting effectief. In meerdere opzichten is de verstevigde positie van deze Eurocommissaris een wezenlijke verandering in de handhaving van de begrotingsdiscipline van eurolanden. Duimschroeven, vermits aangedraaid, zijn pijnlijk. De kans op discipline is dus vergroot. Dit geldt nog eens te meer omdat niet politici, maar technocraten in de vorm van Eurocommissarissen, onder het parlementaire oog, ze hanteren.

Op Europees niveau is echter méér politieke coördinatie nodig, dan enkel op het gebied van het begrotingsbeleid. Dit ten behoeve van een effectief functioneren van de Europese monetaire unie.



Figuur 1: Het bestuur van de Europese Economische Monetaire (en Politieke) unie  
Bron: Auteur.

*Toelichting bij de figuur:* Het bestuur van de Europese Unie bestaat uit het Parlement (hier afgebeeld links boven), de Commissie van Eurocommissarissen (met afbeelding van de Begrotingscommissaris Olli Rehn) en de Raad van politici (afbeelding Franse President Nicolas Sarkozy en Duitse Bondskanselier Angela Merkel). De Europese Centrale Bank (foto rechtsboven met president Mario Draghi) behoort op enige afstand te staan, vanwege haar onafhankelijke positie. Het eurogebied telt momenteel 17 Ministeries van Financiën. Deze rapporteren aan de EU begrotingscommissaris en vallen tegelijkertijd op hun eigen grondgebied onder de desbetreffende politicus. Ten behoeve van een Politieke Unie dienen de bevoegdheden van de Europese Commissie verder te worden uitgebreid, waardoor ook overige ministeries dwingend dienen te rapporteren en niet straffeloos de dans kunnen ontspringen.

### **De wisselwerking tussen begrotingsbeleid en monetair beleid**

Evenals begrotingsbeleid is arbeidsmarktbeleid van belang voor het functioneren van één gemeenschappelijke monetair unie. Om dit te begrijpen binnen het eurogebied is het inzichtelijk om eerst nationaal te kijken. Neem bijvoorbeeld Nederland, vóór het bestaan van de Europese Economische en Monetaire Unie in 1999. Dit is tevens illustratief voor een willekeurig ander soeverein land met een eigen onafhankelijke centrale bank.

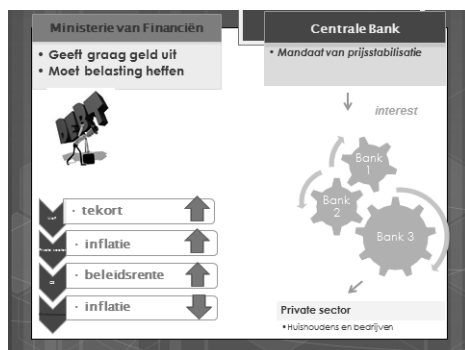
Monetair beleid heeft een directe wisselwerking met het begrotingsbeleid van het ministerie van financiën. Dit ministerie stelt de uitgavenkaders vast voor alle overige ministeries (zoals van gezondheidszorg, buitenlandse zaken, binnenlandse zaken) en is daarmee macro-economisch veruit het belangrijkste ministerie in een land. Het opereert in een spanningsveld waarin enerzijds deze lijnministeries liever méér dan minder geld uitgeven en anderzijds de bevolking liever minder dan méér belastingen betaalt.

Indien de belastinginkomsten de overheidsuitgaven niet dekken, loopt de staatsschuld op. Dit is altijd onwenselijk. Een hogere staatsschuld brengt blijvend extra rentelasten met zich mee en biedt daarmee minder ruimte voor nieuwe uitgavenkaders. Een snel oplopende staatsschuld kan de overheidsfinanciën uit het lood doen slaan, een situatie waarin nu ook Italië en Spanje dreigen verzeild te raken. De vaste lasten zijn dan zo hoog dat er bijna geen ruimte meer is voor noodzakelijke lopende bestedingen.

Een ander kwaad is dat een overmatig spenderend ministerie van financiën de consumentenprijsinflatie doet oplopen. Een hogere inflatie pakt direct nadelig uit voor alle consumenten. Om een voorbeeld te geven, een stijging van de inflatie van 1% naar 3% holt de koopkracht van gepensioneerden evenveel uit als het afstempelen van pensioenuitkeringen met 2% (op jaarbasis). Binnen Europa heeft met name Duitsland een grote afkeer van inflatie. Het kampte in 1922/23 met een hyperinflatie die nog vers in het geheugen staat. Prijzen in die tijd stegen met 5 tot 10% per dag.

Geld is in de lange termijn namelijk niet neutraal en beknot de economische groei. In het geval van een onafhankelijke centrale bank binnen de landsgrenzen zal deze het tegenwicht bieden aan de oplopende inflatie, als zij als mandaat handhaving van prijsstabilisatie heeft. De bank kan dankzij haar monetaire instrumentarium de teugels aanspannen door de beleidsrente te verhogen. Dit krappere monetaire beleid zal via de monetaire transmissiekanalen van het banksysteem huishoudens en bedrijven raken. In normale situaties doen de hogere rentes de vraag naar hypotheek en bedrijfsleningen afnemen. Na verloop van tijd tempert dit op haar beurt de inflatie als gevolg van een vermin-

derde vraag naar goederen en diensten. Dit onderstreept het belang van een onafhankelijke centrale bank. Haar aanwezigheid vormt een bijna natuurlijke rem voor de overmatige spenderneiging van het ministerie van financiën.

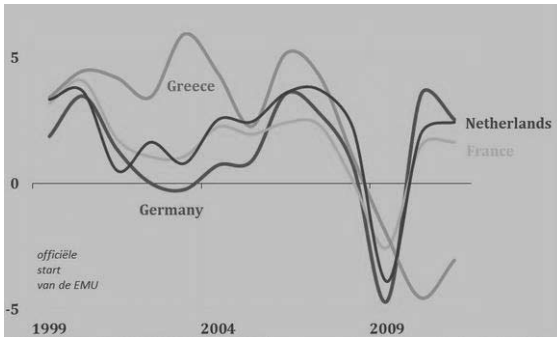


Figuur 2: De wisselwerking van begrotings- en monetair beleid binnen landsgrenzen (voorbeeld zonder gemeenschappelijke monetaire unie)  
Bron: Auteur.

Een tegengestelde situatie kan zich uiteraard ook voordoen. In geval van een lage inflatie kan de centrale bank een ruimer monetair beleid voeren en de beleidsrente dus verlagen. In dit geval remt ze dus niet, maar functioneert ze als accelerator. Dit zal doorgaans gebeuren als de overheid veel geld aan de private sector onttrekt.

Binnen het eurogebied vindt deze wisselwerking tussen monetair en begrotingsbeleid eveneens plaats. Met het verschil dat er momenteel 17 Ministeries van Financiën zijn. En één Centrale Bank, zijnde de Europese Centrale Bank (ECB), die een gemeenschappelijke monetaire beleid voert voor het gehele gebied van 17 landen. Met alle voordelen van de éne munt en markt, stabiliteit en absentie van valutaoorlogen van dien. Daarbij neemt de ECB als brandpunt de gewogen gemiddelde inflatie voor het gehele eurogebied.

Hierin schuilt een venijn als landen te zeer uit de pas lopen. Zoals volgt uit de recente ontwikkelingen in de GIPS-landen (Griekenland, Italië, Portugal en Spanje). In het bijzonder gold dit voor Griekenland. Dit land had, gezien haar overmatig spenderend gedrag een hoog inflatieniveau dat meer dan twee keer zo hoog lag dan het gemiddelde van het eurogebied in de periode 2000-2006. Daardoor had het behoefte aan een krasser monetair beleid. Overige eurolanden hadden dit echter niet. Het inflatieniveau in Duitsland, de grootste euro-economie, was dermate laag dat een lagere beleidsrente beter paste.



Figuur 3: Conjunctuurcycli van vier eurolanden

Bron: IMF World Economic Outlook, najaar 2011.

### **Gebrek aan coördinatie arbeidsmarktbeleid kern van het probleem**

De hoge inflatie in Griekenland werd dus niet getemperd door monetair beleid. Verrassend genoeg verhoogden de Griekse autoriteiten gedurende genoemde jaren toch de lonen en uitkeringen, ter compensatie van de hogere prijsinflatie (zie figuur 1 in Peeters en Den Reijer, 2011). Dit verergerde het Griekse probleem. Overheidstekorten liepen verder op en de loon-prijsspiraal zwengelde aan. Bovendien prijsde Griekenland zichzelf uit de markt door de verslechtering van de internationale concurrentiepositie. Van kwaad tot erger.

De kern van het probleem lag hier dus in arbeidsmarktbeleid. Het gemeenschappelijke monetaire beleid kon en kan door de asymmetrie de inflatie in het eurogebied niet overal tegelijkertijd adequaat bestrijden. De economische groeicyclus van Griekenland loopt daarvoor te veel uit de pas met die van Duitsland, Frankrijk en Nederland (figuur 3).

Om hier iets aan te doen riepen de Europese politieke leiders begin dit jaar het Euro Plus Pact (pagina 16) in het leven. Ter bevordering van de concurrentiepositie van de landen met voortdurende handelsbalanstekorten, zoals de GIPS-landen. Dit Pact dient te worden omgezet in Europese regel- of wetgeving. Eén van de basisregels dient te worden dat loonstijgingen in de pas gaan lopen met arbeidsproductiviteitsstijgingen, niet met prijsinflatie. Zo niet, dan zwengelt de binnenlandse loon-prijsspiraal aan. Bovendien leiden hogere loon- dan arbeidsproductiviteitsstijgingen tot hogere arbeidskosten per eenheid product. Hiermee prijst een land zich uit de markt. Met handelsbalanstekorten als gevolg.

### **Het belang van één Europese monetaire én politieke unie**

Eén gemeenschappelijke monetair beleid dient gepaard te gaan met gecoördineerd begrotingsbeleid, waarvoor een eerste teerling in de vorm van de Begrotingscommissaris is geworpen. Maar het behoeft ook gemeenschappelijk

andersoortig economisch beleid, zoals arbeidsmarktbeleid dat is neergelegd in het Euro Plus Pact. Kortom, een Politieke Unie die beide beleidsterreinen omvat.

Economen opperden dit reeds in de aanloop naar de EMU (Vanthoor, 1994). De politici van destijds zagen echter de brede historische context en besloten om met de monetaire unie van start te gaan. De toenmalige Duitse bondskanselier Helmut Kohl, de Franse president François Mitterrand en ook Ruud Lubbers wisten bij de ondertekening van het Verdrag van Maastricht dat de monetaire unie slechts één eerste stap was op weg naar échte Europese integratie. Los van het huidige crisismanagement dat nodig is om de soevereine overheidsschulden- en bankencrisis de kop in te drukken waren er dus al, hoe dan ook, meer stappen nodig op weg naar een politieke unie.

### **Vervolgstappen**

De tijd is rijp. Juist dankzij de oprichting van het Europese noodfonds kunnen bikkelharde eisen worden gesteld. De opgelegde hervormingen aan de GIPS-landen bieden een uitgelezen gelegenheid om tijdens hun gedetailleerdere verslagleggingen aan Brussel precieze voorwaarden te formuleren waar aan alle landen van het eurogebied dienen te gaan voldoen. Bovendien zijn de gemoederen dermate verhit dat de landen die in nauwelijks nijpende problemen zitten, zoals Duitsland en bijvoorbeeld Oostenrijk, Finland maar zeker ook Nederland, elkaar in deze spannende tijden goed hebben leren kennen en weten op welke punten ze het fundamenteel met elkaar eens zijn.

Bevoegdheden die direct bij Eurocommissarissen, en dus niet bij de Raad, dienen te worden neergelegd voor onbeperkte tijd, zoals onlangs is gedaan ten aanzien van het begrotingsbeleid, zijn onontkoombare sancties in geval van:

- 1 Indexatie van de nationale loongroei in de overheidssector aan de nationale consumentenprijsinflatie
- 2 Nationale overheidsloon- en daarmee uitkeringsstijgingen die de gemiddelde nationale productiviteitsgroei overtreffen
- 3 Het niet nemen van arbeidsmarktmaatregelen in het licht van de vergrijzing, zoals op zijn minst het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd, oplopend tot 67 jaar.
- 4 Het niet nemen van stappen naar een homogener werkgelegenheidsverhouding overheidsmarktsector tussen de eurolanden.
- 5 Het niet naleven van voorstellen ter verbetering van de handelsbalanspositie, indien nodig, ter vitaliseren van economische sectoren zoals verwoord in het six-pack.

De verwachting is dat de Europese politieke leiders op 9 december de Europese bestuurders meer tanden zullen geven. Veel zal uit de koker van Duitsland komen. Maar ook Nederland verkeert bij uitstek in de positie om belangrijke eisen te stellen. Op weg naar een politieke unie. Ter behoud van de Europese welvaart. En de gemeenschappelijke monetaire unie, van welke omvang dan ook.

### Literatuur

- De Grauwe, Paul, 2010, How to embed the Eurozone in a political union, VOXEU.org.
- Peeters, Marga en Ard den Reijer, 2011, On wage formation, wage flexibility and wage coordination: A focus on the wage impact of productivity in Germany, Greece, Ireland, Portugal, Spain and the United States.
- Teulings, Coen en anderen, 2011, *Euro(pa) in crisis – Het Centraal Planbureau over schulden en de toekomst van de Eurozone*, Uitgeverij Balans.
- Vanthoor, Wim F.V., 1994, De Europese monetaire eenwording in historisch perspectief, Nederlands Instituut voor het Bank- en het Effectenbedrijf, Monetaire Monografieën 15. Verschenen in het Engels in 1996 als boek onder de titel *European Monetary Union since 1948 – A political and historical analysis*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Vanthoor, Wim F.V., 2002, *A chronological history of the European Union 1946-2001*, Edward Elgar, Cheltenham.

### Bron

*Me Judice*, jaargang 4, 1 december 2011.



# There is no thing as a free lunch: alleen mensen betalen de rekening van de eurocrisis

Onze politici zijn naarstig op zoek naar geld, naar een magische oplossing, een wonderolie of een benevolente suikeroom zodat de eurolanden worden verlost uit hun financiële lijdensweg. Allerlei opties worden nu bediscussieerd zoals extra leningen van IMF of China aan het noodfonds, het omvormen van het noodfonds tot een bank die onbeperkt geld kan opnemen bij de ECB, het garanderen van de eerste 20 procent verliezen op staatsleningen, een belasting op banken of op financiële transacties, het afschrijven op Griekse staatsobligaties ('haircut').

*Bas Jacobs*

---

Bas Jacobs is hoogleraar  
Economie en Openbare  
Financiën aan de Erasmus  
Universiteit Rotterdam.

Het NRC Handelsblad schreef gister: 'Alleen superingevoerden begrijpen de voordelen en nadelen hiervan'. Dit ontlokte Bert Wagendorp in De Volkskrant de opmerking: 'Het begint erop te lijken dat we problemen moeten oplossen waarvan niemand meer de complexiteit volledig doorgrondt.'

---

57

Het valt wel mee, al doen onze politici niet erg hun best om de zaak transparanter te maken. Twee dingen moeten uitelkaar worden gehouden.

- 1 Wat doen we met failliete landen en banken?
- 2 Wat doen we met niet-failliete landen en banken?

## **Wat doen we met failliete landen en banken?**

Het antwoord op deze eerste vraag is: we moeten de oninbare verliezen nemen. En die verliezen komen hoe dan ook bij mensen terecht. Uiteindelijk betalen u en ik daarvoor. Om Milton Friedman aan te halen: There is no such thing as a free lunch.

Als u in de veronderstelling verkeert dat het u niets gaat kosten, kan ik u uit die droom helpen. Uiteindelijk betalen alleen mensen de kosten van de crisis. Gaan de banken meebetalen via een bankenbelasting, transactiebelasting, of een grotere afschrijving op Griekse obligaties? Helaas: de verliezen worden afgewenteld op de spaarders met lagere rentes, op mensen die geld lenen met hogere rentes, zoals de hypotheekrente, en op de aandeelhouders van de banken die een lager rendement ontvangen op hun beleggingen (denk aan onze

pensioenfondsen). Het zijn dus u en ik die de verliezen van banken betalen, via hogere prijzen van bankdiensten of via ons pensioenfonds dat verliezen incasseert op bankbeleggingen, maar niet 'de banken'.

Een groter noodfonds? U en ik moeten als belastingbetaler, samen met de belastingbetalers van de andere Europese landen, het noodfonds vullen. Hoe groter het noodfonds, hoe meer u en ik mogelijk worden aangeslagen via de blauwe envelop om eventuele verliezen van het noodfonds te betalen. Een gepimpt noodfonds dat via financiële constructies ('leveraging') groter kan worden kan mogelijk meer armslag krijgen, maar het wordt daardoor onherroepelijk een veel riskanter vehikel. En voor die risico's staan uiteindelijk de belastingbetalers in de eurozone garant, direct of indirect als de risico's naar de ECB worden verschoven. De burgers van de eurolanden zijn via hun overheid aandeelhouder bij de ECB. Het maakt dus niets uit of de ECB verliezen maakt; die komen altijd naar rato van het aandelenkapitaal weer terug bij de overheden van de eurolanden.

Het IMF en China om het noodfonds te vullen? Aan buitenlandse geldschietters moet altijd met rente of verlies aan politieke invloed worden betaald. Netto wordt de eurozone daar niet rijker van; tegenover een groter noodfonds (bezittingen) staan ook hogere schulden. Dat is dus een schijnoplossing.

De ECB laten meebetalen? Veel politici vinden het maar wat fijn dat de ECB nu voor hen de hete kolen uit het vuur haalt. Als de ECB geld moet drukken om de verliezen goed te maken op openmarktoperaties, dan neemt de inflatie toe, en zien mensen het reële (voor inflatie gecorrigeerde) rendement op hun spaargeld en pensioenen dalen. (Overigens is het niet gezegd dat de ECB altijd verliezen maakt op openmarktoperaties, daarover hieronder meer.) Ook de reële kosten van schuld dalen. Een hogere inflatie is feitelijk een belasting op besparingen.

Als de ECB met de geldpers failliete landen en banken overeind houdt, betalen uiteindelijk u en ik de inflatiebelasting doordat ons spaargeld en pensioenvermogen minder waard wordt. Vooralsnog is er geen gevaar voor inflatie gezien de gedeprimeerde toestand van de Europese economie. Maar of de kosten van een land/bankfaillissement nu via de ECB of het noodfonds loopt, maakt niet uit. In beide gevallen bent u het haasje. Alleen denken onze politici via de inflatiebelasting stiekem hun politieke verantwoordelijkheid te ontlopen voor dit quasi-fiscale beleid van de ECB. (Vandaar het gedonder met Duitsland en opstappende ECB-bestuurders.)

Monetaire politiek moet niet worden vermengd met budgettaire politiek om de geloofwaardigheid van de ECB te bewaren. De ECB moet daarom geen obligaties opkopen van failliete landen. Ook moet ze banken die failliet zijn niet langer aan het infuus houden. Failliete banken en landen moeten geherstructureerd, al dan niet met behulp van het noodfonds. Het is beter om direct die verliezen te nemen via het noodfonds dan de geloofwaardigheid van de ECB te verpesten.

Het maakt voor de omvang crisisrekening niets uit of we die direct moeten betalen via onze overheid of via banken of via de ECB of via het buitenland. Het is een illusie te denken dat we die rekening via een slinkse route op een ander af kunnen wentelen. Het is daarom ook zo treurig te zien dat onze politici al maanden in de weer zijn een magische truc te verzinnen. Maar er is geen magische truc en er zijn ook geen marsmannetjes die de crisisrekening graag willen betalen.

Maakt het dan economisch helemaal niets uit? Jawel. Je wilt dat diegenen die risico's hebben genomen, ook de prijs betalen voor dat risico. Dus: banken moeten bloeden voor hun grote blootstelling aan riskante obligaties; de aandeelhouders (ook onze pensioenfondsen) zien dan hun aandelen helemaal niets meer waard worden. Als banken daardoor omvallen, moeten belastingbetalers banken herkapitaliseren om te voorkomen dat een bankencrash optreedt. Bankieren moet worden gered, niet bankiers. Overigens is het afschrijven van verliezen in banken riskant. De politiek mag nooit verlangen dat banken verliezen nemen zonder dat ze een vangnet onder het financiële systeem spannen. Landen die gefaald hebben in toezicht op hun financiële sector (bv. Frankrijk) moeten eerst zelf de consequenties dragen van dat falen, voordat ze een beroep doen op andere landen. Een bankenbelasting of een transactiebelasting is daarentegen minder verstandig; die wordt eenvoudig afgewenteld op de consument, zeker als niet alle landen meedoen.

Het zou mooi zijn als onze politici eerlijk zouden zijn en direct te proberen belastingbetalers het hele verhaal te vertellen:

De verliezen op failliete landen en banken moet u betalen, linksom of rechtsom, als belastingbetaler, aandeelhouder rekeninghouder of spaarder. Er is geen gratis lunch. Wij proberen te zorgen dat diegenen die verkeerde beslissingen hebben genomen, ook de grootste verantwoordelijkheid daarvoor dragen, teneinde te voorkomen dat ze worden beloond voor slecht gedrag.

### **Wat doen we met niet-failliete landen en banken?**

Het antwoord op de tweede vraag is ook heel simpel: die moeten we met alle macht beschermen tegen omvallen door marktpaniek. Europa moet de lijn

trekken waar landen en banken solvabel zijn en waar niet. En dat weigeren we nu.

Bij de banken heeft de ECB al alle speciale voorzieningen die in 2008 in het leven zijn geroepen inmiddels weer geoperationaliseerd. De ECB is de lener in laatste instantie ('lender of last resort') als banken op de geldmarkt geen geld meer kunnen krijgen. De ECB verdomt het echter om lender of last resort te zijn voor overheden. Nu zitten we met het probleem dat solvabele overheden kunnen omvallen door marktpaniek die vanzelf bewaarheid wordt. Als beleggers denken dat landen failliet gaan, verkopen ze hun obligaties, de rentelasten voor betreffende overheden stijgen, beleggers zien vervolgens dat de kans dat die overheden niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen toeneemt, waarvoor de angst van beleggers dat landen failliet gaan wordt bevestigd. Zo kunnen rentes in eurolanden in no-time door het dak gaan en kunnen op hol geslagen financiële markten iedere overheid tot een faillissement dwingen.

Zolang het noodfonds nog niet groot genoeg is, moet de ECB daarom de opdracht krijgen van de eurolanden om coûte-que-coûte faillissementen bij solvabele landen te voorkomen – al dan niet na enige budgettaire ingrepen en banksaneringen (Spanje, Italië en Frankrijk). De ECB kan tegen dumprijzen obligaties opkopen van beleggers die van hun obligaties afwillen en die weer verkopen als de gekte in de hoofden van beleggers weer is opgehouden.

---

60

Opkopen van obligaties van niet-failliete landen, die nu door marktpaniek geen geld kunnen lenen, kost geen geld. Als beleggers ten onrechte denken dat een land failliet gaat kan de ECB tegen een veel lagere koers dan de werkelijke waarde obligaties opkopen en dat later (waarschijnlijk met winst) weer verkopen. De ECB kan altijd de inflatie onder controle houden door een deel van de opgekochte obligaties weer te verkopen teneinde zo de geldhoeveelheid te verkrappen. Bovendien kan Europa nu best wat inflatie gebruiken. Door de economische krimp dreigt een schuld-deflatie-spiraal: de reële waarde van schulden neemt toe door dalende prijzen terwijl de inkomens dalen. Dat is een recept voor financiële rampspoed. Tot slot, de ECB moet niet landen 'excessief' gaan steunen zodanig dat de druk helemaal wegvalt om de begroting op orde te houden. Rentes op staatsobligaties moeten daarom een adequate weerspiegeling blijven van het wanbetalingsrisico van overheden.

Het is voor de ECB belangrijk om haar geloofwaardigheid te behouden bij de monetaire politiek. Daarom moet monetaire financiering van oninbare staats- en bankschulden (waar de Duitsers terecht bang voor zijn) worden voorkomen. Maar liquiditeitssteun aan solvabele overheden is in principe geen monetaire financiering (het kost in beginsel niets) en ondermijnt daarmee de geloof-

waardigheid van de ECB niet. Je kunt de monetaire politiek bovendien perfect scheiden van het stabiliseren van de obligatiemarkten. Het meest direct is om alle mogelijke verliezen op het opkoopprogramma van de ECB (als ze al optreden) direct door het noodfonds te laten betalen en, wanneer het noodfonds is opgetuigd, het opkoopprogramma via het noodfonds voort te zetten en uit de ECB te halen. Maar zolang overheden het noodfonds te klein houden, is de ECB werkelijk de enige instantie die nu een economische meltdown in het eurogebied kan voorkomen.

Ook nu weer weigeren onze politici om kiezers de waarheid te vertellen. Het stoppen van de crisis betekent onherroepelijk een (minimale) overdracht van soevereiniteit. Wil het Europese project slagen, dan moeten de belastingbetalers van alle eurolanden garant staan voor alle landen en banken die solvabel worden geacht. Welk instrument ook wordt gekozen (noodfonds, ECB, eurobonds, etc), in alle gevallen staat de belastingbetaler garant. Zolang die garanties alleen gelden voor solvabele landen en banken loopt de belastingbetaler geen financieel risico. Als dit niet gebeurt, dan blijven markten in paniek en alle landen en banken met in eerste instantie alleen liquiditeitsproblemen gaan dan uiteindelijk toch failliet. Dat is de reden dat de kosten van het oplossen van de eurocrisis steeds hoger worden. Steeds meer landen en banken die aanvankelijk alleen maar een liquiditeitsprobleem hadden worden nu door de richting een faillissement gedwongen, aangezien het commitment van onze politici aan de euro halfhartig is.

Door dit aanhoudende mismanagement van de eurocrisis, raakt de Europese economie in een nieuwe recessie. U en ik betalen daarvoor met een lager loon, hogere werkloosheid, minder rendement op ons spaargeld en pensioenbeleggingen en lagere huizenprijzen. Ook grotere staatsschulden moeten ooit weer door ons terugbetaald worden met lastenverzwaringen of bezuinigingen.

De weigering van Duitsland en Nederland om zowel het noodfonds te vergroten als de ECB de opdracht te geven om nu vol gas te geven, om te voorkomen dat Spanje, Italië en zelfs Frankrijk omvallen, is uitermate destructief en legt een bom onder de eurozone. Ook hier moeten onze politici belastingbetalers wederom het hele verhaal vertellen:

Voor het beëindigen van de problemen in de eurozone, moet u, samen met alle andere belastingbetalers in de eurozone, garant staan voor de schulden van landen en banken die wij solvabel achten. Als u zich volledig committeert gaat dat u helemaal niets extra kosten afgezien van de onvermijdelijke verliezen op de failliete landen en banken — zie vorige stuk. Wij hebben dan dankzij uw commitment de 'bazooka' waarmee paniek op de financiële markten voor

eens en voor altijd stopt en de euro in tact blijft. Maar als u weigert om uzelf committeren aan het europroject, dan krijgt u, belastingbetaler, van ons de waarschuwing dat dit uit kan draaien op een bankencrash en een economische depressie. Grote delen van uw geld en pensioenvermogen dat is belegd in obligaties en is gestald bij banken zullen verdampen. Uw inkomen gaat dalen, u kunt werkloos raken, de belastingen gaan stijgen, de overheidsvoorzieningen worden minder en de huizenprijzen zullen dalen. De keus is aan u.

Politici moeten ophouden met het zoeken naar uitwegen die de problemen niet oplossen, maar alleen maar groter maken.

**Bron**

Bas Jacobs, Weblog Politieke Economie, 25 oktober 2011.

## Thema 2: Begrotingsbeleid

Bezuinigen? Volgens veel Nederlandse economen geen goed idee: de voorstellen hebben weinig structurele visie en leiden op termijn niet tot schuldreductie, vat Bas Jacobs samen. Danijela Piljic en Ruth van de Belt betogen dat er geen structurele verlaging van het overheidstekort in zicht is, omdat maatregelen rondom pensioenen, zorg en de woningmarkt worden geschuwd terwijl (bank- en stabiliteitsfonds)garanties kunnen stijgen. De teller slaat ook harder uit door internationale macro-economische onevenwichtigheden dan door fiscaal beleid, zodat we ondanks bezuinigingen wellicht een stijgend overheidstekort tegemoet zien, aldus Niels Gilbert en Jeroen Hessel. Desondanks waren de bezuinigingen van 2011 noodzakelijk volgens Raymond Gradus, om de rentedruk op de overheidsfinanciën te verminderen. Echter, de uitverdieneffecten en verzwarende van een mogelijke recessie zijn voor Gradus reden om voor 2012 het gebruik van automatische stabilisatoren te bepleiten in plaats van bezuinigingen.





# Met alleen hard bezuinigen komen Nederland en Europa er niet bovenop

Het kabinet verzuimt een oplossing te formuleren voor de eurocrisis, stelt Bas Jacobs. Het biedt geen oplossing voor de problemen in de bankensector. De wens tot harder bezuinigen vergroot de economische neergang. Het kabinet verergert bovendien Europese onevenwichtigheden en frustreert daarmee economisch herstel in Zuid-Europa.

*Bas Jacobs*

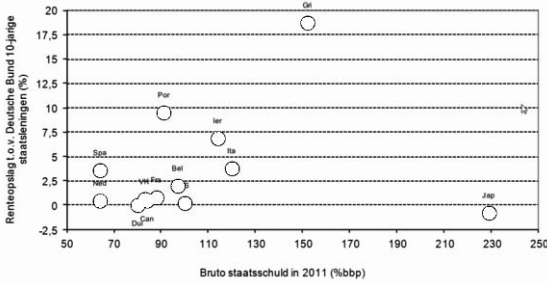
---

Bas Jacobs is hoogleraar  
Economie en Openbare  
Financiën aan de Erasmus  
Universiteit Rotterdam.

## Intellectueel tekort

Terwijl het begrotingstekort terugloopt, is het intellectuele tekort van regering Rutte inmiddels onhoudbaar geworden. Terwijl toonaangevende internationaal economen als Eichengreen, Krugman, Roubini en Buitter de noodklok luiden dat de eurozone instort bij langer uitblijven van acuut ingrijpen, strompelt de regering van crisisbijeenkomst naar crisisbijeenkomst en komt niet verder dan het imiteren van de Duitse analyse dat alle economische problemen, zowel in Nederland als in Europa, veroorzaakt zijn door te hoge schulden. En de oplossing van de regering is even voorspelbaar als ondoordacht: er moet worden bezuinigd, in Nederland en daarbuiten, en wel nu.

Als deze analyse zou kloppen, waarom betaalt Japan met een staatsschuld van meer dan twee maal het nationaal inkomen, een lagere rente op haar staatsleningen dan Duitsland, het meest kredietwaardige land van Europa? Waarom betaalt Spanje met een schuld die substantieel lager is dan die van Engeland dan een rente die meer dan twee keer hoger is? Waarom betaalt de VS – met enorme budgettaire problemen – een rente die bijna net zo hoog is als die van Duitsland? Zie figuur 1.



Figuur 1: Staatsschuld en renteopslagen

Bron: Staatsschuld: IMF (2011), Global Financial Stability Report, Washington DC.

Renteopslagen: Financial Times, 19 september.

Het antwoord is dat er geen *lender of last resort* is voor overheden in de eurozone. Daardoor kan een run op eurolanden optreden, het equivalent van een *bankrun*. Houders van GIIPS-obligaties verkopen hun obligaties in de angst dat ze hun geld kwijt raken. Rentes stijgen, waardoor de angst van beleggers wordt bevestigd dat ze hun geld kwijtraken. Een *self-fulfilling prophecy* is nu gaande in de eurozone. De rentes die eurolanden moeten betalen weerspiegelen allang niet meer alleen het hogere wanbetalingsrisico van landen, maar ook het wantrouwen in de euro. De analyse dat de problemen in de eurozone alleen te maken hebben met schuld, is daarom veel te simpel, de oplossing – bezuinigen – evenzeer.

66

### Geen oplossing voor eurocrisis

Door een verkeerde probleemanalyse zitten vier macro-economische draadjes los in het denken van de regering. Ten eerste, er is geen plan om de eurocrisis op te lossen. Voorstellen voor meer budgettaire controle en sancties bij de naleving van het Stabiliteitspact zijn prima, maar lossen de volgende crisis op, niet de huidige.

Het fundament onder de euro moet worden hersteld. Het is onmogelijk om een muntunie te hebben zonder de minimale budgettaire dekking om liquiditeitscrisis bij solvabele landen/banken te bestrijden en om schuldhervorming te organiseren bij landen/banken die failliet zijn. Daarnaast moet het worden omgevormd tot een Europees Monetair Fonds dat buiten de politiek wordt geplaatst om te voorkomen dat landen schuldhervorming of reddingsoperaties kunnen vetoën.

Het is noodzaak dat onmiddellijk een streep wordt getrokken tussen landen die solvabel zijn (al dan niet na enige hervormingen), zoals Spanje en Italië, en landen die failliet zijn, zoals Griekenland, en misschien ook Portugal en

Ierland. Hoe langer wordt gewacht, hoe groter de kans dat solvabele landen alsnog failliet gaan. De overheids- en bankschulden van failliete landen, moeten direct worden geherstructureerd in ruil voor structurele hervormingen, zodanig dat perspectief wordt geboden op houdbare overheidsfinanciën en economische groei.

De ECB dient zonder enige reservering door te gaan met grootschalige opkopen op obligatiemarkten om de obligatierun op solvabele landen te stoppen. Mogelijke verliezen die daarbij ontstaan, mogen niet monetair worden gefinancierd om de onafhankelijkheid van de ECB te borgen. Het noodfonds kan de verliezen op openmarktoperaties van de ECB financieren, maar kan ook – als het operationeel is – deze taak van de ECB overnemen. Het noodfonds moet dan wel verviervoudigd worden. De ECB moet uiteraard niet doorgaan met geld verbranden door obligaties van failliete landen op te kopen, zoals Griekenland.

### **Geen visie op hervorming banksysteem**

Ten tweede, de regering geeft geen enkele visie voor hervorming van het banksysteem. Zuid-Europese schulden zijn door de claim van systeembanken op de belastingbetaler net zo goed het probleem geworden van Noord-Europa, als van Zuid-Europa. Die ongemakkelijke waarheid wil de regering niet erkennen. De marginaal gekapitaliseerde banken in de eurozone worden zonder ingrijpen zombiebanken die het economisch herstel jarenlang kunnen frustreren. De kapitalisatie van banken is bovendien geflatteerd doordat riskante obligaties tegen boekwaarde en niet tegen marktwaarde op bankbalansen staan. Door de schulden crisis bevrozen interbancaire markten weer, net als na de val van Lehmann Brothers in 2008. Volgens het IMF hebben alle Griekse, Ierse en Portugese banken, en een groot deel van de Franse banken en Duitse Landesbanken geen toegang meer tot de geldmarkt en hangen inmiddels aan het infuus van de ECB.

Het is urgent om de Europese banken te herkapitaliseren, ver boven niveaus die worden voorgeschreven door Basel-III. Als banken niet zelf in staat zijn financiering aan te trekken, moet dat met publiek geld en desnoods met nationalisaties gebeuren, maar alleen in ruil voor het afschrijven op rotte obligaties. Anders draait de belastingbetaler weer op voor het nemen van excessieve bankrisico's. Daarnaast moet het *too-big-to-fail* probleem worden opgelost door internationaal toezicht met het delen van kosten bij bankreddingen (*burden sharing*), het zoveel mogelijk scheiden van spaarbankactiviteiten van zakenbankactiviteiten en strengere regels voor zakenbankactiviteiten omdat die scheidingen nooit waterdicht zijn. Tot slot moet de fiscus stoppen met het

aanjagen van financieel risico via de hypotheekrenteaftrek en de bevoordeling van schuldfinanciering in de vennootschapsbelasting.

### **Kortetermijnblik op overheidsfinanciën**

Ten derde, de regering bezuinigt vooral op korte termijn en voert vrijwel geen structurele hervormingen door die de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën vergroten. Bij economische tegenwind zouden juist op korte termijn de begrotingsteugels moeten gevierd terwijl op lange termijn de begroting op orde wordt gebracht. Deze weeffout in het Regeerakkoord maakt de regering alleen maar groter door nog harder te bezuinigen als het economisch tij tegenzit; het begrotingstekort mag niet meer dan 1-procent boven het ingezette begrotingspad eindigen. Dit is *penny wise and pound foolish*. De regering moet bij de aanstormende turbulentie van de eurocrisis niet nóg harder op de rem gaan staan, maar structurele hervormingen doorvoeren.

De regering denkt dat de kredietwaardigheid van de Nederlandse overheid in gevaar komt als het begrotingstekort zou oplopen. Maar die kredietwaardigheid wordt niet alleen bepaald door de hoogte van het begrotingstekort, maar ook door de economische groei. IMF-onderzoek toont aan dat bezuinigingen negatieve effecten hebben op de groei en al helemaal in perioden van crisis op de financiële markten. Huishoudens en bedrijven herstellen hun balansen en dat wordt alleen maar moeilijker als de overheid extra bezuinigt of de lasten verzwart. De automatische stabilisatoren moeten daarom bij zwaar weer voluit kunnen werken: uitgavenkaders moeten blijven staan, de werkloosheidsuitkeringen kunnen buiten kader worden gezet en de belastinginkomsten moeten kunnen dalen.

Om de kredietwaardigheid van de Nederlandse overheid te borgen kan de overheid hervormingen doorvoeren in de huizenmarkt (eigen huis naar box 3, banken kunnen bij problemen worden geherkapitaliseerd), de pensioenen (AOW in 12 jaar naar 68 en koppelen aan de levensverwachting, fiscalisering AOW-premies), de arbeidsmarkt (beperking WW-duur, hervorming ontslagrecht, loon naar werk i.p.v. leeftijd), de gezondheidszorg (hogere eigen bijdragen, leeftijdspecifieke zorgpremies), enzovoorts. Hervormingen van de bankensector verminderen bovendien het beslag van de financiële sector op de overheidsfinanciën.

### **Plannen vergroten onevenwichtigheden**

Ten vierde, als de regering bij economisch ontij extra gaat bezuinigen, dan vergoot Nederland nog meer de macro-economische onevenwichtigheden in de eurozone. Harde bezuinigingen in Noord-Europa verergeren de schulden crisis en frustreren de mogelijkheden voor Zuid-Europa om hun concurrentiepositie

te herstellen. Grotere nationale besparingen in Noord-Europa betekenen hogere exporten en grote kapitaalstromen naar Zuid-Europa. Zuid-Europa gaat dus minder exporteren en nog meer lenen van Noord-Europa.

Het voortbestaan van de eurozone staat op het spel. Acute actie is vereist, maar de regering is intellectueel verdwaasd, staart met open ogen in de koplampen van de aanstormende eurocrisis en houdt er ondoordachte ideeën op na dat de eurocrisis met vasten en stokslagen kan worden opgelost.

Volgens Milton Friedman was de Grote Depressie te wijten aan de weigering van de Fed om als *lender of last resort* op te treden voor banken. De ECB moet nu niet dezelfde fout maken door te weigeren als *lender of last resort* op te treden bij overheden. Japan heeft decennialang in het economisch moeras gezeten, en is daar eigenlijk nooit weer uitgekomen, omdat de verliezen in het bankwezen niet werden genomen. Laat de regering daarom met grote urgentie het verziekte bankwezen op orde brengen. Volgens John Maynard Keynes was de Grote Depressie te wijten aan de weigering van overheden om de begrotingsteugels te laten vieren bij economisch ontij. Regering Rutte moet deze fout niet herhalen. We weten ook dat de Grote Depressie nooit zulke diepe sporen had kunnen trekken als overheden niet en masse zouden zijn bezweken voor protectionisme. Dat protectionisme vindt nu zijn uitweg via de anti-Europasentimenten die overal de kop op steken.

De regering Rutte speelt een gevaarlijk spel. Ze vaart een verkeerde economische koers, niet alleen uit intellectueel gebrek, maar ook uit electoraal opportunisme. Net als het immigratie/integratie-issue is de eurocrisis een electorale fragmentatiebom voor alle middenpartijen. Rutte laat zien, samen met Verhagen, bereid te zijn een economische ravage in de eurozone aan te richten uit angst voor de toorn van het electoraat. Ze moeten daarmee ophouden om de eurocrisis effectief te managen, een meltdown van de eurozone te voorkomen en de geloofwaardigheid van de Nederlandse politiek niet nog verder te ondermijnen.

### **Bron**

*Me Judice*, jaargang 4, 21 september 2011.

# Risico's voor de schatkist

Geholpen door het economische herstel en kabinetsmaatregelen zal het begrotingstekort de komende jaren naar verwachting halveren. Een betere blik op de cijfers schetst echter een minder rooskleurig beeld over het begrotingsbeleid dan het kabinet ons wil doen geloven. Gebrek aan solide langetermijnbegrotingsbeleid en de gestegen overheidsgaranties maken de Nederlandse overheidsfinanciën kwetsbaar voor een nieuwe economische neergang.

*Danijela Piljic en Ruth van de Belt*

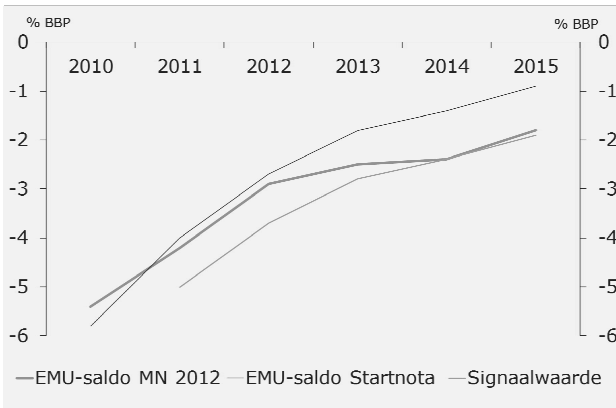
---

Danijela Piljic en Ruth van de Belt werken als econoom bij het directoraat Kennis en Economisch Onderzoek (KEO) van Rabobank Nederland.

## Kortetermijnvisie van het kabinet

Na in 2009 en 2010 sterk uit het lood te zijn geslagen, verbetert de overheidsbegroting geleidelijk. De verwachting is dat het begrotingstekort dit jaar uitkomt op 4,2% van het bruto binnenlands product (bbp). Naar het zich nu laat aanzien, wordt de huidige kabinetsperiode in 2015 afgesloten met een begrotingstekort van 1,8% van het bbp. De afname is mede het gevolg van bezuinigingen en lastenverzwaringen die het kabinet vooral aan het begin van de kabinetsperiode laat ingaan. Ondanks een verwachte verbetering van het begrotingssaldo met 2,5%-punt ten opzichte van 2011, is het tekort in 2015 verdubbeld ten opzichte van het tekort uit de financiële vertaling van het regeerakkoord in de startnota.<sup>1</sup> Het verwachte saldopad komt vooral in de tweede helft van de kabinetsperiode dicht in de buurt van het signaalpad (figuur 1).<sup>2</sup> Door de verslechterde economische vooruitzichten voor de komende jaren vallen de overheidsinkomsten lager uit dan verwacht in de startnota.<sup>3</sup>

Een te hoge inschatting van de potentiële economische groei leidt achteraf tot structureel hogere uitgaven vanwege de veronderstelde grotere budgettaire ruimte en daarmee ook tot een verslechtering van het EMU-saldo. Bij gebrek aan grote structurele hervormingen in de komende jaren, betekent dit dat het kabinet bij tegenvallers noodgedwongen weer de kaasschaaf uit de kast zal moeten halen. Ter illustratie: het kabinet neemt 121 maatregelen om € 19,6 miljard aan bruto bezuinigingen en lastenverzwaringen bij elkaar te sprokkelen; dat is circa € 162 miljoen per maatregel.<sup>4</sup> Wanneer het kabinet het begrotingstekort in 2015 weer terug zou willen brengen naar de oorspronkelijke 0,9% van het bbp dan zijn in de komende jaren extra bezuinigingen en/of lastenverzwaringen nodig ter hoogte van circa € 5 miljard bovenop op de bestaande maatregelen van € 18 miljard. De keerzijde hiervan is dat het kan resulteren in een negatieve spiraal van bezuinigingen die de economische situatie verergeren en zo nieuwe bezuinigingen noodzakelijk maken.<sup>5</sup>



Figuur 1: Begrotingstekort daalt, maar valt hoger uit dan verwacht

Bron: Ministerie van Financiën.

### Boterzachte bezuinigingen?

Volgens het regeerakkoord wordt tijdens de huidige kabinetsperiode € 18 miljard bezuinigd. Maar klopt dit getal wel? In de eerste plaats heeft het kabinet Rutte € 3¼ miljard geërfd van het kabinet Balkenende-IV. Daarnaast denkt het kabinet € 7 miljard te bezuinigen door ambtenarensalarissen structureel te matigen en de publieke sector te verkleinen. Ervaringen uit het verleden leren echter dat ambtenarensalarissen niet structureel kunnen achterblijven bij die in de private sector. De bezuinigingsoperatie 'kleine overheid' wordt eveneens als te ambitieus bestempeld. De maximale opbrengst wordt door het CPB geraamd op € 2 miljard, circa € 5 miljard lager dan waar het kabinet op rekent. Bovendien bestaat € 6¼ miljard niet uit bezuinigingen, maar uit lastenverzwaringen vooral als gevolg van hogere zorgpremies (CPB, 2010a). In tegenstelling tot het CPB rekent het kabinet niet met een extra stijging van de zorguitgaven en -premies ter hoogte van € 3,6 miljard.<sup>6</sup> Rekeninghoudend met het voorgaande betekent dit dat het kabinet feitelijk slechts € 4 miljard bezuinigt, nog geen kwart van € 18 miljard. Het behoeft geen betoog dat de beoogde verbetering van de overheidsbegroting hierdoor niet haalbaar is.

Het begrotingstekort heeft een opwaarts effect op de overheidsschuld in de komende jaren. Zolang de overheid moet lenen om de uitgaven te financieren, stijgt immers de nominale overheidsschuld. Bovendien is de overheid nieuwe verplichtingen aangegaan voor de Nederlandse bijdrage aan de steunpakketten voor Griekenland, Ierland en Portugal. In 2015 bedraagt de overheidsschuld naar verwachting 66,2% van het bbp. Deze schuld terugbrengen naar het pre-crisis niveau zal geen gemakkelijke opgave zijn. Bij een structurele groei van 1,5% en

een inflatie van 2%, blijft de schuldquote stijgen zolang het overheidstekort groter is dan 2,2% van het bbp.<sup>7</sup> Bij begrotingsevenwicht duurt het tot ver na 2020 voordat de schuld weer terug is op het pre-crisis niveau (Tweede Kamer, 2011).

### **Het zwaard van Damocles: garanties**

Niet alleen de stijgende staatsschuld is een mogelijk risico voor de solvabiliteit van de Nederlandse overheid. Tijdens de crisis heeft de overheid naast de garanties op de Nederlandse financiële sector ook een bilaterale lening verstrekt aan Griekenland en staat zij mede garant voor leningen die zijn verstrekt door de *European Financial Stability Facility* (EFSF), het *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM) en het IMF.

### **Europa in nood**

In mei 2010 is het noodfonds EFSF opgericht voor een periode van drie jaar om leningen te verstrekken aan eurolanden in financiële nood. Eurolanden staan voor € 440 miljard garant voor de verplichtingen die de EFSF aangaat voor de financiering van deze leningen. Obligaties die door de EFSF worden uitgegeven, worden door eurolanden gegarandeerd naar rato van hun aandeel in de verdeelsleutel van de ECB.<sup>8</sup> Naast de directe dekking van de leningen van de EFSF en de daaraan gekoppelde rentelasten verleent Nederland, via zijn relatieve aandeel in de groep met eurolanden met de hoogste kredietwaardigheid, ook een aanvullende achtervanggarantie ter hoogte van € 24 miljard om de hoogste kredietstatus van de EFSF te garanderen. Deze achtervanggarantie wordt aangesproken als andere (niet triple-A) landen hun garanties niet nakomen. Tevens is in juni 2010 het EFSM in werking getreden. Dit is een noodfaciliteit ter hoogte van € 60 miljard die wordt beheerd door de Europese Commissie. Alle EU-landen staan, via hun aandeel in de Europese begroting, garant voor leningen verstrekt aan EU-lidstaten die in financiële problemen verkeren. Het Nederlandse aandeel in de garanties bedraagt maximaal € 2,9 miljard. Vanaf medio 2013 zullen de twee tijdelijke fondsen EFSF en EFSM worden opgevolgd door het permanente *European Stability Mechanism* (ESM) met een maatschappelijk kapitaal van € 700 miljard.<sup>9</sup> Hiervan zal € 80 miljard geplaatst kapitaal en € 620 miljard opeisbaar kapitaal zijn. Voor het geplaatste kapitaal stort Nederland in de periode 2013-2017 jaarlijks circa € 915 miljoen. Het Nederlandse aandeel in het opeisbaar kapitaal is € 35,5 miljard.<sup>10</sup> Het IMF heeft € 250 miljard beschikbaar gesteld voor de steun aan noodlijdende landen. De Nederlandse centrale bank leent via een quotasysteem geld aan het IMF, waar de overheid garant voor staat. De kans dat deze garantie wordt geëffectueerd is klein omdat aflossingen op leningen van het IMF voorrang hebben. Het risico dat het IMF niet terugbetaald wordt, is daarom gering.



Tabel 1: Overzicht (euro)crisisgaranties Nederlandse staat (in miljarden euro)

	Potentieel gezaamenlijk	Potentieel Nederland	Gecommitteerd gezaamenlijk	Gecommitteerd Nederland	Geëffectueerd risico
Garantie interbancaire leningen*	-	200	-	-	33,2
Alt-A portefeuilles	-	16,4	-	-	16,4
Steunpakket Griekenland	110	4,7	110	4,7	2,8
EFSF**	440	50	43,7	4,4	0,6
Uitbreiding EFSF	340	44	-	-	-
EFSM	60	2,9	48,5	2,4	1,1
ECB-aankopen***	152	9,1	152	9,1	-
Kapitaalstorting IMF	-	-	-	32,9	-

\* Afgesloten per januari 2011.

\*\* Voor het aanvullende steunpakket aan Griekenland ter hoogte van € 109 miljard is het aandeel van het IMF nog niet bepaald. De Nederlandse bijdrage is daarvan afhankelijk.

\*\*\* Stand 16 september 2011

Bron: Ministerie van Financiën, EC.

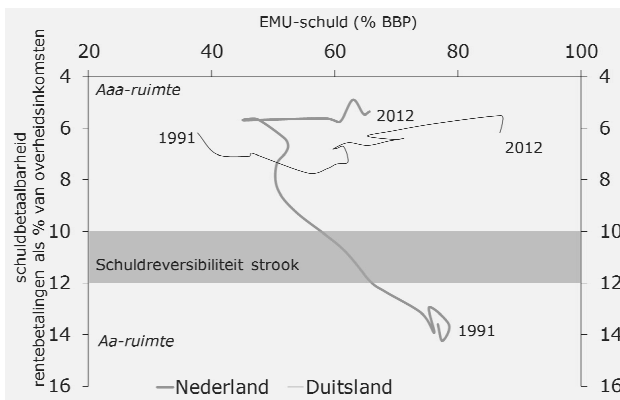
Daarnaast staat de Nederlandse schatkist, via lagere dividenden die de Nederlandse centrale bank uitkeert aan de staat, indirect bloot aan eventuele verliezen die de ECB maakt op opgekochte staatsobligaties.<sup>11</sup> Tabel 1 laat zien dat de Nederlandse overheid op dit moment garant staat voor bijna € 104 miljard en heeft toegezegd die garanties in geval van nood op te voeren tot circa € 194 miljard. In 2008 bedroegen de voorwaardelijke financiële verplichtingen nog 'slechts' 13% van het bbp, terwijl dit in 2011 is gestegen naar 30% van het bbp.

Deze garanties zijn vaak niet zichtbaar in de schuld- of tekortcijfers, maar dat betekent niet dat ze zonder risico's zijn.<sup>12</sup> Bij een sterke verslechtering van de economische situatie kunnen de garanties worden ingeroepen en de overheidsbegroting onder druk zetten. Overigens heeft de Nederlandse staat nog een aantal achterborgstellingen verleend, dat in het licht van het huidige onzekere economische klimaat een negatieve invloed kan hebben op de overheidsfinanciën. Het gaat bijvoorbeeld om het Depositogarantiestelsel (DGS) en de Nationale Hypotheekgarantie (NHG).<sup>13</sup> De verplichtingen worden in eerste instantie gefinancierd door een stichting of andere instellingen, maar als zij in gebreke blijven fungeert de overheid als 'lender-of-last resort'.

### Vertrouwen markten van belang

De overheidsschuld en het begrotingssaldo zijn belangrijke indicatoren die de geloofwaardigheid van een land als debiteur bepalen, maar het vertrouwen van de financiële markten in een overheid staat of valt met de verwachting of zij op termijn aan haar verplichtingen kan voldoen. Recente ontwikkelingen in de eurozone laten zien dat twijfel over de betrouwbaarheid, om wat voor reden dan ook, voor flinke onrust kan zorgen op de financiële markten met als gevolg dat de financiering van de overheidsschuld in gevaar komt. Volgens de kredietbeoordelaar Moody's hangt de mate waarin een land zich een schuld kan veroorloven sterk samen met de mate waarin het kan voldoen aan zijn financiële verplichtingen.<sup>14</sup> De belangrijkste indicator hiervoor is de (netto) rentebetalingen op overheidsschuld als percentage van de overheidsinkomsten. De inkomsten van de Nederlandse overheid zijn met circa 38% van het bbp relatief hoog, waardoor het aandeel van rentebetalingen in de totale overheidsinkomsten met iets meer dan 5% vrij laag is (figuur 2). Ter vergelijking: in Duitsland bedraagt dit aandeel circa 6%, terwijl Italië een aandeel van ruim 10% kent. Een belangrijke reden hiervoor is de neerwaartse druk op rentes voor Nederlandse staatobligaties als gevolg van een vlucht van beleggers in 'veilige' beleggingen.<sup>15</sup> De verwachting is dat de schuldbetaalbaarheid ook in de komende jaren geen problemen zal opleveren voor de (kredietwaardigheid van de) Nederlandse overheid, omdat de rentelasten zullen afvlakken als gevolg van een dalend begrotingstekort.<sup>16</sup>

74



Figuur 2: Aflossen is geen probleem

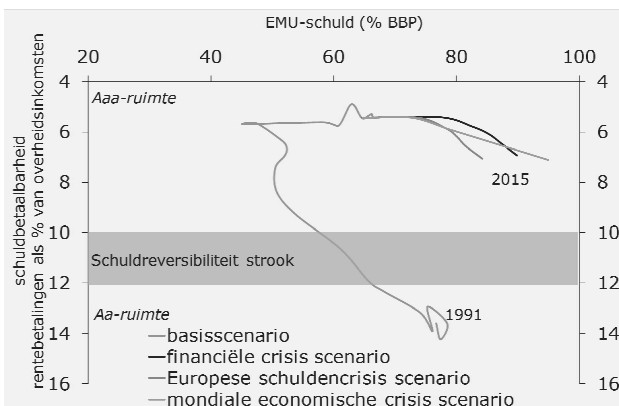
Bron: CPB, OESO.

Een redelijk vlak verloop van de lijn in figuur 2, vooral in het afgelopen decennium, suggereert bovendien dat een eventuele stijging van de Nederlandse overheidsschuld niet zal resulteren in een flinke stijging van de rentelasten wat de schuldfinancierbaarheid in gevaar brengt en een negatieve spiraal op gang

brengt.<sup>17</sup> Stijgende rentelasten leiden immers tot een hogere schuld die weer hogere rentelasten tot gevolg heeft.

### Schokbestendig of niet?

Het ministerie van Financiën (2011) laat aan de hand van drie simulaties, een hernieuwde financiële crisis, een aanhoudende Europese schulden crisis en een mondiale economische crisis, zien dat een aanzienlijke verslechtering van de overheidsfinanciën niet uitgesloten is. In het ergste geval loopt de schuldquote na vijf jaar op tot 95% van het bbp.<sup>18</sup> Rekening houdend met deze forse verslechtering van de overheidsfinanciën lopen de rentelasten op, maar lijkt de kredietwaardigheid van de Nederlandse overheid buiten schot te blijven (figuur 3).<sup>19</sup> Het is goed mogelijk dat de relatief goede uitgangspositie van Nederland ook dan als veilige haven fungeert. De schokproef houdt echter geen rekening met een herstructurering van de Griekse overheidsschuld. Ervan uitgaande dat de Griekse overheid aan de helft van haar verplichtingen niet kan voldoen, betekent dit voor Nederland een direct verlies van circa € 2,4 miljard. Indirect stijgen de verliezen omdat Nederlandse financiële instellingen in problemen komen wegens afschrijvingen op Grieks schuld papier en gebrek aan vertrouwen. Nieuwe overheidsinterventies zijn dan ook niet onwaarschijnlijk. Ook moeten de Europese noodfondsen worden verdubbeld om het besmettingsgevaar van andere perifere eurolanden te voorkomen. De indirecte kosten en garanties kunnen oplopen tot ruim € 95 miljard (16% van het bbp). Tot slot resulteert een Griekse herstructurering onvermijdelijk in een economische recessie in de eurozone die de groei van de Nederlandse economie ook flink onder druk zet.



Figuur 3: Schuldaflossing in 3 scenario's

Bron: CPB, Ministerie van Financiën, Rabobank.

Hoewel de financiering en de betaalbaarheid van de Nederlandse overheidsschuld geen gevaar lijken te lopen, wil dat echter niet zeggen dat Nederland onbeperkt zijn schulden kan laten stijgen en doorschuiven naar de toekomst. Bij een verdere oploop van de schuld neemt het vermogen van de overheid af om negatieve schokken te kunnen opvangen. Tegelijkertijd is de economische groei in landen met een hoge schuldquote lager, wat een verlaging of stabilisatie van de schuldquote lastiger maakt.<sup>20</sup> Het probleem van de Nederlandse overheidsfinanciën zit vooral in de ongedekte rekening van de toekomst.<sup>21</sup> Terwijl het kabinet zich realiseert dat de overheidsuitgaven aan de AOW en de zorg als gevolg van de vergrijzing in 2040 naar verwachting € 130 miljard (22% van het bbp) zullen bedragen, biedt het onvoldoende perspectief voor een oplossing van dit probleem. De bezuinigingsmaatregelen die het kabinet wel neemt, zorgen weliswaar voor een dalend begrotingstekort tijdens de huidige kabinetsperiode, maar ze zijn onvoldoende structureel van aard om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen.

Indien het kabinet had gekozen voor een versnelde verhoging van de pensioenleeftijd naar 67 jaar in combinatie met een koppeling aan de levensverwachting en een versoering van de collectieve zorguitgaven gefinancierd uit de AWBZ dan zou dat op termijn structureel € 8 miljard<sup>22</sup> respectievelijk € 10 miljard opleveren voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (CPB, 2010b). Deze twee maatregelen leveren structureel meer op dan de 121 maatregelen van dit kabinet gezamenlijk. Het politieke onvermogen om de hete hangijzers op het terrein van de pensioenen, de gezondheidszorg en de woningmarkt tijdig te hervormen kan voor financiële markten en kredietbeoordelaars de voornaamste reden zijn om te twifelen aan de solvabiliteit van de Nederlandse overheidsfinanciën. Zo wijzen de drie grote kredietbeoordelaars herhaaldelijk op de gevolgen van de oplopende vergrijzingerelateerde overheidsuitgaven en de hoge hypotheekschuld voor de overheidsfinanciën en de stabiliteit van het financiële stelsel.<sup>23</sup>

### **Tot besluit**

De Nederlandse overheidsfinanciën staan er in internationaal perspectief goed voor. Maar ondanks een verbetering van het begrotingssaldo tijdens deze kabinetsperiode, maken forse garanties, een grote financiële sector en de vergrijzing Nederland kwetsbaar voor negatieve, externe schokken. Dit onderstreept het belang van structurele maatregelen om de overheidsbegroting weer houdbaar te maken. Helaas toont dit kabinet te weinig ambitie en zet vooral in op het op korte termijn saneren van de overheidsfinanciën.

## Literatuur

- Boot, A., L.A. Bovenberg en B. Jacobs (2011), Europees groeivermogen en lessen van de jaren dertig, *ESB* 96 (4619), Den Haag.
- CPB (2010a), *Analyse economische effecten financieel kader*, CPB Notitie, Den Haag.
- CPB (2010b), *Vergrijzing verdeeld: Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB Document No 86, Den Haag.
- CPB (2011a), *Macro Economische Verkenning 2012*, Den Haag.
- CPB (2011b), *Pensioenakkoord juni 2010*, CPB Notitie, Den Haag.
- Fitch (2011), *Netherlands Full Rating Report*, Fitch Ratings Sovereigns.
- Ministerie van Financiën (2011), *Rapport schokproef overheidsfinanciën*, Den Haag.
- Moody's (2011a), *Aaa Sovereign Monitor*, Issue No 5, New York.
- Moody's (2011b), *Credit Opinion: Netherlands*, Moody's Investors Service.
- Reinhart, C.M. en K.S. Rogoff (2010), Growth in a time of debt, *American Economic Review*, American Economic Association, Vol. 100 (2).
- Standard & Poor's (2011), *Netherlands (State of The) (Unsolicited Ratings)*, Ratings Direct.
- Stegeman H.W. en D. Piljic (2010), *Griekenland aan de Noordzee? De soliditeit van de Nederlandse overheidsfinanciën*, Rabobank Special 2010/03.
- Tweede Kamer (2010), Nota over de toestand van 's Rijks financiën, *Startnota*, 32 500 (nr. 29), Den Haag.
- Tweede Kamer (2011), Nota over de toestand van 's Rijks financiën, *Miljoenennota 2012*, 33 000 (nr.1), Den Haag.

## Noten

- 1 Tweede Kamer (2010), Nota over de toestand van 's Rijks financiën, *Startnota*, 32500 (nr. 29).
- 2 Wanneer het verwachte saldopad meer dan 1%-punt neerwaarts afwijkt van het saldopad zoals dat resulteert na doorrekening van het regeerakkoord dan dient het kabinet additionele bezuinigingsmaatregelen te nemen om het beoogde begrotings-saldo aan het einde van de kabinetsperiode te kunnen realiseren.
- 3 Wanneer de economische groei met 1%-punt lager uitvalt dan verslechtert het begrotingssaldo gemiddeld met 0,53%-punt. In individuele jaren kan de verslechtering groter of kleiner zijn.
- 4 Wanneer wordt gecorrigeerd voor intensiveringen vallen de netto bezuinigingen en lastenverzwaringen lager uit, namelijk € 14¾ miljard. Per maatregel komt dat neer op € 122 miljoen.
- 5 Zie ook: A. Boot et al (2011), Europees groeivermogen en lessen van de jaren dertig, *ESB* 96 (4619), 574-576.
- 6 Het CPB veronderstelt dat de zorgkosten tijdens de huidige kabinetsperiode stijgen met de economische groei gecorrigeerd voor de vergrijzing. Alle extra zorguitgaven die daar bovenop komen, worden gefinancierd via hogere eigen bijdragen. Het huidige kabinet heeft er echter voor gekozen om de eigen bijdragen niet te verhogen.

- Dit heeft tot gevolg dat de extra zorguitgaven tijdens de huidige kabinetsperiode worden gefinancierd door extra lastenverzwaring.
- 7 De nominale rente bepaalt de aangroei van de overheidsschuld (de teller van de breuk), terwijl de inflatie en de economische groei de aangroei van het bbp bepalen (de noemer van de breuk). Zolang de reële rente sneller toeneemt dan de reële groei en het begrotingstekort hoger ligt dan 2,2% dan blijft de schuld als percentage van het bbp oplopen.
  - 8 De verdeelsleutel is de som van het aandeel van het land in de bevolking van de EU en het aandeel in het bbp van de EU. Het Nederlandse aandeel hierin bedraagt 6,2%. Landen die gebruik maken van een steunprogramma, Griekenland, Portugal, Ierland en Estland, worden niet meegerekend. Op dit moment worden de afspraken over de flexibilisering van de EFSF door nationale parlementen bekrachtigd.
  - 9 Het ESM verdrag ligt op dit moment ter ratificatie bij de nationale parlementen van de eurolanden.
  - 10 De kapitaalstorting heeft een direct opwaarts effect op de EMU-schuld, het opeisbare kapitaal is vergelijkbaar met een garantieverplichting en leidt niet direct tot een toename van de staatsschuld.
  - 11 De ECB koopt de staatsobligaties van noodlijdende eurolanden in tegen de marktwaarde. Indien de uiteindelijke aflossing lager uitvalt dan waar de markt nu rekening mee houdt dan lijdt de ECB verlies. Dit verlies wordt naar rato verdeeld over de centrale banken van de individuele eurolanden.
  - 12 Het Europese statistiekbureau Eurostat heeft besloten dat de netto leningen van het Europese noodfonds EFSF moeten worden meegenomen in de schuldratio's van de uitlenende landen ondanks het feit dat het hier gaat om garanties aan de EFSF.
  - 13 Bij de NHG gaat het in 2010 om een geborgd risico van € 126 miljard (circa 21% van het bbp). Het DGS wordt gefinancierd door de banken. Indirect kunnen de uitvoeringskosten van DNB van deze regeling, via een lagere winstafdracht van de centrale bank, voor rekening komen van de staat.
  - 14 Wanneer een land niet langer aan zijn verplichtingen kan voldoen, hangt onder meer af van de wijze waarop de schuld is gefinancierd, de private schulden en vermogens, de bezittingen van de overheid en de potentiële groei van de economie.
  - 15 De gemiddelde rente op Nederlands schatkistpapier bedroeg in de eerste maanden van dit jaar 0,9%, terwijl het rendement voor tienjarige overheidsobligatie in dezelfde periode schommelde rond 3%.
  - 16 Het gearceerde vlak in figuur 2 geeft aan in hoeverre de schuldbetaalbaarheid van Nederland en Duitsland kan verslechteren zonder dat de kredietwaardigheid in gevaar komt.
  - 17 Zie ook: H.W. Stegeman en D. Piljic (2010), *Griekenland aan de Noordzee? De soliditeit van de Nederlandse overheidsfinanciën*, Rabobank Special 2010/03.
  - 18 Omdat economische onzekerheden te groot zijn en effecten elkaar kunnen verstoren, is een grotere verslechtering van de overheidsfinanciën mogelijk.

- 
- 19 In dit voorbeeld is aangenomen dat de overheidsinkomsten tijdens de huidige kabinetsperiode gemiddeld 38% van het bbp bedragen, gelijk aan het langjarig gemiddelde.
  - 20 Zie ook: C.M. Reinhart en K.S. Rogoff (2010), Growth in a time of debt, *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 100 (2).
  - 21 De toekomstige inkomsten zijn niet voldoende om de toekomstige uitgaven inclusief de rente op de bestaande overheidsschuld te betalen. Dit zogenaamde houdbaarheidstekort is door het CPB geraamd op 4½% van het bbp, oftewel € 29 miljard (CPB, 2010b).
  - 22 Conform het huidige pensioenakkoord gaat de pensioenleeftijd pas in 2020 omhoog naar 66 jaar. Volgens de berekeningen van het CPB is de maatregel onvoldoende verankerd in het huidige kabinetsbeleid, waardoor er in beginsel geen sprake is van verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën tijdens de huidige kabinetsperiode. Wanneer geen rekening wordt gehouden met het probleem van de verankering dan verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op termijn met circa € 4 miljard (CPB, 2011b).
  - 23 Zie: Fitch (2011), Standard & Poor's (2011) en Moody's (2011b).

**Bron**

*Rabobank Themabericht 2011/28*, oktober 2011.

# De Europese overheidsfinanciën tijdens de crisis

De ontsporing van de Europese overheidsfinanciën sinds de kredietcrisis wordt vaak toegeschreven aan gebrekkige naleving van Europese begrotingsregels in eerdere jaren. Hoewel dit medebepalend is, blijkt de verslechtering van begrotingsposities gedurende 2009 belangrijker. De omvang van deze verslechtering blijkt gerelateerd aan de eerdere opbouw van macro-economische onevenwichtigheden.

*Niels Gilbert en Jeroen Hessel*

---

Niels Gilbert en Jeroen Hessel  
zijn beiden econoom bij De  
Nederlandsche Bank.

Het is alom bekend dat de naleving van de budgettaire regels in de eurozone te wensen over heeft gelaten. Al snel na de start van de EMU lieten verschillende landen de budgettaire teugels vieren. Landen voldeden in hun toekomstplannen weliswaar aan de doelstellingen uit het Stabiliteits- en Groeipact, maar maakten deze plannen in de praktijk zelden waar (DNB, 2010). De budgettaire uitgangspositie voor de crisis was daarom lang niet zo goed als deze zou zijn geweest bij volledige naleving van het Stabiliteits- en Groeipact. Direct voor de crisis voldeed slechts een deel van de landen aan hun doelstelling op de middellangetermijn voor het structurele begrotingssaldo (tabel 1). Ook hadden veel landen nog steeds een veel te hoge schuld. Deze slechte uitgangspositie speelde het sterkst in enkele van de huidige problemlanden: Griekenland, Portugal en Italië. Het gold opvallend genoeg echter niet voor Spanje en Ierland, die in 2007 een begrotingsoverschot en een zeer lage staatsschuld hadden. De slechte budgettaire uitgangspositie heeft dus meegespeeld bij de huidige problemen, maar is niet de enige verklaring.

80

Tabel 1: Budgettaire startpositie in 2007, in procenten van het bbp

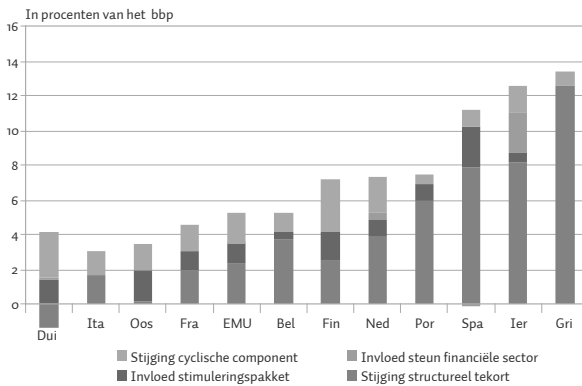
	Gri <sup>1</sup>	Por	Ita	Dui	Ned	Ier	Spa
Feitelijk saldo	-6,4	-3,1	-1,5	0,3	0,2	0,1	1,9
Structureel saldo	-7,1	-2,6	-1,3	-0,1	0,1	0	2,1
Schuldquote	105,4	68,3	103,6	64,9	45,3	25	36,1

<sup>1</sup> Voor Griekenland zijn dit de realisaties na herziening van de budgettaire cijfers in 2009. Bron: EC Spring Forecast 2011.



### Stijging begrotingstekort groter dan verwacht

Gedurende 2009 kreeg de kredietcrisis effect op de overheidsfinanciën. De budgettaire verslechtering die toen optrad bleek veel groter dan waar de begrotingsregels van de Europese Unie op berekend waren. In het voorjaar van 2008 voorspelde de Europese Commissie voor 2009 nog een gemiddeld begrotingstekort van 1,1 procent van het bbp in de eurozone. Door de crisis kwam dit gemiddelde begrotingstekort uiteindelijk maar liefst 5,2 procentpunt hoger uit (figuur 1). Met de kennis en data van nu had de eurozone voor de crisis gemiddeld dus een overschot van meer dan twee procent van het bbp moeten nastreven om in 2009 binnen de drieprocentsgrens te blijven.



Figuur 1: Verschil realisatie begrotingstekort 2009 met verwachting, naar oorzaak  
Bron: EC Spring Forecast 2008; EC Spring Forecast 2011.

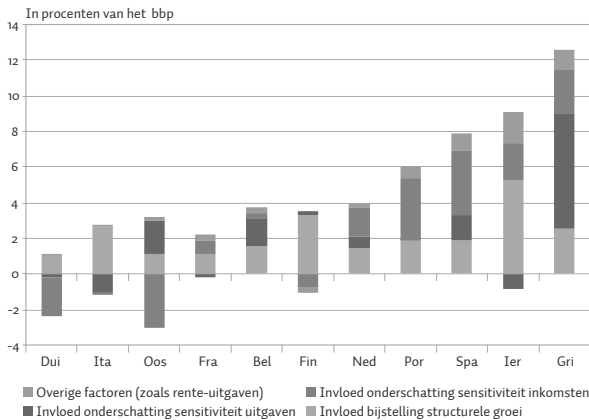
Volgens de Europese Commissie (2011) is zo'n 1,7 procentpunt van deze stijging van het tekort te wijten aan de conjuncturele neergang. De overige 3,5 procentpunt uit zich in een verslechtering van het structurele saldo, het begrotingssaldo gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur. Een deel hiervan houdt verband met genomen beleidsmaatregelen. Budgettaire stimuleringspakketten en steun aan de financiële sector dreven de structurele begrotingstekorten met gemiddeld 1,1 procent van het bbp op. Maar geschoond voor deze effecten verslechterde het structurele begrotingssaldo gemiddeld nog altijd met 2,4 procent van het bbp. In Portugal, Spanje, Ierland en Griekenland was deze geschoonde verslechtering van het structurele saldo met gemiddeld 8,7 procent van het bbp nog veel groter. Griekenland is hierbij een geval apart, omdat ook het tekort in eerdere jaren aanmerkelijk hoger bleek te liggen dan bij de voorspellingen in het voorjaar van 2008 bekend was.

### Structureel saldo onbetrouwbaar

De grote verslechtering van het structurele begrotingssaldo is opmerkelijk, omdat het in theorie niet op de conjunctuur zou moeten reageren. Het is al langer bekend dat de schatting van het structurele saldo vooral rond conjuncturomslagen toch fluctueert (Hughes Hallet *et al.*, 2012). Minder bekend is dat deze fluctuaties zo enorm groot kunnen zijn. Direct voor de crisis, in het voorjaar van 2008, raamde de Europese Commissie voor 2009 nog een structureel tekort van 0,8 procent van het bbp in de EMU, het laagste cijfer sinds begin jaren zeventig. Achteraf blijkt dit een veel te rooskleurige inschatting, want het gerealiseerde structurele tekort van 4,3 procent steekt hier schril tegen af.

Een reden voor de onbetrouwbaarheid van het structurele saldo is dat de trendmatige groei doorgaans wordt overschat tijdens een hoogconjunctuur (Europese Commissie, 2007). Dit leidt tot een te positief beeld van het structurele saldo. Pas bij een recessie blijkt dat de groei van vóór de neergang voor een groter deel tijdelijk was dan gedacht, zodat de conjuncturomslag ook zorgt voor een verslechtering van het potentiële bbp en dus van het structurele saldo. Dit heeft zeker bij de diepe recessie van 2008 en 2009 een grote rol gespeeld. Uiteindelijk kwam de totale economische groei over 2008 en 2009 in de EMU bijna zeven procent lager uit dan vóór de crisis was geraamd. Bijna de helft hiervan (3,3 procent) komt door een lagere potentiële groei. Dit verklaart een deel van de verslechtering van de structurele saldi (figuur 2).

82



Figuur 2: Verslechtering structurele begrotingssaldo 2009, naar oorzaak

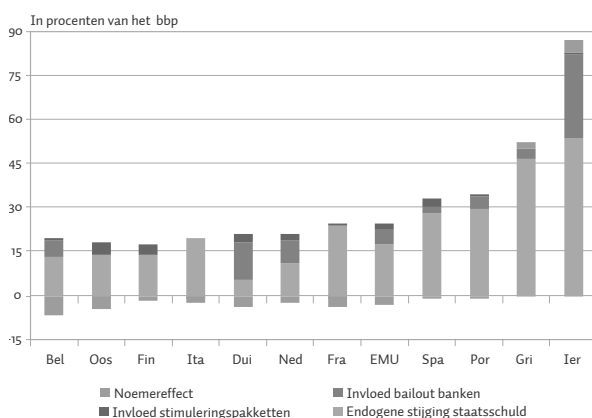
Bron: EC Spring Forecast 2008; EC Spring Forecast 2011.

Het structurele saldo verslechterde ook doordat de overheidsfinanciën in een deel van de EMU landen gevoeliger bleken voor de tegenvallende groei dan was verwacht. Dit speelt vooral aan de inkomstenkant. Alleen in Griekenland stegen ook de uitgaven sterk, mede door de datarevisies uit eerdere jaren. De

elasticiteit van de overheidsinkomsten ten opzichte van het bbp bleek tijdens de crisis veel hoger dan de standaardelasticiteit die op basis van een langere periode is geschat. Dit leidde tot een verslechtering van het structurele saldo. Er was al bekend dat deze inkomstenelasticiteit kan afwijken onder invloed van bijvoorbeeld fluctuaties in activaprijzen en van de verdeling van de groei tussen export en binnenlandse bestedingen (Europese Commissie, 2007). Er waren daarom aanwijzingen dat de belastinginkomsten voor de crisis in een aantal landen relatief hoog waren, maar de daling van de belastinginkomsten was toch nog onverwacht groot. Het effect liep op tot maar liefst 3,5 procent van het bbp in Portugal en Spanje (figuur 2).

### Ook schuldquotes stijgen

De fors opgelopen begrotingstekorten zijn de belangrijkste reden dat ook de staatsschuld in veel landen snel is gegroeid. Van 2008 tot en met 2011 (voorlopige cijfers) steeg de gemiddelde staatsschuld in de EMU met bijna 22 procent van het bbp (figuur 3). In de probleemlanden Portugal, Ierland, Griekenland en Spanje was de stijging van de schuldquote met gemiddeld vijftig procent nog veel groter. Portugal, Ierland, Griekenland en Italië hebben inmiddels schuldquotes van boven de honderd procent van het bbp. Dit heeft in deze landen gezorgd voor twijfels over de schuldhoudbaarheid door financiële markten. Van deze landen hadden Griekenland en Italië ook voor de crisis al een hoge schuldquote. Maar Spanje en Ierland hadden voorafgaand aan 2008 juist nog een zeer lage staatsschuld (tabel 1).



Figuur 3: Stijging staatsschuld 2008-2011, naar oorzaak

Bron: EC Spring Forecast 2011.

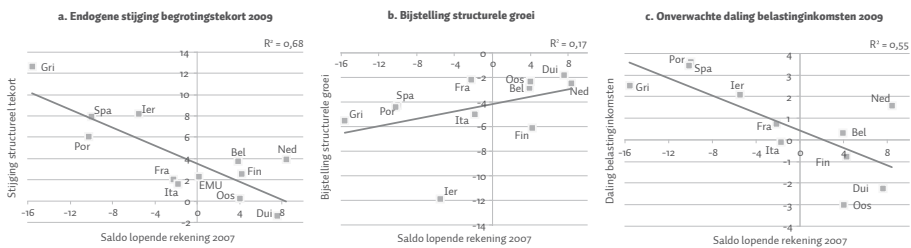
Gemiddeld komt minder dan een kwart van de oloploop van de staatsschuldquote in de EMU door steun aan de financiële sector en stimuleringsmaat-

regelen (garanties voor de financiële sector blijven hier buiten beschouwing, omdat deze pas tot een oloploop van de schuld leiden als ze worden ingeroepen). Verreweg het grootste deel van de oloploop van de schuldquote komt door de stijging van de begrotingstekorten vanwege veranderde economische omstandigheden. Alleen in Ierland zijn de kosten van de reddingsacties voor de bankensector met 28 procent van het bbp substantieel, maar de Ierse schuld was ook zonder die kosten explosief gestegen. De onzekerheid over de kosten van bancaire reddingsacties draagt waarschijnlijk wel extra bij aan de huidige financieringsproblemen in lidstaten. In Spanje en Ierland was onzekerheid over de omvang van bancaire verliezen een van de oorzaken van het oplopen van de rente op staatobligaties. In Griekenland en Ierland speelde daarnaast ook het noemereffect een kleine rol: het nominale bbp daalde over de periode 2008-2011, waardoor de schuld als percentage bbp toenam. Dit speelde in andere landen niet.

### Onevenwichtigheden vergroten verslechtering

In Portugal, Ierland, Spanje en Griekenland was de budgettaire verslechtering sinds 2008 zo groot, dat ook een strenge handhaving van de begrotingsregels de problemen niet had kunnen voorkomen. Deze uitzonderlijk grote verslechtering hangt samen met de macro-economische onevenwichtigheden die zich vóór de crisis in deze landen hadden opgebouwd. Een snelle kredietgroei stuwde vooral in Griekenland, Spanje en Ierland de huizenprijzen en de binnenlandse bestedingen op, terwijl een hardnekkig hoge inflatie en loongroei zorgden voor een geleidelijk verlies aan concurrentiekracht in al deze landen. Deze onevenwichtigheden resulteerden in forse tekorten op de lopende rekening, die zich sinds 2008 geleidelijk aan het corrigeren zijn. In de EMU bestaat een statistisch significante relatie tussen de stijging van de structurele begrotingstekorten ná de crisis en de omvang van onevenwichtigheden vóór de crisis – zoals benaderd met het saldo op de lopende rekening in 2007 (figuur 4a).

84



Figuur 4: Verband tussen onevenwichtigheden en de verslechtering van het begrotingstekort, in procenten van het bbp

Een mogelijke verklaring voor dit verband is dat landen met onevenwichtigheden een sterkere omslag in de structurele groei hebben doorgemaakt. Voor de crisis leek de structurele groei extra hoog dankzij de groei van kredietverlening, lonen en huizenprijzen. Maar erna bleek deze hoge structurele groei deels een illusie, en werden deze landen juist geconfronteerd met een extra diepe en lange recessie. De correctie op de huizenmarkt, de relatief fragiele bankensector die daarvan het gevolg was en een gebrek aan concurrentievermogen kunnen de groei voor een langere periode drukken. Het verband tussen de onevenwichtigheden en de bijstelling van de structurele groei lijkt inderdaad aanwezig, maar is niet statistisch significant (figuur 4b).

Een andere verklaring is dat juist in de landen met onevenwichtigheden een sterkere omslag in de overheidsinkomsten is opgetreden (Europese Commissie, 2010). Veel belastingen drukken namelijk vooral op de binnenlandse bestedingen, zoals de belasting op onroerend goed, de btw en de loonbelasting. De omslag in de binnenlandse bestedingen tijdens de crisis was gemiddeld genomen het grootst in de landen met onevenwichtigheden. Dit had zijn weerslag op de belastinginkomsten. Vóór de crisis zorgde de sterke stijging van huizenprijzen, lonen en bestedingen voor uitzonderlijk hoge belastinginkomsten. Erna worden belastinginkomsten echter sterk gedrukt door dalende huizenprijzen, hogere besparingen en de loonmatiging die nodig is om de concurrentiepositie te verbeteren. Er blijkt inderdaad een significant verband te bestaan tussen het saldo op de lopende rekening en de onverwachte daling van de overheidsinkomsten zoals gedefinieerd in figuur 3. Hierbij geldt dat in overschotlanden als Duitsland, Finland en Oostenrijk de belastinginkomsten gedurende 2009 juist minder daalden dan verwacht omdat de binnenlandse vraag redelijk overeind bleef (figuur 4c). In Nederland daalden de belastinginkomsten voor een overschotland echter relatief sterk, wat mogelijk samenhangt met de tegenvallende binnenlandse vraag.

### **Beleidsimplicaties**

De budgettaire verslechtering was in veel landen veel groter dan waar de begrotingsregels rekening mee hielden. Zelfs als alle Europese regels strikt waren gehandhaafd en alle landen hadden voldaan aan hun doelstelling op de middellangetermijn voor het structurele begrotingssaldo, was de budgettaire situatie nu niet rooskleurig geweest. Het gemiddelde begrotingstekort steeg immers met meer dan vijf procent van het bbp. Problemen kunnen alleen voorkomen worden als landen in goede tijden grotere buffers opbouwen. Er is hiervoor veel sterker preventief toezicht nodig. Landen moeten hierbij streven naar een structureel begrotingssaldo dat duidelijk ambitieuzer is dan de Europese begrotingsregels (via de doelstelling op de middellangetermijn voor het structurele saldo) voorschrijven. De analyse toont aan dat het structurele saldo in de

praktijk niet volledig voor de conjunctuur corrigeert, en in goede tijden een te rooskleurig beeld geeft. Een te mechanische handhaving van de regel voor het structurele saldo kan daarom leiden tot te weinig opbouw van buffers in goede tijden en tot budgettaire tegenvallers en pijnlijke procyclische bezuinigingen tijdens recessies.

De crisis heeft ook geleerd dat de staatsschuld na een scherpe recessie snel kan toenemen. Sinds 2008 is de staatsschuld als percentage van het bbp in meerdere eurolanden met ruim dertig procentpunt gestegen. In verschillende landen is de staatsschuld hierdoor toegenomen tot meer dan negentig procent van het bbp, een grens die vaak als kritiek wordt gezien omdat hierboven de schuld leidt tot een afname van de economische groei (Reinhart en Rogoff, 2010; Cecchetti *et al.*, 2011). De combinatie van een hoge schuld met een afnemend groeivermogen kan vervolgens zorgen voor twijfels over de schuldhoudbaarheid. Een schuld van onder de zestig procent van het bbp helpt om een beperkte verslechtering van de staatsschuld op te vangen zonder in de gevarenzone te komen.

Een lagere staatsschuld en een beter begrotingssaldo bieden echter geen garantie voor landen die met grote onevenwichtigheden kampen. De potentiële budgettaire effecten van deze onevenwichtigheden blijken namelijk zo groot, dat ze nooit volledig via buffers zijn op te vangen. Dat zou onrealistisch hoge begrotingsoverschotten en onrealistisch lage schuld niveaus vereisen. Het is daarom onontkoombaar dat landen in de EMU ook de onevenwichtigheden zelf voortvarend aanpakken. De nieuwe Europese macro-economische onevenwichtigheden procedure biedt hiertoe een eerste aanzet.

### Literatuur

- Cecchetti, S.G., M.S. Mohanti en F. Zampolli (2011) *The real effects of debt*. Paper voor het 2011 Jackson Hole symposium.
- DNB (2010) Versterking begrotingsdiscipline in het eurogebied. *DNB Kwartaalbericht*, juni 2010.
- Europese Commissie (2007) *Public Finances in EMU 2007*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2010) *Public Finances in EMU 2010*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2011) *Spring Forecast 2011*. Brussel: Europese Commissie.
- Hughes Hallett, A., R. Kattai en J. Lewis (2012) How reliable are cyclically adjusted budget balances in real time? *Contemporary Economic Policy*, 30(1), 75-92.
- Reinhart, C. en K. Rogoff (2010) Growth in a time of debt. *NBER Working Paper*, 15639.

### Bron

- ESB 97(4631), 16 maart 2012, p. 166-169.

# Tekortreductie verantwoord, doch extra bezuinigingen verdienen overdenking

## Samenvatting

In de zomer zijn de ramingen van tekort en schuld aanzienlijk naar beneden bijgesteld. Als rekening wordt gehouden met een voortwoekerende Europese schulden crisis en een daaraan gerelateerde bankencrisis zal dit in aanzienlijke mate opnieuw moeten gebeuren. Dit onderstreept de noodzaak van aanpak van de Europese schulden crisis. Dit kan gebeuren door een tweesporenbeleid waarbij Zuidelijke lidstaten afgedwongen door duidelijke regels meer discipline aan de dag gaan leggen en een extra investering van Noordelijke lidstaten om met name de bancaire crisis te beteugelen. Hierbij lijkt een uitbreiding van het noodfonds of een andere faciliteit om banken te ondersteunen hard nodig. Dit kan zeker op termijn consequenties hebben voor de overheidsfinanciën. In dat licht gezien is het verstandig dat reeds in deze kabinetsperiode een forse stap wordt gezet in de richting van sanering van de overheidsfinanciën. Besluiten over nieuwe bezuinigen bovenop de 18 miljard moeten worden uitgesteld tot het voorjaar en daarbij verdient het overweging zeker bij aanzienlijke economische problemen om de automatische stabilisatoren hun werk te laten doen. Dit zou kunnen in ruil voor maatregelen, die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren.

*Raymond Gradus<sup>1</sup>*

---

Raymond Gradus is Hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke Sector Vrije Universiteit Amsterdam en Directeur Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

## Economische situatie in de zomer aanzienlijk verslechterd

Het is opvallend hoe de economische positie in de zomermaanden van 2011 is verslechterd. In de juniraming ging het CPB nog uit een bbp-groei van 1¼% voor 2012. In de MEV-raming is dit naar beneden bijgesteld tot 1%. Dit heeft ook aanzienlijke consequenties voor het geraamde EMU-tekort. Het CPB ging in de juniraming nog uit van een tekort in 2012 van 2,2% en heeft de raming inmiddels in de MEV bijgesteld tot 2,9% bbp net onder de norm van 3% van het Stabiliteits- en Groeipact. De overheidsschuld zal volgens de laatste raming van het CPB in 2012 oplopen tot 65,6% bbp, terwijl in de juniraming nog van ruim 1% punt minder was uitgegaan. Omdat het tekort onverminderd hoog blijft, zal de komende jaren de schuldquote verder oplopen. De begrotingsregels van het kabinet voorzien in additionele bezuinigingsmaatregelen, wanneer het feitelijk tekort 1% punt groter is dan voorzien in de Startnota. Daarin werd in 2012 uitgegaan van -2,7% bbp en in 2013 van -1,8% bbp. Voor 2013 bedraagt

de signaalwaarde dus -2,8% bbp en zou dus bij een hoger tekort besloten kunnen worden tot aanvullende bezuinigen of lastenverzwaringen.

Veel zal afhangen van de toekomstige economische ontwikkeling en met name van de ontwikkeling van de wereldhandel. Een verdieping van de crisis in Europa of een nieuwe bancaire crisis zal zonder enige twijfel leiden tot een verdere vraaguitval en daarmee ook een verslechtering van het EMU-tekort. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan en worden vervolgens enkele handreikingen gegeven om een verdere verdieping van de eurocrisis te voorkomen. In de daarop volgende paragraaf wordt ingegaan op de beleidskeuzen door het kabinet. Het huidige kabinet zet in op het gezonder maken van de overheidsfinanciën en wil daarbij de lastenkant zoveel mogelijk ontzien. Deze keuze zal worden becommentarieerd. Voorts zal ingegaan worden op de vraag wat de mogelijkheden zijn voor verdere tekortverminderende maatregelen als deze bij een verdere economische verslechtering aan de orde zijn. Het verdient daarbij aanbeveling om maatregelen te nemen die de structuur van de economie kunnen versterken.

### **Gevoeligheid van de begroting voor een nieuwe crisis**

In een recente analyse van het Ministerie van Financiën wordt ingegaan op de schokbestendigheid van de Nederlandse overheidsfinanciën (zie Ministerie van Financiën 2011). Dit gebeurt op basis van drie scenario's: (i) een financiële crisis vergelijkbaar met die in 2008 en 2009; (ii) een Europese schuldencrisis en (iii) een mondiale economische crisis. In scenario i) daalt de wereldhandel met 15% – vergelijkbaar dan in 2009 – en loopt het begrotingstekort na vijf jaar op met 3,4% van het bbp (t.o.v. het basispad) en de overheidsschuld met bijna 25% van het bbp. Het bbp ligt zo'n 5,4% lager over vijf jaar dan zonder crisis het geval zou zijn. De werkloosheid (in procenten van de beroepsbevolking) loopt het tweede jaar op met 2,8%. In scenario ii) wordt verondersteld dat de problemen in enkele eurolanden aanhouden. Private partijen zoals banken en pensioenfondsen moeten afboeken op staatsobligaties, overheden in enkele eurolanden verlengen de looptijd op obligaties en de rentes worden aangepast. De werkloosheid loopt op met maximaal 2,3%-punten. In dit scenario daalt de wereldhandel met bijna 9% in het tweede jaar, verslechtert het begrotingstekort over vijf jaar met 2,6% van het bbp en de overheidsschuld loopt op met 18,9% bbp. In scenario iii) wordt een wereldwijde crisis verondersteld zodat er wereldwijd enorme onzekerheden ontstaan. De wereldhandel daalt dan wederom fors en wel met 15%. De werkloosheid loopt uiteindelijk op met 5,2%-punten. Dit scenario heeft een gigantische impact op de Nederlandse overheidsfinanciën. Binnen vijf jaar is het begrotingstekort met 4,4% bbp opgelopen en de overheidsschuld is met bijna 30% bbp gestegen. De economie wordt bijzonder sterk geraakt en daalt met bijna 8% bbp t.o.v. basispad. Afhankelijk van het scenario zal de overheidsschuld na een nieuwe crisis 80% à 95% bbp



bedragen. Dit betekent dus dat de door Reinhart en Rogoff als kritische schuldquote-grens genoemde 90% bbp, waarbij de economische groei significant zal teruglopen, benaderd of overschreden zal worden.

De simulaties laten het effect van schokken zien zonder een aanvullende beleidsreactie. In de vorige crisis kon door een gerichte beleidsreactie in veel Westerse landen de terugval in wereldhandelsvolume tot een jaar beperkt worden gehouden. Echter de ruimte voor overheden en monetaire autoriteiten om nieuwe stimulerende maatregelen te nemen is t.o.v. en vanwege de eerdere crisis aanzienlijk beperkt. Derhalve zouden deze scenario's eerder werkelijkheid kunnen worden dan we thans vermoeden. Dit neemt niet weg dat de ernst van een nieuwe crisis moeilijk in te schatten is. De genoemde scenario's gaan uit van een 'gecontroleerde' crisis, maar juist in een crisis kunnen zich onbestemde vertrouwensschokken voordoen, waarvan de grootte op voorhand moeilijk is in te schatten. Denk hierbij aan de vertrouwenschok die het gevolg was het omvallen van Lehman Brothers. Een zogenaamd Japanscenario met een langdurige stagnatie, deflatie en een gebrekkige kredietverlening moet niet worden uitgesloten. De scenario's zijn dan ook slechts vingeroefeningen, die met grote onzekerheden omgeven zijn. Wel blijkt uit de scenario's het belang van het op orde brengen van de overheidsfinanciën en het belang van het voorkomen van een Europese schulden crisis en daaraan gerelateerd een bankencrisis. Onze toekomstige welvaart en werkgelegenheid hangen in belangrijke mate daarmee samen. Er is dus een grote afhankelijkheid van Nederland van de maatregelen die in het buitenland en in het bijzonder Brussel worden genomen. Voor Nederland is het daarom van belang dat we met visie en daadkracht de buitenlandse partners aanspreken op de effectieve beleidsmaatregelen.

### **Een geloofwaardige Europese aanpak**

Het is van groot belang dat er een evenwichtige aanpak van de Europese schulden crisis komt. Daarbij is een tweesporen aanpak noodzakelijk, die als resultaat moet hebben dat de huidige onzekerheid wordt weggenomen. Er bestaat op dit moment grote onzekerheid of Zuidelijke lidstaten zoals Griekenland, Italië en Portugal hun huishoudboekje op de orde krijgen. Soms hebben lidstaten, zoals Italië, deze onzekerheid in de hand gewerkt door maatregelen aan te kondigen die, toen de ECB Italiaanse schuld ging opkopen, deze maatregelen weer in te trekken. Maar ook een extra investering van Noord Europese lidstaten in het project Europa is noodzakelijk. Er bestaat op dit moment teveel onzekerheid over de bereidheid om voor Europa en de euro in de bres te springen. Illustratief daarbij is de uitwerking van de afspraken van 21 juli en de Finse onderpanddiscussie. Ook die onzekerheid moet worden weggenomen. Europese samenwerking vereist solidariteit en verantwoordelijkheid, en dit dient duidelijk verbonden te zijn met discipline.

Op de eerste plaats moeten dus politici in Zuid-Europa eindelijk orde op zaken stellen. De begroting moet op orde, maar ook in de rest van de economie moeten hervormingen plaatsvinden. Gezien de hoge werkloosheid is hervorming van de arbeidsmarkt zeer noodzakelijk. Ook zal men in Zuid-Europa afscheid moeten nemen van loonindexatie. Men heeft nu eenmaal boven zijn stand geleefd. Voor lidstaten die noodzakelijke hervormingen nalaten zullen automatische sancties moeten volgen op basis van duidelijke Europese afspraken. Volgens sommigen zouden sancties de problematiek kunnen verdiepen, maar men gaat daarbij voorbij aan het feit dat lidstaten zelf de mogelijkheid en verantwoordelijkheid hebben om dit te voorkomen. En daarbij zou zeker voor landen die bij herhaling in de fout gaan (tijdelijke) uitsluiting van het noodfonds de ultieme consequentie moeten zijn. Helderheid over deze sancties is daarbij absolute noodzaak. Uiteraard zullen de te nemen maatregelen stevig zijn, maar het alternatief van een schulden crisis is nog veel erger.

Echter, het slagen van Europa is een verantwoordelijkheid van alle Europeanen, ook politici in het noorden van Europa moeten aan de bak. Zij zullen stevig moeten investeren in het project Europa. Feit is dat de uitwerking van het pakket van 21 juli tot veel onzekerheid heeft geleid. Critici zeggen dat dit pakket teveel hinkte op twee gedachten: een sanering van de Griekse schuld én een bescherming van Franse en Duitse instellingen met besmette Griekse leningen. Heldere afspraken op Europees niveau zijn nodig om de crisis te bedwingen. Daarbij lijkt een verbetering van de slagkracht van het noodfonds al dan niet via een uitbreiding (of een hefboomconstructie door de uitgifte van obligaties) hard nodig. Dit voorkomt dat de ECB allerlei noodsprongen moet maken. Ongeclauseerde euro-obligaties passen mijn inziens onvoldoende in de uiteengezette tweesparenbenadering, omdat zij landen met een aanzienlijk tekort verder in slaap sukkelen. Volgens de Belgische Liberaal Verhofstadt kan dit gecompenseerd worden door de tekortlanden meer rente te laten betalen. Dit zal echter leiden tot een ingewikkeld systeem met alleen maar bureaucratie en ingewikkelde Brusselse discussies. Interessant is de optie om de rente die landen moeten betalen direct te relateren aan de marktrente zoals de Belgische econoom De Grauwe voorstelt. De techniek daargelaten; noodzakelijk is een noodfonds dat groot genoeg is om bestand te zijn tegen speculaties en geruchten én prikkels bevat om niet achterover te leunen. Dit betekent een aanzienlijke uitbreiding van de slagkracht van het noodfonds, maar wel onder strikte en heldere voorwaarden om daarvan gebruik te maken en afgedwongen door een onafhankelijke autoriteit. Van deze uitbreiding gaat daarmee het signaal uit dat Europa bereid is daadwerkelijk in de bres te springen als de nood aan de man is. Het doel moet zijn rust op de markten, waardoor speculaties zullen afnemen en de rente gaat dalen.

### **Uitvoering regeerakkoord meer dan noodzakelijk**

Tijdens de verkiezingscampagne voor de Tweede Kamer in 2010 is er een felle discussie gevoerd over de mate waarin politieke partijen het begrotingstekort willen terugbrengen. De VVD koos voor een bedrag van 20 miljard euro, het CDA voor 18 miljard, D66 voor 15 miljard en de PvdA, GroenLinks en de PVV voor 10 miljard (zie CPB (2010a)). Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte zou 18 miljard tekortverbeteringen leiden tot een begrotingsevenwicht in 2015, waardoor de stijging van de overheidsschuld tot staan wordt gebracht. De keuze tussen politieke partijen is terug te brengen tot de vraag of men ervoor kiest om in twee kabinetsperioden de overheidsfinanciën weer op orde te hebben of dat in drie of meer perioden wil doen. Zij die opteren voor de lijn van drie kabinetsperioden geven aan dat de economie zich moet herstellen van de crisis en dat de fiscale contractie in de eurozone tot vraaguitval zal leiden. Voorstanders van twee perioden geven aan dat een langere periode een onverantwoorde wissel op de toekomst trekt. Ook omdat het mogelijk is dat zich over zo'n lange periode opnieuw een (ernstige) recessie voordoet. Bovendien betekent een langere periode vele tientallen miljarden extra aan schulden, wat uiteindelijk door de stijgende rentelasten de ruimte voor essentiële collectieve voorzieningen zou beperken (zie Gradus (2010)).

Uiteindelijk heeft het huidige kabinet het advies van de Studiegroep overgenomen en 18 miljard aan tekortverbeteringen in het Regeerakkoord opgenomen. Rekening houdend met nieuwe inzichten ten tijde van het Regeerakkoord en de doorwerking van de AOWmaatregelen resteerde nog een houdbaarheidstekort van 7 miljard euro (1,1% bbp) voor een volgende kabinetsperiode (zie CPB (2010b)). Voor een bedrag van 16 miljard kiest dit kabinet voor ombuigingen zoals een kleinere en efficiëntere overheid, minder bureaucratie en een meer activerende sociale zekerheid. Bij de ouderenzorg wordt extra geïnvesteerd, terwijl de curatieve zorg efficiënter wordt. Voor 2 miljard heeft het kabinet aan lastenverzwaringen ingeboekt. Het gaat hierbij om gerichte lastenverzwaringen (zoals de aanpassing van het Witteveenkader aan de verhoging van de AOW-leeftijd en de afschaffing van de BPM vrijstelling voor taxi's) en niet om een verhoging van de belastingtarieven.

Op deze presentatie is de nodige kritiek gekomen. Zo beweert ondermeer D66 dat dit kabinet een aanzienlijke lastenverzwaring introduceert en veel minder doet dan zij beweert om de overheidsfinanciën op orde te krijgen.<sup>2</sup> Zo wordt gesteld dat het huidige kabinet de 3 miljard ombuigingen van het rompkabinet-Balkenende niet mag meerekenen. Dit verwijt houdt mijns inziens echter geen stand. De begroting van 2011 maakte ook deel uit van de rekensommen zoals die door politieke partijen zijn ingediend bij de verkiezingsprogramma's. Kortom, de 18 miljard heeft betrekking op 2011-2015. Door de uitloop van de formatie diende Balkenende alvast een begroting in, die echter was afgestemd met de aantredende ploeg. Een ander verwijt is dat het kabinet de 18 miljard

niet met ombuigingen, maar overwegend met lastenverzwaringen invult. Deze discussie is in belangrijke mate terug te voeren op de vraag of een verhoging van de eigen bijdrage in de ZVW, de AWBZ of de WMO nu wel of geen lastenverhoging is. Zo heeft het CPB in zijn basispad voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's verondersteld dat het verplichte eigen risico in de ZVW van 165 euro in 2010 naar 775 euro in 2015 zal oplopen (zie CPB (2010a)). Alle politieke partijen liepen hiertegen te hoop en hebben deze verhoging teruggedraaid door een verhoging van de zorgpremies. Uiteraard moet de verhoging van de premies ter grootte van 4 miljard euro door burgers worden opgebracht, maar dat geldt ook voor hogere eigen betalingen en een verplicht hoger eigen risico in de zorg. Het CPB heeft dit dan ook als een financieringsschuif aangemerkt zowel bij het Regeerakkoord als bij de verkiezingsprogramma's. Het is opvallend dat een politieke partij als D66 dit verwijt maakt zonder zich daarbij te realiseren dat zij bij de doorrekening van haar verkiezingsprogramma het terugdraaien van de verhoging van het eigen risico als een financieringsschuif (en niet als lastenverzwaring) liet inboeken.

Met terugwerkende kracht moet gezegd worden dat de inspanning om de overheidsfinanciën snel op orde te krijgen door het tekort met 18 miljard in deze kabinetsperiode te verlagen een verstandige keuze is. Helaas zouden we sneller met een recessie te maken kunnen krijgen en een daarmee samenhangende (structurele) verslechtering van de overheidsfinanciën dan menigeen destijds bij de opstelling van het Regeerakkoord vermoedde. We kunnen dan profiteren van het feit dat we reeds een stap gezet hebben met de gezondmaking van de overheidsfinanciën. Daarbij is het verstandig om de nadruk te leggen op ombuigingen en niet op lastenverzwaringen door een verhoging van de belastingtarieven.

### **Wel of geen extra bezuinigen**

Van een andere orde is de vraag of aanvullende tekortverminderende maatregelen bovenop de reeds afgesproken 18 miljard euro noodzakelijk zijn. Een dergelijke vraag kan aan de orde komen tijdens de begrotingsvoorbereiding in het voorjaar van 2012. Of daadwerkelijk extra bezuinigen of lastenverzwaringen nodig zijn, is op dit moment moeilijk in te schatten en zal ook afhankelijk zijn van de stand van de conjunctuur. De scenario's zoals hiervoor beschreven, betekenen reeds in het eerste jaar een verslechtering van het EMU-saldo van 1,3% à 1,9% bbp. Dit zou betekenen dat volgens de regels budgetdiscipline verdere tekortmaatregelen noodzakelijk zijn.

Een afweging vergt nog wel of deze tekortmaatregelen reeds in 2013 moeten ingaan of dat zij zich richten op de (middel)langetermijn. Zeker als de recessie diep is, verdient het laatste de voorkeur. Juist in een recessie doen automatische stabilisatoren hun werk. In een recent gepubliceerde macro-economische evaluatie van het stimuleringspakket geeft het CPB (2011c) aan dat 'automati-

sche stabilisatoren in 2009 substantieel hebben bijgedragen aan het dempen van de recessie.' De werkloosheid zou in 2010 100.000 personen hoger zijn geweest als de signaalwaarde niet was losgelaten. Als de gerichte stimuleringsmaatregelen uit het aanvullend beleidsakkoord (2009) achterwege zou zijn gelaten, zou de werkloosheid 75.000 hoger in 2010. Dit lijkt echter in overwegende mate terug te voeren op de deeltijd-WW, waarvan ruim 60.000 personen gebruik maakten.

Het is opmerkelijk dat het CPB in de recente evaluatie aanzienlijk positiever is over de deeltijd-WW dan destijds bij de invoering in 2009 toen minister Donner de regeling met de hem spreekwoordelijke onverzettelijkheid doorzette tegen de zin van het CPB in. De redenering van het CPB was dat reguliere aanpassingsprocessen daardoor op de lange baan geschoven zouden worden en veel geld terecht zou komen waarvoor het niet bedoeld is (zie van Ewijk en Teulings (2009, p. 122)). Het is verstandig dat het CPB achteraf constateert dat de regeling zodanig is vormgegeven dat zij de werking van de arbeidsmarkt niet heeft gefrustreerd. Belangrijk daarbij is de beperkte duur van de huidige regeling.

In zijn algemeenheid moeten in tijden van een recessie vraagtekens gezet worden bij het voeren van een actief fiscaal beleid, zowel in de richting van extra bezuinigingen als in de richting van extra investeringen. Het beste is de zogenaamde automatische stabilisatoren gewoon hun werk te laten doen. Zonder dat er sprake is van een actieve beleidsingreep zal de recessie gedempt worden, doordat de teruggang van het besteedbare inkomen beperkt wordt door lagere belastinginkomsten van de overheid en meer uitkeringen van de overheid aan gezinnen. Extra bezuinigingen zijn in de soort situaties niet gewenst. Ze verbeteren weliswaar de overheidsfinanciën, maar de uitverdieneffecten kunnen aanzienlijk zijn en de recessie wordt versteekt. Een beleid van extra bestedingen is zo mogelijk nog minder gewenst. Daar zijn verschillende redenen voor. Als eerste leiden de extra bestedingen tot nog hogere tekorten en dus tot een verdere stijging van de overheidsschuld. Verder is bij het geforceerd extra besteden de kans groot dat de middelen opgaan aan projecten die weinig nut hebben en de overheid mogelijk opzadelen met langlopende verplichtingen. Voorts lekt de extra stimulering van meer bestedingen in Nederland voor een groot deel weg naar het buitenland (zie Beetsma en Giuliadori (2011)). Dat is nu eenmaal het nadeel als je een zeer open economie bent; stimulering op nationaal niveau gaat voor een groot deel naar het buitenland.

In een mogelijke recessie dienen de automatische stabilisatoren hun werk te doen. Dit laat onverlet dat houdbaarheidsmaatregelen genomen kunnen worden die het structurele tekort verbeteren. Ook dit is in lijn met maatregelen uit het aanvullend beleidsakkoord uit 2009. Op basis van een indicatieve sleutel zoals die door de Mooij (2009) is ontwikkeld, betekent een verhoging van de overheidsschuld met 15% à 30% bbp een extra houdbaarheidsopgave van 0,3% à 0,5% bbp. In een Japans scenario zal de verslechtering van de houdbaar-

heid navenant groter zijn. Bij houdbaarheidsmaatregelen kan gedacht worden aan een snellere en een verdere verhoging van de AOW-leeftijd. Ook maatregelen in de AWBZ en ZVW verbeteren de toekomstige houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Tot slot zullen ook maatregelen die de werking van de arbeidsmarkt en woningmarkt zoals een sociale vlaktaks, een vermindering van de bureaucratie of een modernisering van het ontslagrecht de houdbaarheid verbeteren.

### Literatuur

Beetsma, R.M.W.J. en M. Giuliadori (2011). The Effects of Government Spending Shocks: Review and Estimates for the EU, *Economic Journal* 121, 550, F4-32.

CPB (2010a), Keuzes in Kaart 2011-2015: Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu. CPB: *Bijzondere Publicatie 85* en bijlagen.

CPB (2010b), Analyse economische effecten financieel kader. *CPB Notitie 2010/33*.

CPB (2011a), Juniraming 2011: Economische vooruitzichten 2011 en 2012. *CPB Policy brief*: 2011/06.

CPB (2011b), *MEV 2012*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

CPB (2011c), Effecten stimuleringspakket. *CPB Notitie 12-09-2011*.

Ewijk, C. van en C. Teulings (2009), *De grote recessie: het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Uitgeverij Balans: Amsterdam.

Gradus, R.H.J.M. (2010). 'Te lang saneringspad schaadt zorg en onderwijs.', *Nederlands Dagblad*, 29 april.

Jacobs, B. (2011). Rutte manipuleert de cijfers: van voorgespiegelde daadkrachtige bezuinigen blijft nog maar de helft over. *Het Financieel Dagblad*. 24 februari 2011.

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

Ministerie van Financiën (2011). *Schokproef overheidsfinanciën: een risico-analyse van de Nederlandse begroting*. Ministerie van Financiën: Den Haag.

Ministerie van Algemene Zaken (2009). *Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven'*. Ministerie van AZ: Den Haag.

### Noten

- 1 De auteur dankt Roel Beetsma, Hubert Beusmans, Lans Bovenberg, Hubert Schokker, Jarig van Sinderen, Klaas Tuinstra en Stan Veuger voor commentaar op een eerdere versie.
- 2 Zij baseren zich daarbij op de kritiek van Jacobs (2011).

### Bron

*Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 43, nr. 4, p. 185-191.

## Thema 3: Zorg

De zorguitgaven stijgen snel. Meer aandacht voor preventie – het bevorderen van een gezonde leefstijl – is daarom gewenst, aldus de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. Stimuleer goed lokaal gezondheidsbeleid van gemeentes en verzekeraars, voer complementair beleid op nationaal niveau en kom met logische fiscale regels.

Ziektes zijn echter niet altijd te voorkomen. Om de uitgavenstijging in de curatieve zorg aan te pakken, is in 2006 prijsconcurrentie ingevoerd. Heijink en Mosca laten echter zien dat er vooralsnog weinig empirisch bewijs is dat die prijsconcurrentie tot een betere prijs-kwaliteitverhouding heeft geleid. Toch is de ruimte voor prijsconcurrentie in 2012 uitgebreid. Volgens Schut, Varkevisser en Van de Ven heeft dit geen zin zolang er sprake blijft van een macrobudget. Kooreman en Van Witteloostuijn zien dan ook meer heil in het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van burgers, meer denken in termen van kosten en baten en inperking van de verzekering tot grote, onverwachte uitgaven.

De uitgaven aan langdurige zorg ten slotte zijn in Nederland opvallend hoog en nemen de komende jaren sterk toe. Gradus en Van Asselt bepleiten om die reden een hoge eigen bijdrage in combinatie met meer eigen regie. Dan wordt zorgvuldiger met de zorgvraag omgesprongen en wordt formele door informele arbeid vervangen. Om toegankelijkheid van zorg te borgen is een gemeentelijk vangnet wenselijk.





# Preventie van welvaartsziekten, samenvatting

## Samenvatting

Welvaartsziekten, dus gezondheidsschade door leefgewoonten die samenhangen met de moderne welvaart, komen er in het preventiebeleid bekaaid vanaf, in vergelijking met infectieziekten en ongevallen. Dit is niet in verhouding met de omvangrijke ziektelast die ze veroorzaken. Beter leefgewoonten zouden niet alleen de levensverwachting, maar ook het aantal gezonde jaren en het aantal jaren zonder beperking of chronische aandoeningen kunnen vergroten. Nu zien we dat de levensverwachting (veel) sterker stijgt dan het aantal jaren zonder beperking of chronische ziekte. Preventie heeft in dit perspectief van stijgende zorgvraag dus ook grote maatschappelijke voordelen, in termen van productiviteit en participatie, betaald en onbetaald. Preventie is een van de oplossingen voor de stijgende zorguitgaven en de knelpunten op de arbeidsmarkt die nu snel op ons afkomen.

*Raad voor de Volksgezondheid &  
Zorg (RVZ)*

---

Er zijn veel uitdagingen voor preventie. Zo is er de ongunstige score in Nederland ten opzichte van andere landen op het gebied van roken, vooral door vrouwen. Maar waar de score relatief gunstig is, is er nog geen reden voor voldoening. Obesitas is zo'n punt: we doen het niet slecht, maar meer dan 10% van de bevolking met ernstig overgewicht blijft zorgelijk. De ziektebeelden die er uitspringen zijn longkanker, COPD en diabetes. Ook depressie houdt verband met de moderne leefomgeving. En dan is er nog het verband tussen gezondheid en opleiding. Voor vrouwen met alleen basisonderwijs is het verschil in gezondheid met vrouwen met HBO/WO-opleiding groot; ze hebben 14 jaar minder levensverwachting zonder beperkingen en 20 jaar minder als gezond ervaren jaren.

De laatste jaren is het arsenaal voor preventie gegroeid, vooral voor selectieve preventie. Ook zijn er op het niveau van stadswijken goede initiatieven met veelbelovende resultaten gekomen. Dergelijke initiatieven zijn echter kwetsbaar en incidenteel, want structurele financiering ontbreekt. Dit in schril contrast met de zorg, die de komende jaren opnieuw fors groeit. De grote toegankelijkheid van de curatieve zorg blijkt in de praktijk geen stimulans, maar eerder een rem voor preventie. Ook de wil en vastberadenheid bij de landelijke overheid lijkt niet sterk; politiek-ideologische motieven en de keuzevrijheid van het individu wegen soms zwaarder dan de ongezondheid zelf. De publieke

gezondheid is (mede als resultaat van deze omstandigheden) zwak ontwikkeld als het om welvaartsziekten gaat.

De oplossingsrichtingen komen helder uit deze analyse naar voren.

Allereerst moet de scheve verhouding tussen preventie en curatie rechter worden getrokken. Preventie moet vaker de logische eerste stap worden. Gezond blijven in plaats van herstel van ziekte; van zz naar gg. Dat kan alleen als de financiële prikkels worden omgezet. In aanvulling op eerdere pleidooien van de RVZ voor het veranderen van prikkels voor zorgaanbieders, namelijk sturen op gezondheidsdoelen in plaats van behandel- en productiedoelen, is het ook noodzakelijk dat de verzekeraar een explicieter belang krijgt bij gezondheid. Dit is te doen via de ex ante risicoverevening; maar dit systeem is dusdanig ondoorzichtig dat eerst nader onderzoek nodig is naar de eigenlijke werking ervan. De Raad vindt wel dat aanpassing van deze verevening niet mag leiden tot minder toegankelijkheid tot noodzakelijke zorg, maar gericht moet zijn op versterken van de aandacht voor preventie.

Dit onderzoek mag niet leiden tot uitstel. Een preventiefonds kan al op korte termijn worden gerealiseerd. Daarmee kan het lokale gezondheidsbeleid, zoals door de Minister in de Landelijke nota gezondheidsbeleid uitgezet, aan kracht winnen. Dit fonds houdt in dat een deel van de premiemiddelen (1%, € 350 miljoen) apart wordt gezet voor preventie; het beheer komt bij gemeenten en zorgverzekeraars, die daarvoor een convenant sluiten. Gemeenten en verzekeraars kunnen een aanvraag doen voor financiering van gemeenschappelijk gezondheidsbeleid dat voldoet aan duidelijke eisen. De epidemiologische analyse moet zijn uitgevoerd op wijk-/buurniveau (4-cijferige postcode). De aanpak moet berusten op bewezen effectieve interventies door een professionele organisatie. De gemeente draagt ook financieel bij en er wordt expliciet gestreefd naar ontlasting (substitutie) van de eerstelijnszorg.

Onlangs is aan de Wet Publieke Gezondheid uitgebreid met de bepaling dat gemeenten in hun vierjaarlijkse gezondheidsnota's moeten aangeven hoe ze de landelijke prioriteiten zullen uitvoeren. De Raad vindt dat de wet bovendien moet voorschrijven dat gedetailleerd epidemiologisch onderzoek moet worden uitgevoerd. Dit betekent feitelijk dat bestaande databestanden van gemeente en verzekeraar efficiënter worden gekoppeld. Voorts kan worden overwogen om in de WPG bepalingen op te nemen die sturing geven aan gemeenten voor dit gemeenschappelijke beleid.

Een dergelijke aanpak, die uiteindelijk ook gericht is op de eigen verantwoordelijkheid van de burger zelf, maakt alleen kans van slagen als de minister

zorg draagt voor toereikend complementair beleid. Voorlichting op scholen over roken, alcohol en gezonde voeding, zal veel effectiever en efficiënter zijn als de voorlichter kan wijzen op duidelijke landelijke regelgeving. Voorlichting over roken is lastiger als de leerlingen uitzicht hebben op een schoolplein waar wordt gerookt. In feite is in dit geval trouwens sprake van gezondheidsbescherming; kinderen kunnen immers in het algemeen de keuze roken/niet-roken nog niet goed overzien en zijn makkelijk beïnvloedbaar. Ook vermindering van zout in het voedsel en van andere additieven zijn eigenlijke gezondheidsbescherming en niet bevordering van gezond gedrag. Beperking van keuzevrijheid is dan niet de juiste typering, omdat ook de meest rationele consument de verborgen verleiding en bedreiging, met gezondheidsschade of verslaving als mogelijk gevolg, niet altijd opmerkt.

Ten slotte kan het kabinet een bijdrage leveren met logische fiscale regels. De accijns op tabak is vanuit gezondheidsoptiek nooit te hoog; ook die op alcohol zou hoger kunnen zijn. De heffing op voedsel is te laag, gezien de overvloedige consumptie en de toename van onder meer diabetes en artrose. Het lijkt vanuit macroperspectief logisch om voedsel zwaarder te belasten en arbeid minder. Dat scheelt ziekte en levert banen op. De Raad vraagt het kabinet om te onderzoeken hoe een vettax of een hoger btw-tarief zouden kunnen worden gerealiseerd.

**Bron**

RVZ, *Preventie van welvaartsziekten*, december 2011.

# Prijs en kwaliteit van onderhandelbare ziekenhuiszorg

In 2006 is in de Nederlandse gezondheidszorg gereuleerde concurrentie geïntroduceerd met als doel het verbeteren van de doelmatigheid van de zorg. Analyse van de prijs en kwaliteit van vrij onderhandelbare ziekenhuiszorg na 2006 toont geen convergentie in contractprijzen en wijst in ieder geval voor staaroperaties nog niet op een betere prijs-kwaliteit-verhouding. Sinds 2012 is het grootste deel van de ziekenhuiszorg vrij onderhandelbaar, toch is nog altijd meer empirisch bewijs nodig of dit model de gewenste verbetering oplevert.

*Richard Heijink en Ilaria Mosca*

---

Richard Heijink is onderzoeker aan het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Ilaria Mosca is universitair docent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en senior beleidsmedewerker bij de Nederlandse Zorgautoriteit.

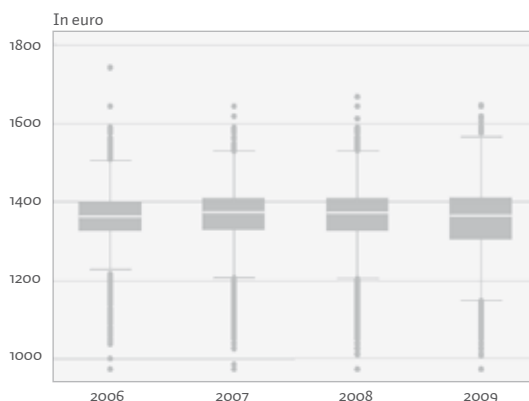
De invoering van de Zorgverzekeringswet, de Wet marktordening gezondheidszorg en de Wet toelating zorginstellingen vormde in 2006 de wettelijke basis voor de hervormingen in het Nederlandse zorgsysteem. Een belangrijk doel is het verbeteren van de prijs-kwaliteit-verhouding, ofwel doelmatigheid, van de zorg. Verzekerden kunnen jaarlijks van zorgverzekeraar veranderen, wat een prikkel geeft aan zorgverzekeraars om te concurreren en de meest aantrekkelijke zorgpolis aan te bieden. Zorgverzekeraars kunnen met zorgaanbieders onderhandelen en kunnen contracten sluiten met voorkeursaanbieders die het beste aansluiten bij de wensen van verzekerden (selectief contracteren). In het B-segment van de ziekenhuiszorg, bestaande uit niet-acute en planbare behandelingen, onderhandelen zorgverzekeraars en zorgaanbieders over de prijs, de kwaliteit en de hoeveelheid zorg. In het A-segment, bestaande uit alle overige ziekenhuiszorg, zijn de prijzen gereguleerd. Zorgverzekeraars kunnen zich dus gunstig onderscheiden door prijzen, en vervolgens premies, te drukken, en door kwaliteitseisen te verhogen. Op deze manier moet een betere prijs-kwaliteitverhouding worden bewerkstelligd.

## **Achtergrond en analyse**

Het effect van de introductie van prijsconcurrentie in Nederland op de kwaliteit en prijzen van de ziekenhuiszorg is nagenoeg niet onderzocht. Adang en Van der Wilt (2009) deden een cross-sectionele analyse naar de relatie tussen de prijs en de kwaliteit van staaroperaties in Nederland na de hervormingen en vonden geen relatie tussen prijs en kwaliteit. Bijlsma *et al.* (2010) onderzochten de relatie tussen de mate van concurrentie en kwaliteit in Nederland en vonden alleen een positief effect voor procesmatige kwaliteitsaspecten. Een beperking

van de studie van Adang en Van der Wilt (2009) is het gebruik van passanten-tarieven en niet van contractprijzen, terwijl vrijwel alle ziekenhuizen en patiënten onder een contractprijs vallen. Een beperking van de studie van Bijlsma *et al.* (2010) is dat de meeste kwaliteitsindicatoren niet specifiek over de zorg in het B-segment gingen. Met behulp van contractprijzen kan een meer valide vergelijking tussen prijs en kwaliteit worden gemaakt. Daarnaast is de variatie in prijzen, en de trend daarin, niet eerder beschreven, terwijl prijsconcurrentie juist hierop effect zou kunnen hebben vanwege het benchmarken van prijzen door verzekeraars. Tot slot zijn er gevalideerde metingen over patiëntervaringen in het B-segment beschikbaar, ook voor zorgverzekeraars, die in eerder onderzoek nog niet zijn betrokken.

Belangrijk is dat een helder afgebakende patiëntenpopulatie wordt gekozen waarbij een goede vergelijking tussen ziekenhuizen mogelijk is. Een behandeling die zich hiervoor goed leent is de staarbehandeling. Staar is een vertroebeling van de ooglens, vooral voorkomend bij ouderen. Middels een staaroperatie kan het zichtvermogen worden hersteld. De staarbehandeling is een gestandaardiseerde hoog-volume-behandeling die vrijwel altijd in dagbehandeling wordt uitgevoerd. Dit vermindert de heterogeniteit tussen ziekenhuizen. Daarnaast zijn voor de staarbehandeling verschillende typen kwaliteitsinformatie beschikbaar. Tussen 2005 en 2008 nam het aantal staaroperaties met 35 procent toe tot ongeveer 155.000 (NZA, 2010). Ruim 80 procent van deze operaties wordt uitgevoerd door algemene ziekenhuizen. Daarnaast voeren ook academische ziekenhuizen en Zelfstandige Behandel Centra (ZBC's) staaroperaties uit.



Figuur 1: Verdeling van de prijs voor een staaroperatie in dagbehandeling

### Prijs van de staarbehandeling

De database van diagnose-behandelcombinaties (DBC's) van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) geeft inzicht in contractprijzen. Per ziekenhuis zijn meerdere contractprijzen bekend, variërend naar verzekeraar. Gegevens zijn beschikbaar

voor de jaren 2006 tot en met 2009. In de dataset zit tevens een beperkt aantal ZBC's die een contract hebben gesloten met een zorgverzekeraar voor het uitvoeren van staaroperaties. Figuur 1 toont de ontwikkeling in contractprijzen tussen 2006 en 2009. Iedere observatie is een contract tussen een ziekenhuis of ZBC en een zorgverzekeraar. De box geeft weer in welk bereik 25 tot 75 procent van de observaties liggen. De horizontale lijnen aan de uiteinden tonen de uitersten zonder uitschieters (stippen boven en beneden). De figuur laat zien dat zowel de mediane prijs als de spreiding in prijs tussen zorgaanbieders constant is over de tijd. Voor het jaar 2009 ontbreken nog een aantal ziekenhuizen, vandaar dat de verdeling in dat jaar iets wijder is. In alle jaren ligt de gemiddelde nominale prijs rond de 1350 euro, met uitersten van ongeveer 1000 en 1600 euro. De gemiddelde nominale prijs in het gehele B-segment stijgt tussen de 0 en 2 procent per jaar tussen 2006 en 2009, wat in twee tussenliggende jaren overeenkomt met een lichte daling van ruim 1 procent in de gemiddelde reële prijs (NZa, 2011). Een eerdere studie toonde voor andere B-segment behandelingen een vergelijkbare of grotere relatieve variatie, en daarnaast ook geen of zeer beperkte convergentie in prijzen over de tijd (RIVM, 2010). ZBC's hanteren significant lagere prijzen dan de ziekenhuizen. De prijzen bij ZBC's variëren tussen 1050 en 1200 euro. Ook dit verschijnsel is niet uniek voor staaroperaties en wordt in het hele B-segment waargenomen (NZa, 2011). De prijs in academische ziekenhuizen is gemiddeld licht hoger dan in algemene ziekenhuizen. Het is mogelijk dat de nieuw opgerichte ZBC's scherpere prijzen zetten om zo marktaandeel te winnen of dat zorgverzekeraars bij ZBC's beter in staat zijn prijsreductie af te dwingen (NZa, 2009). Ook kan het zijn dat ZBC's de zwaardere patiënten doorsturen naar ziekenhuizen (NZa, 2007). Van de prijzen in figuur 1 wordt ook een intraclass-correlatiecoëfficiënt berekend. Deze geeft de correlatie tussen de observaties per zorgaanbieder weer, waardoor duidelijk wordt welk deel van de totale variatie in prijzen voortkomt uit verschillen tussen zorgaanbieders. In de dataset is dit zeventig procent dus bijna driekwart van de totale prijsvariatie. Er is in veel beperktere mate sprake van verandering in de contractprijs per ziekenhuis over de jaren heen en in variatie in contractprijzen binnen het ziekenhuis tussen verzekeraars. Ziekenhuizen met een hoge prijs in 2006 hanteren over het algemeen dus ook een hoge prijs in 2009.

### **De kwaliteit van staarbehandeling**

De kwaliteit wordt beoordeeld op basis van twee soorten openbare kwaliteitsinformatie. Ten eerste zorginhoudelijke kwaliteitsindicatoren die zijn verzameld binnen het programma Zichtbare Zorg dat werd opgericht door het Ministerie van VWS en per 2013 zal opgaan in het Kwaliteitsinstituut. Ten tweede patiëntervaringen gemeten met de Consumer Quality Index (CQI). Deze data zijn beschikbaar gesteld door het samenwerkingsverband van verzekeraars Stichting Miletus. De kwaliteitsindicatoren van Zichtbare Zorg zijn geregistreerd door

ziekenhuizen. De CQI is een enquête onder patiënten over hun ervaringen in ziekenhuizen, waarvan op drie dimensies de gemiddelde score per ziekenhuis publiek beschikbaar is: communicatie met de arts, communicatie met de verpleegkundige en informatie over medicatie.

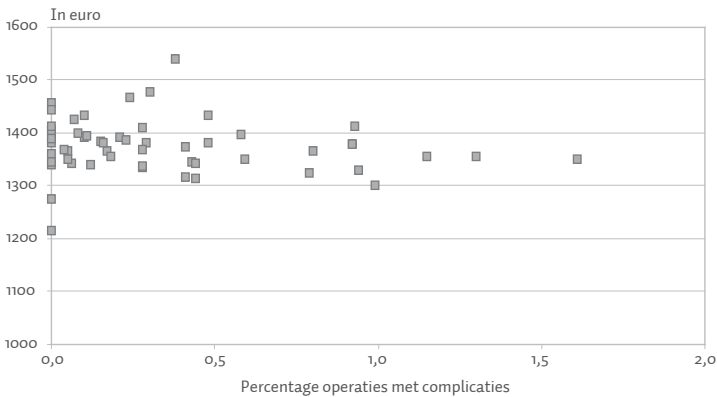
Tabel 1: Gemiddelde score van alle ziekenhuizen volgens de kwaliteitsindicatoren 2007-2009

	2007	2008	2009
<b>Zichtbare Zorg</b>			
Het percentage operaties met complicaties	-	0,45	0,32
Percentage patiënten voor wie de tijd tussen operatie 1 en operatie 2 meer dan 28 dagen is	-	92,27	95,07
Percentage patiënten voor wie de tijd tussen operatie en controle meer dan 21 dagen is	-	80,27	84,82
Voorbereidende analyses in 1 dag? (ja = 1; nee = 0)	-	0,74	0,79
Anesthesist aanwezig tijdens operatie met algehele anesthesie? (ja = 1; nee = 0)	-	0,97	0,76
<b>CQ Index</b>			
Communicatie met arts (cijfer tussen 1 en 4)	3,72	3,7	-
Communicatie met verpleegkundige (cijfer tussen 1 en 4)	3,78	3,78	-
Informatie over medicijnen (cijfer tussen 1 en 4)	2,61	2,74	-

Tabel 1 vat de belangrijkste resultaten samen met als eerste de kwaliteitsindicatoren van Zichtbare Zorg die beschikbaar waren voor 2008 en 2009. In de tabel zijn alleen de instellingen meegenomen die in beide jaren rapporteerden, dat is ongeveer zeventig procent van alle instellingen. Voor iedere kwaliteitsindicator is de gemiddelde score per ziekenhuis bekend. Tabel 1 toont dat het percentage operaties waarbij een complicatie optreedt per ziekenhuis tussen 2008 en 2009 is gedaald van gemiddeld 0,45 procent naar 0,32 procent; onbekend is of dit een statistisch significante daling is. De variatie tussen instelling is beperkt, in beide jaren tussen de nul en twee procent. De verschillen tussen ziekenhuizen zijn vrijwel nooit significant (Zichtbare Zorg, 2009). De overige indicatoren van Zichtbare Zorg zijn meer gericht op het zorgproces. In beide jaren neemt een groot deel van de ziekenhuizen de dagennorm tussen twee operaties en tussen operatie en controle in acht; onbekend is of het verschil tussen 2008 en 2009 statistisch significant is. Het percentage ziekenhuizen dat, indien gewenst, de diagnosestelling en voorbereidende onderzoeken op één dag uitvoert steeg naar 79 procent, wat de patiëntentevredenheid kan doen toenemen. De afname in de aanwezigheid van een anesthesist tijdens operaties onder volledige anesthesie kan als een verslechtering van de kwaliteit geïnterpreteerd worden.

In 2007 en 2008 zijn de ervaringen van patiënten rondom cataractbehandeling gemeten met de CQI. In beide jaren namen ongeveer 20.000 patiënten

deel aan de enquête. Tabel 1 toont voor beide jaren vergelijkbare gemiddelde scores op alle drie de dimensies. Op twee van de drie scores wordt een beperkte variatie tussen ziekenhuizen gevonden. De scores voor communicatie met de arts en communicatie met de verpleegkundige bevinden zich in een range van respectievelijk 3,55-3,90 en 3,65-3,9, gecorrigeerd voor leeftijd, opleiding en gezondheid. Op een schaal van 1 tot 4, ofwel slecht tot goed, kunnen deze resultaten worden geïnterpreteerd als positieve patiëntervaringen in de meeste instellingen. Eerdere publicaties toonden, met ICC's van maximaal 0,03, reeds zeer weinig significante verschillen tussen ziekenhuizen in de CQI voor catacactbehandeling (NIVEL, 2007).



Figuur 2: Relatie tussen gemiddelde prijs en percentage operaties met complicaties, per ziekenhuis in 2008

### Prijs versus kwaliteit

Prijsvariatie is niet per definitie ongewenst wanneer voor een hogere prijs betere kwaliteit geleverd wordt. De prijsvariatie tussen instellingen valt echter niet samen met verschillen in kwaliteit. De gemiddelde prijs per ziekenhuis voor een staaroperatie blijkt niet gerelateerd aan de kwaliteitsindicatoren uit tabel 1. Een voorbeeld hiervan wordt weergegeven in figuur 2, waarin de gemiddelde prijs per ziekenhuis is afgezet tegen een van de kwaliteitsindicatoren van Zichtbare Zorg, namelijk het percentage operaties met complicaties per ziekenhuis in 2008. Een goede kwaliteit gaat samen met hoge én lage prijzen. Dit geldt ook voor de overige indicatoren van Zichtbare Zorg en voor de gemeten patiëntervaringen. Er is aanzienlijk meer variatie in prijzen dan in kwaliteit. Uiteraard kunnen prijsverschillen ook andere oorzaken hebben. Zo beïnvloeden marktomstandigheden de onderhandelingspositie van ziekenhuis en verzekeraar. De internationale literatuur toont bijvoorbeeld dat in de Amerikaanse gezondheidszorg in de jaren negentig, waarin zorgverzekeraars contracten slopen met voorkeursziekenhuizen, verzekeraars vooral in gebieden met een lage



concentratie van ziekenhuizen aanzienlijke prijskortingen afdwongen (Bamezai *et al.*, 1999). Voor staaroperaties in Nederland wordt echter geen relatie tussen de mate van concentratie van ziekenhuizen en prijzen gevonden. De mate van concentratie is gemeten met een Herfindahl-Hirschman Index op basis van geschatte patiëntstromen waarbij markten zijn afgebakend met behulp van de *combine-then-rank*-methode van de Elzinga-Hogarty-test (Frech III *et al.*, 2004). Zowel in gebieden met een hoge concentratie als in gebieden met een lage concentratie zijn dure ziekenhuizen te vinden. Ook worden geen verzekeraars geconstateerd die systematisch hogere of lagere prijzen voor staaroperaties hanteren.

### Conclusie

Sinds de introductie van prijsconcurrentie in 2006 is er weinig beweging in contractprijzen van staarbehandelingen geweest. De substantiële prijsverschillen tussen ziekenhuizen zijn gelijk gebleven en zelfstandige behandelcentra hanteren lagere prijzen dan ziekenhuizen. Deze prijsvariate is ook bij andere behandelingen uit het B-segment zichtbaar. Er is aanmerkelijk minder variatie in kwaliteit. De kwaliteitsverschillen tonen gemiddeld genomen een positief beeld. Zo zijn de patiëntervaringen positief en is het percentage complicaties laag. Er ontbreekt een samenhang tussen prijs en kwaliteit van staarbehandelingen. Dit laat zien dat het nog altijd onzeker is in hoeverre de gewenste prijs-kwaliteit-afweging momenteel wordt gemaakt door zorginkopers en of een belangrijk doel van de hervormingen – een betere prijs-kwaliteitverhouding – wordt bereikt. Sinds 2012 is het aandeel van het B-segment verhoogd naar zeventig procent van de totale ziekenhuiszorg. Empirisch bewijs dat met prijsconcurrentie de gewenste verbeteringen in doelmatigheid worden behaald, ontbreekt echter.

### Literatuur

- Adang, E. en G.J. van der Wilt (2009) Onvoldoende marktwerking in de zorg. *ESB*, 94(4557), 216-217.
- Bamezai, A., J. Zwanziger, G.A. Melnick en J.M. Mann (1999) Price competition and hospital cost growth in the United States (1989-1994). *Health Economics*, 8(3), 233-243.
- Bijlsma, M.J., P.W.C. Koning en V. Shestalova (2010) Concurrentie en kwaliteit in de ziekenhuiszorg. *ESB*, 95(4597), 697-699.
- Frech III, H.E., J. Langenfeld en R. Forrest McCluer (2004) Elzinga-Hogarty tests and alternative approaches for market share calculations in hospital markets. *Antitrust Law Journal*, 71(3), 921-947.
- NIVEL (2007) *Het discriminerend vermogen van de CQ-index Staaroperatie*. Utrecht: NIVEL.
- NZa (2009) *Ziekenhuiszorg 2009. Tijd voor reguleringszekerheid*. Utrecht: NZa.

NZa (2007) *Monitor Ziekenhuiszorg 2007*. Utrecht: NZa.

NZa (2010) *Monitor Medisch Specialistische zorg 2010*. Utrecht: NZa.

NZa (2011) *Marktscan Medisch Specialistische zorg. Weergave van de markt 2006-2011*. Utrecht: NZa.

RIVM (2010) *Zorgbalans 2010: de prestaties van de Nederlandse zorg*. Bilthoven: RIVM.

Zichtbare Zorg (2009) *Cataract: kwantitatieve analyse indicatoren Zichtbare Zorg Ziekenhuizen*. Den Haag: Zichtbare Zorg Ziekenhuizen.

### **Bron**

ESB 97(4627), 20 januari 2012, p. 42-44.

# Macrobudget ontkracht prijsconcurrentie ziekenhuizen

Het kabinet wil de ruimte voor prijsconcurrentie tussen ziekenhuizen volgend jaar drastisch vergroten. Maar het macrobudget dat het kabinet hierbij wil opleggen, ontkracht de prijsconcurrentie. Invoering van vrije prijzen zonder macrobudget, aanvankelijk op beperkte schaal, geeft wel perspectief op effectieve prijsconcurrentie.

*Erik Schut, Marco Varkevisser en Wynand van de Ven*

---

Erik Schut is hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Marco Varkevisser is universitair hoofddocent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en Wynand van de Ven is hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

In april hebben VVD-minister Schippers (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en de Tweede Kamer uitgebreid gedebatteerd over de voorgenomen wijzigingen van de bekostigingsstructuur van ziekenhuizen. Zowel het kabinet als een ruime meerderheid van de Tweede Kamer is voorstander van een verdere invoering van prijsconcurrentie in de ziekenhuissector. Het kabinet heeft voorgesteld om in 2012 het segment met vrije prijzen drastisch te vergroten. Om er zeker van te zijn dat vrije prijzen niet tot een kostenexplosie zullen leiden, wil het kabinet tevens structureel een nieuw wettelijk instrument invoeren om een macrobudget voor de totale ziekenhuiskosten effectief te kunnen afdwingen. Een meerderheid van de Tweede Kamer vindt zo'n macrobudget echter een grof instrument dat de verkeerde prikkels geeft aan zorgaanbieders en zorgverzekeraars. VVD-Kamerlid Mulder typeert het kabinetsvoorstel zelfs als 'een soort communistisch liberalisme', waarbij aan de ene kant de concurrentie wordt aangejaagd maar aan de andere kant 'een soort hakbijl' staat in de vorm van dreigende kortingen achteraf (Tweede Kamer, 2011c).

## **Onmogelijke spagaat**

In de brief 'Zorg die loont' heeft minister Schippers haar plannen gepresenteerd voor een drastische herziening van de bekostigingsstructuur van ziekenhuizen (Tweede Kamer, 2011a). Met ingang van 2012 wil de minister de ruimte voor prijsconcurrentie tussen ziekenhuizen verdubbelen van gemiddeld 34 procent tot circa 70 procent van de ziekenhuisomzet. Tegelijkertijd wordt het bijna dertig jaar oude systeem van ziekenhuisbudgettering afgeschaft. Voor de ziekenhuiszorg waarvan de prijzen niet worden vrijgelaten, worden de prijzen gemaximeerd, waarbij gedurende een overgangperiode van twee jaar de herverdelingseffecten voor ziekenhuizen als gevolg van de omschakeling van budgetten naar maximumprijzen gedeeltelijk worden geacommodeerd. Eveneens in 2012

wordt het bestaande productclassificatiesysteem van Diagnose Behandeling Combinaties (DBC's) vervangen door een nieuwe productstructuur (DOT). In tegenstelling tot de huidige DBC's worden de nieuwe DBC-zorgproducten gebaseerd op een internationaal diagnosesysteem en zal de prijs per zorgproduct niet langer afhankelijk zijn van de specialist, bijvoorbeeld een internist of neuroloog, die een behandeling uitvoert. Het aantal declarabele producten wordt gereduceerd van ruim 30.000 DBC's tot ruim 4000 zorgproducten. Deze ingrijpende herziening moet de verschillende ziekenhuisproducten beter medisch herkenbaar, meer kostenhomogeen en minder kwetsbaar maken voor *upcoding* – ofwel oneigenlijke opwaardering van patiënten in duurdere DBC's – dan thans het geval is. Voor vormen van zorg die niet of slechts deels per DBC kunnen worden betaald, zoals donoruitname-teams en spoedeisende zorg, zullen ziekenhuizen een vaste vergoeding ontvangen.

Terwijl enerzijds de ruimte voor prijsconcurrentie drastisch wordt vergroot, wordt anderzijds de budgettaire beheersbaarheid sterker gewaarborgd dan nu. Via een wijziging van de Wet Marktordening Gezondheidszorg wil de minister een macrobudget voor de totale jaarlijkse ziekenhuisuitgaven invoeren. Wanneer de totale ziekenhuisuitgaven dit budget overschrijden, krijgen ziekenhuizen een omzetheffing opgelegd naar rato van hun landelijke markt-aandeel. Aangezien de omvang van een eventuele overschrijding in jaar  $t$  pas minimaal een jaar later kan worden vastgesteld, wordt deze omzetheffing op zijn vroegst opgelegd in jaar  $t+2$ . Ten slotte wordt, om de prikkels aan de vraagzijde te versterken, het financiële risico dat zorgverzekeraars lopen over de ziekenhuisuitgaven voor hun verzekerden fors vergroot. Het is de bedoeling om in de periode 2012-2014 de ex-post compensaties waarmee de verliezen van de zorgverzekeraars nu nog gedeeltelijk worden gecompenseerd, stapsgewijs af te schaffen.

Met dit ingrijpende beleidsvoorstel tracht de minister het beste van twee werelden met elkaar te verenigen: meer doelmatigheid door een toename van de prijs-concurrentie en meer budgettaire zekerheid door de invoering van een afdwingbaar macrobudget. Het lijkt er echter sterk op dat Schippers hiermee in een onmogelijke spagaat terecht dreigt te komen.

### **Afschaffing ziekenhuisbudgettering**

De huidige ziekenhuisbudgettering voor circa twee derde van de ziekenhuisuitgaven is in een situatie waarin ziekenhuizen steeds meer ondernemingsrisico lopen een anachronisme geworden. De vergoedingen die ziekenhuizen voor behandelingen in dit A-segment ontvangen, zijn afgeleid van globale budgetparameters en hebben vrijwel geen relatie met de onderliggende kostprijzen van de verschillende behandelingen (Nieuwenhuis en Leerink, 2011; Leerink, 2011). Dit betekent dat sommige behandelingen voor ziekenhuizen voorspelbaar winstgevend zijn (de *feeders*), terwijl andere behandelingen voorspelbaar

verliesgevend zijn (de *bleeders*). De onderlinge concurrentie en het groeiende aantal zelfstandig behandelcentra (NZa, 2011a), het daarmee gepaard gaande toenemende ondernemingsrisico en een steeds beter inzicht bij ziekenhuisbestuurders in de kostenstructuur maakt het steeds lastiger om dit systeem van kruissubsidies in stand te houden. Ziekenhuisbestuurders zullen immers onder toenemende druk van banken en eventuele andere investeerders komen te staan om verliesgevende behandelingen en daarmee patiënten af te stoten. De vervanging van de op globale budgetparameters gebaseerde vergoedingen door kostprijsgelateerde vrije of maximumprijzen is met het oog op de ontwikkelingen in de ziekenhuissector dan ook een noodzakelijke maatregel en te beschouwen als een belangrijke verbetering.

### **Invoering macrobudget**

Als het aan het kabinet ligt, komt er in plaats van een individueel budget per ziekenhuis een macrobudget voor alle ziekenhuizen samen. Een cruciaal verschil met de huidige instellingsbudgettering is dat individuele ziekenhuizen niet of nauwelijks invloed hebben op een eventuele overschrijding van dit macrobudget en dus ook niet op de daaropvolgende omzetheffingen. Voor elk ziekenhuis geldt dat de hoogte van de eigen omzetheffing vrijwel volledig wordt bepaald door het gedrag van de andere ziekenhuizen. Aangezien de omzetheffing per ziekenhuis wordt bepaald naar rato van het nationale marktaandeel, betekent deze heffing voor elk ziekenhuis een exogene verhoging van de marginale kostprijs.

Het voorstel voor een macrobudget voor de ziekenhuiszorg is overigens niet nieuw, maar werd een jaar eerder ook al voorgesteld door Schippers' voorganger Klink. Destijds is uiteengezet dat een macrobudget niet goed samengaat met prijsconcurrentie (Schut *et al.*, 2010). Ziekenhuizen zullen naar verwachting anticiperen op een mogelijke omzetheffing door een verhoging van prijzen. Hierbij is het van belang dat de winstmarges van de Nederlandse ziekenhuizen zeer bescheiden zijn – in 2009 bedroeg het gemiddelde exploitatieresultaat 1,7 procent van de omzet (NVZ, 2010) – en dat het financiële weerstandsvermogen van ziekenhuizen relatief beperkt is (Waarborgfonds, 2010). Gelet op de onzekerheid over de gedragsreacties van andere ziekenhuizen mag daarom verwacht worden dat ziekenhuizen een extra risico-opslag in rekening zullen brengen zodat er na de omzetheffing nog een voordelige marge overblijft. Aldus ontstaat het risico dat het macrobudget leidt tot een spiraal van prijsverhogingen. Bovendien zullen ziekenhuizen in meer concurrerende regio's, bijvoorbeeld in de Randstad, minder gemakkelijk hun prijzen kunnen verhogen dan ziekenhuizen in minder concurrerende regio's, terwijl zij wel het risico lopen om met een vergelijkbare omzetheffing te worden geconfronteerd. De meest concurrerende ziekenhuizen kunnen zich dus het minst wapenen tegen een dreigende omzetheffing en worden daardoor het meest gedupeerd.

Aangezien juist de meest concurrerende ziekenhuizen doorgaans de kleinste marges hebben, kan dit voor hen leiden tot faillissementen of overnames. Dit leidt dus uiteindelijk tot minder concurrentie. Aldus ontkracht het macrobudget de prijsconcurrentie tussen ziekenhuizen.

Voorts bestaat ook het risico dat een omzethoofing ten gevolge van de prijsverhogingen in het vrije segment zal leiden tot een verschraving van de meer complexe zorg in het gereguleerde segment, omdat daar de prijzen gemaximeerd zijn en een omzethoofing de marges dus steeds geringer of zelfs negatief zal maken. Een financieel gezonde bedrijfsvoering kan ziekenhuizen ertoe aanzetten om voor zover mogelijk hun omzet in het gereguleerde segment te verminderen en hun omzet in het vrije segment, waar een extra risico-opslag kan worden gevraagd, te vergroten. Het recente besluit van het Academisch Ziekenhuis Maastricht om bepaalde onrendabele vormen van topzorg af te stoten (Baltesen, 2010), laat zien dat de veronderstelling omtrent dergelijk strategisch gedrag niet irreal is. Een verdringing van complexe zorg kan leiden tot toenemende wachtlijsten voor deze zorg en een toenemende vlucht naar het buitenland. Aannemende dat buitenlandse ziekenhuizen niet onder het Nederlandse macrobudget zullen vallen, betekent dit dat op die manier ook het macrobudget kan worden omzeild en dus niet effectief is. Ten slotte maakt de permanente dreiging van onzekere omzetskorting investeringen onaantrekkelijk en duur. Investeerders zullen een hogere rente eisen. Ook verlaagt deze dreiging de prikkel voor nieuwe zorgaanbieders en investeerders om tot de markt toe te treden.

### **Meer ruimte voor vrije prijzen**

Nieuw ten opzichte van de plannen van Klink is dat Schippers tegelijkertijd de ruimte voor vrije prijzen wil verdubbelen en wil omschakelen naar het volledig nieuwe productclassificatiesysteem DOT. Beide maatregelen zullen de nadelen van een macrobudget fors vergroten. Door de toename van de omvang van het vrije prijssegment nemen immers de mogelijkheden en daarmee ook de budgettaire gevolgen van anticiperende prijsverhogingen toe. Ziekenhuizen worden dus nog afhankelijker van de gedragsreacties van andere ziekenhuizen en zullen zich hiertegen willen indekken. Hierdoor stijgt zowel de kans dat het macrobudget wordt overschreden als de uiteindelijke omvang van deze overschrijding.

Het risico op prijsverhogingen wordt nog extra vergroot doordat zorgverzekeraars als gevolg van de overschakeling op een ander productclassificatiesysteem naar verwachting de eerstkomende jaren over onvoldoende informatie zullen beschikken om de door ziekenhuizen gehanteerde vraagprijzen te kunnen beoordelen. Zij kunnen de prijzen immers niet vergelijken met de contractprijzen uit het verleden en beschikken evenmin over de bij ziekenhuizen aanwezige kostprijsinformatie. Tegelijkertijd zal de ziekenhuiszorg waarvan de

prijzen gereguleerd zijn, sterk onder druk komen te staan. Bij prijsverhogingen in het vrije segment zullen de daaruit voortvloeiende omzetheffingen het financiële resultaat van het gereguleerde segment namelijk steeds verder doen verslechteren. De marges op complexe zorg zullen in dat geval voortdurend dalen, tenzij de overheid de gereguleerde maximumprijzen navenant verhoogt en zodoende bijdraagt aan een spiraal van prijsverhogingen. Gezien de druk op de overheidsfinanciën en de collectieve zorguitgaven in het bijzonder is dat echter weinig realistisch.

### Ziekenhuisconcurrentie in Engeland

In Engeland worstelen achtereenvolgende regeringen met de invoering van meer concurrentie binnen de publieke National Health Service (NHS). In de periode 1991-1997 hadden local health authorities de taak om contracten te sluiten met concurrerende ziekenhuizen, waarbij zowel de prijs als de kwaliteit van zorg onderhandelbaar was. Uit onderzoek blijkt dat de invoering van concurrentie weliswaar leidde tot minder wachttijden voor planbare zorg, maar ook tot een lichte stijging van het percentage overleden patiënten na een spoedeisende opname voor een hartaanval (Propper et al., 2008). Nadat in de daaropvolgende periode de ruimte voor ziekenhuisconcurrentie werd teruggebracht, werd in 2006 een hernieuwde poging gedaan om concurrentie tussen ziekenhuizen te bevorderen. Deze keer binnen een regime van vaste prijzen. Met deze maatregel werd beoogd om ziekenhuizen te stimuleren via kwaliteitsverbeteringen patiënten aan te trekken. Hiertoe werden patiënten voorzien van betere informatie over de kwaliteit van ziekenhuiszorg en werden huisartsen verplicht om patiënten een keuze uit ten minste vijf ziekenhuizen voor te leggen. De eerste ervaringen met deze vorm van concurrentie zijn positief (Van Damme, 2011). Onderzoek laat zien dat de invoering van kwaliteitsconcurrentie in de daaropvolgende jaren gepaard ging met significant dalende sterftcijfers na ziekenhuisopname (Gaynor et al., 2010). Daarnaast is de gemiddelde ligduur significant afgenomen. Hoe sterker de onderlinge concurrentie, hoe sterker ziekenhuizen blijken te worden gestimuleerd om hun kwaliteit te verbeteren. Het is echter de vraag in hoeverre deze gunstige effecten op lange termijn standhouden. Wegens de grote heterogeniteit van de ziekenhuisproductie en het gebrekkige inzicht bij de overheid in de kostenstructuur van ziekenhuizen is het voor de overheid erg lastig om de prijzen correct vast te stellen. Als de prijzen door de overheid onjuist worden vastgesteld, is de kans groot dat dit op termijn leidt tot risicoselectie en verschraving van verliesgevende zorgactiviteiten. De tijd moet uitwijzen of en in hoeverre deze negatieve effecten op termijn zullen optreden.

### **Minder vrije prijzen en een beperkter macrobudget**

Hoewel de voorgenomen afschaffing van de huidige ziekenhuisbudgettering wenselijk is, is het onwenselijk om de ruimte voor vrije prijzen sterk te vergroten en tegelijkertijd een macrobudget voor de totale ziekenhuiskosten in te voeren. Het verdient de voorkeur om een macrobudget uitsluitend te hanteren voor het gereguleerde segment. Door de reikwijdte van het macrobudget op deze wijze te beperken worden anticiperende prijsverhogingen en negatieve afwentelings- en verdringingseffecten voorkomen. Wanneer besloten wordt om ziekenhuisprestaties waarvan de prijzen worden vrijgelaten buiten het macrobudget te laten, moet zorgvuldig worden afgewogen voor welke zorgproducten de verwachting reëel is dat zorgverzekeraars op korte termijn effectieve afspraken kunnen maken over prijs, volume en kwaliteit. Tot op heden lijken verzekeraars wel greep te hebben op de prijzen in het huidige vrije B-segment, maar minder op het volume en de kwaliteit van ziekenhuiszorg (NZa, 2011a). Het zou daarom beter zijn om alleen voor die zorgproducten waarvoor het risico op onredelijke prijs- en volumestijgingen beperkt is, bewust te kiezen voor een geliberaliseerd segment met prijzen die echt vrij zijn. Dus zonder de dreiging van een omzetheffing achteraf.

### **Advies NZa onvoldoende doordacht**

Het is in dat opzicht opmerkelijk dat de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) na consultatie van de ziekenhuizen en zorgverzekeraars tot de conclusie is gekomen dat per 2012 een forse uitbreiding van het B-segment haalbaar is (NZa, 2011b). Als criteria om voor overheveling naar het B-segment in aanmerking te komen, hanteert de NZa ten eerste dat de productstructuur voldoende stabiel is, ofwel dat de DOT-producten voldoende medisch herkenbaar en kosten- en werklathomogeen zijn en ten tweede dat de machtsverhoudingen tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders voldoende evenwichtig zijn. Hoewel de NZa aangeeft dat aan deze criteria bij 70 tot 85 procent van de ziekenhuisomzet kan worden voldaan, is op basis van de beschikbare documenten volstrekt onduidelijk waar deze conclusie op is gestoeld. Zo is de nieuwe DOT-structuur pas onlangs door de NZa (2011c) goedgekeurd en moet deze zich dus nog bewijzen. Ook hier geldt het argument dat de kans groot is dat ziekenhuizen na invoering van de nieuwe productstructuur de eerste jaren zullen beschikken over een forse informatievoorsprong op de zorgverzekeraars. Daarnaast is het bij gebrek aan betrouwbare volumegegevens vooralsnog onduidelijk waar de sterke volumestijging in de ziekenhuiszorg in de afgelopen jaren door veroorzaakt is (NZa, 2011a). Aangezien zorgverzekeraars aan deze volumestijging kennelijk onvoldoende tegenwicht hebben kunnen bieden, is het de vraag of voldaan wordt aan het criterium dat er sprake is van evenwichtige machtsverhoudingen. Ten slotte is het merkwaardig dat de NZa in haar verkenning van de mogelijke uitbreiding van het B-segment op geen enkele manier rekening



houdt met de potentiële invloed van het voorgestelde macrobudget. Al met al lijkt de conclusie dat het verantwoord is om het vrije segment per 2012 uit te breiden tot minimaal zeventig procent van de ziekenhuisomzet onvoldoende doordacht.

### **Risico overheidsfalen**

Voor ziekenhuisproducten waarvoor de kans op onredelijke prijs- en volume-stijgingen als gevolg van marktfalen op korte termijn te groot wordt geacht, is het raadzaam om de prijzen te maximeren en het volume in het gereguleerde segment te begrenzen door een macrobudget. Onder de voorwaarde dat de gereguleerde prijzen hoger zijn dan de marginale kostprijs, kunnen ziekenhuizen dan extra patiënten aantrekken door betere kwaliteit en service. Ervaringen in Engeland wijzen uit dat dit op korte termijn kan leiden tot effectieve kwaliteitsconcurrentie tussen ziekenhuizen (kader 1).

Een krap macrobudget kan die prikkel voor kwaliteitsconcurrentie beperken, maar daar staat budgettaire zekerheid tegenover. Een risico is dat de overheid de prijzen onjuist vaststelt, waardoor sommige zorgvormen en patiënten voorspelbaar winstgevend en andere voorspelbaar verliesgevend zijn. Een dergelijke vorm van overheidsfalen kan leiden tot risicoselectie en verschraling van verliesgevende zorgactiviteiten.

Om het risico van overheidsfalen te beperken is het wenselijk om naarmate zorgverzekeraars beter in staat blijken om effectieve afspraken te maken met ziekenhuizen over prijs, kwaliteit en volume van zorg, en er ook voldoende ervaringen zijn opgedaan met het nieuwe systeem van productclassificatie, het vrije segment geleidelijk uit te breiden. Recente ontwikkelingen geven aan dat zorgverzekeraars geleidelijk meer grip lijken te krijgen op het volume en de kwaliteit van zorg. Zo heeft zorgverzekeraar Achmea onlangs voor een periode van vijf jaar een innovatief contract met het Zaans Medisch Centrum gesloten waarin een bonus-malussysteem voor het realiseren van concrete afspraken over kosten en kwaliteit is opgenomen (Piersma, 2011). Ook hebben verschillende zorgverzekeraars aangekondigd om met ingang van 2012 voor bepaalde vormen van zorg geen contracten meer te sluiten met ziekenhuizen die niet voldoen aan bepaalde kwaliteitsnormen, zoals een minimumaantal complexe kankeroperaties.

### **Tot slot**

Vanwege de kritiek op het kabinetsvoornemen om een macrobudget voor de ziekenhuiszorg in te voeren, heeft het parlement na een debat hierover met minister Schippers op 19 april een motie aangenomen waarin het kabinet wordt opgeroepen om 'te bezien of een verfijnder alternatief instrument mogelijk is en, zo ja, het macrobeheersinstrument op dat moment daardoor te vervangen' (Tweede Kamer, 2011b). In reactie op deze motie heeft de minister de Kamer

het volgende laten weten (Tweede Kamer, 2011d): ‘Als wij een beter instrument kunnen hebben dan wij nu hebben, sta ik daar zeker voor open. Ik wil dat ook zeker bezien en er onderzoek naar doen.’ De breed gesteunde motie en de reactie van de minister bieden de gelegenheid tot een fundamentele aanpassing van het kabinetsvoorstel. Hierbij zou voor de ziekenhuiszorg per deelmarkt ondubbelzinnig gekozen moeten worden voor prijsconcurrentie zonder macrobudget, of een macrobudget zonder prijsconcurrentie, omdat een combinatie van beide leidt tot het slechtste van twee werelden. Vrije prijzen zonder macrobudget impliceren voor de overheid onzekerheid over de macrokostenontwikkeling. Dit is inherent aan marktwerking. Vrije concurrentie impliceert dus niet alleen onzekerheid en risico’s voor ziekenhuizen en zorgverzekeraars, maar ook voor de overheid. Net als ziekenhuizen en zorgverzekeraars, zal het kabinet daarom aan goed risicomangement moeten doen. Zorgvuldiger dan tot nu is gebeurd, zal moeten worden nagegaan welke zorgvormen wel en welke niet op korte en langere termijn verantwoord geliberaliseerd kunnen worden. Vervolgens kan voor de ziekenhuisproducten die zich daarvoor lenen tot echte liberalisering worden overgegaan, dat wil zeggen de invoering van vrije prijzen zonder macrobudget.

## Literatuur

114

- Baltesen, F. (2010) Ziekenhuis sluit afdelingen om verliezen. *NRC Handelsblad*, 13 december.
- Damme, E.E.C. van (2011) Betere zorg voor minder geld. *ESB*, 96(4604), 111.
- Gaynor, M., R. Moreno-Serra en C. Propper (2010) Death by market power: reform, competition and patient outcomes in the National Health Service. *NBER Working Paper*, 16164.
- Leerink, B. (2011) Weg met de budgetten in de zorg. *Medisch Contact*, 66(6), 347-349.
- Nieuwenhuis, H. en B. Leerink (2011) Afschaffen instellingsbudgettering urgenter dan afschaffen macro-nacalculatie. *ESB*, 96(4601), 29.
- NVZ (2010) *Zorg voor baten: brancherapport algemene ziekenhuizen 2010*. Utrecht: Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen.
- NZa (2011a) *Marktscan medisch specialistische zorg*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.
- NZa (2011b) *Verkenning maximale uitbreiding B-segment*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.
- NZa (2011c) *Beoordeling productstructuur DOT*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.
- Piersma, J. (2011) Nieuw ziekenhuiscontract levert besparing op van ruim 1 mrd. *Het Financieele Dagblad*, 4 april.
- Propper, C., S. Burgess en D. Gossage (2008) Competition and quality: evidence from the NHS internal market 1991-9. *Economic Journal*, 118(1), 138-170.
- Schut, F.T., W.P.M.M. van de Ven en M. Varkevisser (2010) Prijsconcurrentie gaat niet samen met macrobudget ziekenhuizen. *ESB*, 95(4587), 374-376.

Tweede Kamer (2011a) *Beleidsdoelstellingen op het gebied van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 32620(6).

Tweede Kamer (2011b) *Invoering Diagnose Behandeling Combinaties (DBC's)*, motie van het lid Mulder c.s., 29248(193).

Tweede Kamer (2011c) *Conceptverslag van een Algemeen Overleg over Dbc's/DOT's*, 6 april.

Tweede Kamer (2011d) *Verslag 74e vergadering*, 14 april. Waarborgfonds (2010) *Jaarverslag 2010 van het Waarborgfonds voor de Zorgsector*. Jaarverslag op [www.wfz.nl](http://www.wfz.nl).

**Bron**

ESB 96(4610), 13 mei 2011, p. 294-297.

# Andere houding van zorggebruikers en zorgverleners nodig voor houdbare gezondheidszorg

De steeds verder uitdijende gezondheidszorg blijft alleen houdbaar bij een verandering in het bewustzijn en het gedrag van zorggebruikers en verleners. Met alleen een andere inrichting van de gezondheidszorg en de wijze van financiering is dit niet te bereiken, stellen Peter Kooreman en Arjen van Witteloostuijn. Voorop moeten staan een grotere persoonlijke verantwoordelijkheid, meer nadruk op de afweging tussen kosten en baten, serieuzere aandacht voor alternatieve geneeswijzen en een hogere eigen bijdrage van de patiënt.

*Peter Kooreman en  
Arjen van Witteloostuijn*

---

Peter Kooreman is hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg, met Gezondheidseconomie als belangrijkste aandachtsgebied. Arjen van Witteloostuijn is hoogleraar Economie aan de Universiteit van Antwerpen, hoogleraar Institutionele Economie aan de Universiteit van Utrecht, hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg bij het departement Organisatie en Strategie en hoogleraar Bedrijfsstrategie aan de University of Durham (VK).

---

116

## **Zorgkosten blijven doorstijgen**

Dat de zorg te duur wordt, houdt de beleidsgemoederen inmiddels decennia bezig. De combinatie van innovatie, vergrijzing en het feit dat zorg verzekerd is zorgt ervoor dat het beslag van de zorgkosten op het bruto nationaal product onstuitbaar blijft stijgen. Vorige kabinetten hebben de introductie van marktwerking ingezet om deze stijgende lijn om te buigen – tevergeefs.

Minister Edith Schippers heeft ingezet op ‘veldwerking’: een ouderwets poldercompromis na uitvoerig overleg met de partijen uit het veld. De kans dat straks zal blijken dat de stijging van de zorgkosten is omgebogen, is nihil. Beleid gericht op het wegnemen van knelpunten in de gezondheidszorg zal beperkt effectief zijn wanneer het zich slechts richt op het ontwerp van het systeem van zorgverlening en -financiering. Het wegnemen van knelpunten vraagt vooral veranderingen in het bewustzijn en het gedrag van de individuen die gezamenlijk dat systeem vormen: patiënt, zorgverlener, zorgverzekeraar, farmaceut, manager of toezichthouder – iedereen moet meebewegen.

### **(1) Grotere persoonlijke verantwoordelijkheid**

In de eerste plaats vereist de houdbaarheid van de gezondheidszorg een groeiend bewustzijn ten aanzien van (a) de persoonlijke verantwoordelijkheid voor de eigen gezondheid en (b) de medeverantwoordelijkheid voor de gezondheid

van anderen. Onderzoek heeft een sterke causale relatie aangetoond tussen leefstijl en gezondheid. Daarmee groeit de persoonlijke verantwoordelijkheid voor de eigen gezondheid. Dat de individuele zorgkosten voor een zorggebruiker vrijwel volledig buiten beeld blijven, draagt niet bij aan het nemen van eigen verantwoordelijkheid voor leefstijl en gezondheid. De patiënt dient te weten wat zorg kost, wat daaraan de eigen bijdrage is, en wat de consequenties van haar of zijn leefstijl zijn op de eigen gezondheid en die van anderen. Wij beïnvloeden de gezondheid van anderen door hulp te bieden of te onthouden. Liefdevolle verbintenissen hebben een gunstig effect op gezondheid. Zorgverzekeraars zijn in een goede positie om het bewustzijn hieromtrent te bevorderen, bijvoorbeeld door het aanbieden van een co-verzekering voor medemensen zonder toegang tot basale gezondheidszorg.

### ***(2) Weeg kosten af tegen baten***

In de tweede plaats is het denken in termen van baten en kosten van zorg noodzakelijk voor een betere inrichting van de gezondheidszorg en ethisch verantwoorde besluitvorming. Veel mensen voelen zich ongemakkelijk wanneer bij een fundamenteel recht als gezondheidszorg gesproken wordt over kosten en baten. Toch worden dagelijks, ook als het om mensenlevens gaat, kosten en baten stilzwijgend afgewogen. Wanneer bijvoorbeeld de maximum snelheid op snelwegen op 90 kilometer per uur zou worden gesteld, zoals jarenlang in de VS het geval was, zou dat jaarlijks tot enkele tientallen doden minder leiden. Blijkbaar weegt het kleinere aantal verkeersdoden niet op tegen het verlies aan mobiliteit en economisch activiteit als gevolg van de snelheidsbeperking.

In beleidsdiscussies ligt de nadruk meer op kosten dan op baten van gezondheidszorg. Kosten zijn makkelijker meetbaar en direct voelbaar. Maar het gaat in de gezondheidszorg uiteraard niet om het besparen van kosten. Als dat het geval zou zijn, zou de zorg eenvoudigweg opgeheven moeten worden. Meestal is het goed mogelijk een indicatie van de baten van zorg te krijgen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen objectieve indicatoren (zoals levensduur en ziekteverzuim) en subjectieve indicatoren (zoals gezondheidsbeleving en patiënttevredenheid). Kosten-baten berekeningen maken niet alleen duidelijk wanneer gewonnen levensjaren kostbaar zijn, maar ook wanneer ze weinig kosten. Zo is een gewonnen levensjaar via het ontmoedigen van roken tijdens de zwangerschap drie keer goedkoper dan intensieve neonatale zorg.

### ***(3) Onderzoek effectiviteit alternatieve geneeswijzen***

In de derde plaats dienen (vooral nog) alternatieve geneeswijzen serieuzer genomen te worden. Recent onderzoek laat zien dat huisartsen die zich na hun reguliere opleiding hebben geschoold in acupunctuur, antroposofische geneeswijzen of homeopathie goedkoper werken dan reguliere huisartsen, ook

als zo goed mogelijk wordt gecorrigeerd voor de verschillende achtergrondkenmerken van patiënten. Hun patiënten leven bovendien langer. Eén van de verklaringen is dat complementair werkende artsen terughoudender zijn in het voorschrijven van medicijnen, tests en operaties en meer gericht zijn op het aanspreken van het zelfherstellend vermogen van patiënten. Omdat alternatieve behandelwijzen niet kunnen worden gepatenteerd ontbreekt in de farmaceutische sector de financiële prikkel om hun werkzaamheid te onderzoeken. Overheid, zorgverzekeraars, opleidingen van zorgprofessionals en patiëntenorganisaties hebben daarom de gezamenlijke taak onderzoek naar de werkzaamheid van alternatieve benaderingen te bevorderen. Daarbij kunnen geen concessies worden gedaan aan wetenschappelijke zorgvuldigheid. Ook is het nodig dat de blik op baten voldoende breed is en zich niet alleen op de korte termijn richt. In de verslavingszorg, bijvoorbeeld, moet niet alleen gekeken worden naar terugval, maar ook naar levensaspecten als scholing, werk, uitkeringen, schuldproblematiek, criminaliteit, vrijwilligerswerk en relaties en kinderen. Nederlandse academische ziekenhuizen dienen het voorbeeld te volgen van toonaangevende *medical schools* zoals Harvard en Yale, die een gespecialiseerd centrum hebben voor de studie van alternatieve geneeswijzen.

#### **(4) Alleen verzekering tegen onverwachte, grote zorguitgaven**

118

In de vierde plaats vergt de houdbaarheid van het zorgstelsel hogere eigen bijdragen van patiënten, tot een maximum dat afhangt van de financiële draagkracht van de patiënt. De functie van een verzekering is om het risico van grote en onverwachte uitgaven te delen en te spreiden, niet om voorspelbare en kleinere uitgaven te betalen. Alleen wanneer deze een preventief karakter hebben, kan dekking door de basisverzekering gerechtvaardigd zijn. Door het verzekeringskarakter dragen noch de patiënt, noch de arts direct de kosten van een zorginterventie. In een ideale wereld zijn artsen nauwelijks gevoelig voor financiële prikkels. Diverse empirische studies laten echter het tegendeel zien.

Een verzekerings- en financieringssysteem dat deze bezwaren zo veel mogelijk ondervangt, kent, naast een eigen bijdrage van patiënten, een goede balans tussen vaste en variabele beloning van zorgverleners. Het variabele deel van de beloning dient vooral gebaseerd te zijn op het resultaat van behandelingen, niet van de geleverde inspanning. Een volledig vaste beloning kan leiden tot onderbehandeling en een gebrek aan wil om te innoveren. Een volledig variabele beloning kan leiden tot overbehandeling. Transparantie in de financiële relatie tussen patiënten en zorgverleners bevordert solidariteit en wederzijdse verantwoordelijkheid.

#### **Bron**

*Me Judice*, jaargang 4, 30 september 2011.

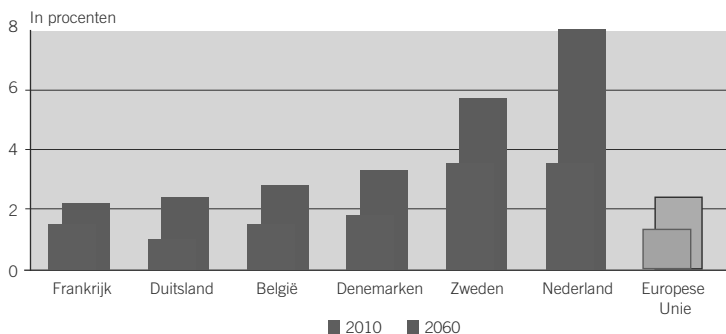
# De langdurige zorg vergeleken in Nederland en Duitsland

Het Nederlandse stelsel van langdurige zorg is duur. Vergelijking met het Duitse stelsel laat zien dat een hogere eigen bijdrage in combinatie met eigen regie bevorderlijk is voor de houdbaarheid van de langdurige zorg.

Raymond Gradus en Evert Jan van Asselt

Raymond Gradus is hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam en directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Evert Jan van Asselt is plaatsvervangend directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Nederland betaalt nu al het meeste van alle Europese landen voor langdurige zorg, terwijl de echte vergrijzing nog moet komen. Terwijl in Duitsland de kosten voor langdurige zorg zullen oplopen van 1,0 procent bbp in 2010 tot 2,4 procent bbp in 2060, in Frankrijk van 1,5 tot 2,2 procent en gemiddeld in Europese Unie van 1,3 procent tot 2,4 procent, stijgen de kosten in Nederland van 3,5 procent naar 8,1 procent (Europese Commissie, 2009). Scandinavische landen zoals Zweden kennen een vergelijkbaar uitgavenniveau als Nederland, maar de stijging is daar de komende decennia aanzienlijk minder (figuur 1).



Figuur 1: Kosten langdurige zorg in procenten van het bbp

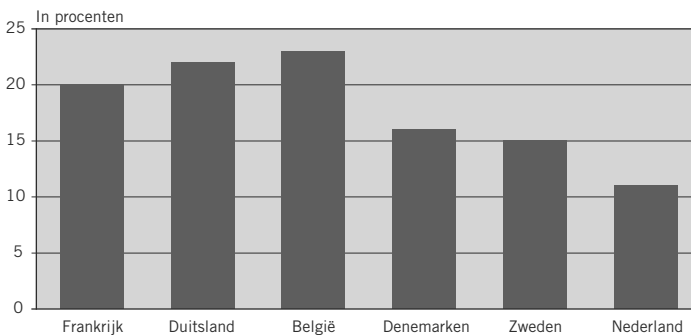
Bron: Europese Commissie, 2009.

In de omringende landen wordt veel meer verantwoordelijkheid en keuze bij mensen zelf neergelegd (Van Asselt *et al.*, 2011). Alleen Zweden kent net als Nederland een individueel recht op zorg. Landen als Duitsland, Oostenrijk, Italië en Frankrijk geven mensen een tegoedbon of budget dat ze zelf mogen

aanvullen en leggen zo meer verantwoordelijkheid bij mensen zelf. In die landen biedt de lokale overheid voor de minder draagkrachtigen een vangnet.

Naast de financiële houdbaarheid van de langdurige zorg is ook de beschikbaarheid van voldoende arbeidskrachten in de zorg van belang wanneer de arbeidsmarkt verkraapt door de vergrijzing. Nu werkt al 15,1 procent van de beroepsbevolking in de zorg ofwel 1,3 miljoen mensen. De komende vijftien à twintig jaar zijn bijna 400.000 werknemers extra nodig, voornamelijk vanwege de groei van de langdurige zorg, terwijl het arbeidsaanbod krimpt (Tweede Kamer, 2011; Van der Lucht en Polder, 2010). Een dergelijke onttrekking van arbeidskrachten uit andere sectoren kan tot forse spanning op de arbeidsmarkt en daarmee tot looninflatie leiden. De ramingen van de Europese Commissie (2009) gaan overigens uit van de veronderstelling dat de lonen en productiviteit gelijke tred zullen houden. Bij looninflatie dienen de ramingen voor de zorg dus nog verder naar boven bijgesteld te worden.

De private bijdrage voor de kosten van gezondheidszorg in de vorm van eigen bijdragen, eigen risico en aanvullende zorgverzekeringen, zijn in Nederland lager dan in de omringende landen (figuur 2). Om de langdurige zorg betaalbaar en daardoor toegankelijk te houden, kan Nederland leren van Duitsland waar de bevolking verder vergrijsd is, maar waar de kosten aanzienlijk lager zijn dan in Nederland. In Duitsland kent men een sociale verzekering voor langdurige zorg, maar zijn de kosten beperkt doordat thuiszorg gestimuleerd wordt. Ook wordt in Duitsland een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid gedaan door hogere eigen betalingen. Door beide zorgsystemen te analyseren en met elkaar te vergelijken kunnen enkele aanbevelingen worden gedaan.



Figuur 2: Aandeel private betalingen in totale zorgkosten

Bron: OESO, 2009.



### De langdurige zorg in Nederland

De AWBZ kent vijf soorten zorg, ofwel zorgfuncties. Het betreft persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding, verblijf in een verpleeghuis of verzorgingshuis, en hulp om te genezen. In 2009 ontvingen 621.000 personen thuis zorg uit de AWBZ of WMO, terwijl 246.000 personen verbleven in een intramurale AWBZ-instelling. Van de personen die in een verpleeg- of verzorgingshuis verblijven, is 86 procent ouder dan 75 jaar. De rest van de personen die intramurale zorg krijgen, verblijft in een instelling voor gehandicapten- of jeugdzorg of een instelling voor geestelijke gezondheidszorg. Zorg zonder verblijf wordt of als zorg in natura geleverd of via een persoonsgebonden budget (pgb) ontvangen in de vorm van een geldbedrag, waarmee men zelf kan bepalen waaraan het geld besteed wordt. Op het pgb is de eigen bijdrage al in mindering gebracht. Tussen 1998, toen het pgb werd ingevoerd, en 2008 nam het aantal pgb-houders toe van 10.000 tot 109.000 personen. De AWBZ-premie is inmiddels opgelopen tot 12,15 procent van het bruto-inkomen exclusief een rijksbijdrage. Er zijn twee soorten eigen bijdragen, de lage voor zorg zonder verblijf en voor intramurale zorg als een van de partners in de woning achterblijft, en de hoge voor andere intramurale zorg. De lage eigen bijdrage is per 1 januari 2011 minimaal 145 euro en maximaal 764 euro per maand. De hoge eigen bijdrage is maximaal 2094 euro per maand.

### De langdurige zorg in Duitsland

Duitsland kent sinds 1995 een sociale verzekering voor langdurige zorg, de zogenaamde *Pflegeversicherung*. Voor die tijd waren langdurig zieken voor de kosten van verpleging en verzorging vooral aangewezen op de bijstand. Anders dan in Nederland zijn Duitse zelfstandigen niet van rechtswege verzekerd voor deze verzekering en zij worden geacht een private verzekering af te sluiten op kapitaaldeckingsbasis. Vergelijkbaar met Nederland vindt de financiering plaats via het bruto inkomen van verzekerden volgens een *pay-as-you-go*-systeem. Opvallend is dat de premie afhangt van het hebben van kinderen, omdat huishoudens met kinderen minder snel een beroep op langdurige zorg zullen doen (Heinicke en Thomsen, 2010). Voor huishoudens zonder kinderen bedroeg in 2008 de premie 2,2 procent van het bruto-inkomen en voor huishoudens met kinderen 1,9 procent. De aanspraken zijn minder ruim dan de Nederlandse. Zo zijn er vergoedingen voor verpleging en verzorging, maar niet voor huisvesting, activering en begeleiding. Eind 2007 waren in Duitsland 2,25 miljoen personen, op een bevolking van ruim 82 miljoen, aangewezen op deze sociale verzekering (Blinkert en Gräf, 2009).

Mensen hebben in Duitsland recht op langdurige zorg als assistentie nodig is bij essentiële taken zoals lopen, huishouden, voeding en verzorging. De indicatie is vooral gericht op het lichamelijk functioneren. Daardoor hebben mensen met psychische problemen slechts beperkt recht op vergoeding. Wel zijn de

regels om dementen toe te laten in 2008 verruimd. Men komt alleen in aanmerking voor een indicatie als men voor minstens zes maanden een aanzienlijke hoeveelheid hulp nodig heeft. Er zijn daarbij drie zorgzwaartecategorieën samengesteld, zowel voor extramurale als intramurale zorg. Dit zijn categorie I: eenmaal per dag hulp nodig, categorie II: driemaal per dag hulp nodig en categorie III: elk uur hulp nodig. Intramurale gehandicapten komen in aanmerking voor de Pflegeversicherung.

Men kan opteren voor drie soorten zorg: intramurale zorg, tegoedbonnen of uitbetaling in geld in de vorm van een soort mantelzorgkostenforfait. Van intramurale zorg in Duitse verpleeg- of verzorgingshuizen wordt circa 75 procent van de verplegings- en verzorgingskosten vergoed. Dit betekent dat er sprake is van een forse eigen bijdrage. Omdat wonen en zorg gescheiden zijn, betaalt iemand in een verpleeg- of verzorgingstehuis daarbovenop nog circa 600 euro voor kost en inwoning (Ministerie van Financiën, 2010). Zij die dat niet kunnen opbrengen, kunnen terugvallen op de bijstand. Men kan ook kiezen voor extramurale zorg in de vorm van tegoedbonnen, die in 2010 een geldbedrag per maand representeren van 450 euro voor niveau I, 1100 euro voor niveau II tot 1550 euro voor niveau III. Deze tegoedbonnen kunnen alleen ingeleverd worden bij een Agentschap voor ambulante zorg, dat op zijn beurt verplegers en verzorgers contracteert. Daarnaast kan men in Duitsland eveneens kiezen voor een mantelzorgkostenforfait, dat vijftig procent lager is dan de waarde van de tegoedbonnen. Over dit forfait hoeft geen verantwoording te worden afgelegd. Als de tegoedbonnen niet geheel zijn opgemaakt, kan ook voor een combinatie tussen tegoedbonnen en het forfait worden gekozen.

De forse eigenbetaling heeft waarschijnlijk als consequentie dat in 2006 slechts dertig procent van de Duitse geïndiceerden voor langdurige zorg kiest voor een verpleeg- of verzorgingshuis. Ruim veertig procent van de geïndiceerden kiest voor het mantelzorgkostenforfait en in de regel betekent dit dat ouderen in familieverband worden opgevangen. De overige circa dertig procent kiest ervoor om de langdurige zorg thuis te ontvangen via het Agentschap of voor een combinatie (Arntz en Thomsen, 2010). Revalidatiezorg in een verpleeghuis wordt in Duitsland in principe gedekt door de Pflegeversicherung, maar ook hier zijn er prikkels tot thuiszorg door bijvoorbeeld alleen nachtverpleging aan te bieden (Heinicke en Thomsen, 2010).

### **Vergelijking tussen het Duitse en het Nederlandse systeem**

De langdurige zorg in Duitsland is erop gericht dat mensen zo lang mogelijk thuis blijven wonen. Het Duitse systeem bevat sterke prikkels tot thuiszorg door familie. De kans dat een oudere boven 65 jaar in een Duits verpleeg- of verzorgingstehuis verblijft, is daarmee 58 procent kleiner dan in Nederland (Ministerie van Financiën, 2010). Ook de vrijheid van besteding van het mantelzorgkostenforfait bevordert, ondanks de afslag van vijftig procent, de

opvang in familieverband. Het gratis scholingsaanbod voor mantelzorg voor familieleden en andere informele zorgverleners draagt hieraan bij (Heinicke en Thomsen, 2010). Tevens is het in Duitsland makkelijker om woningaanpassingen gericht op het zelfstandig wonen van ouderen door te voeren. Een belangrijk onderscheid tussen Duitsland en Nederland vormt het scheiden van wonen en zorg. Door de scheiding in Duitsland kan beter aangesloten worden bij de woonwensen van zorgvragers. Duitse ouderen blijven hierdoor langer in hun eigen vertrouwde omgeving wonen.

Cruciale parameters bij de vergoeding voor langdurige zorg zijn de hoogte van de bijdragen en de mate van afslag van het persoonsgebonden budget of het daarmee vergelijkbare Duitse mantelzorgkostenforfait. Het Duitse systeem kent een hoge afslag van vijftig procent, maar daar staat wel tegenover dat de verantwoordingsverplichting nihil is. Het blijkt dat Duitsers ondanks deze afslag in overgrote meerderheid kiezen voor het mantelzorgforfait. Ook in Nederland neemt de populariteit van het pgb toe. Groot verschil met Duitsland is dat de eigen bijdrage fors minder is. De ervaring in Duitsland geeft aan dat een forsere afslag en minder of geen verantwoording te overwegen is. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte is opgenomen dat het pgb wettelijk wordt verankerd, waarmee het verandert van een subsidieregeling in een verzekerd recht dat meetelt voor de contracteerruimte van zorgkantoren.

In Duitsland vindt een discussie plaats over de vraag of de voorwaarden van besteding van de tegoedbonnen niet te restrictief zijn. Hiertoe is een experiment gedaan met een groep van 300 personen en een controlegroep van 150 personen. In zes Duitse gemeenten konden patiënten tussen 2004 en 2008 tegoedbonnen omzetten in een persoonlijk budget zonder afslag dat naar eigen inzicht kon worden besteed aan gekwalificeerde zorg (Arntz en Thomsen, 2008). De omzetting leidde tot fors meer zorguren per patiënt voor de groep, die voorheen zorg afnam bij het Agentschap voor ambulante zorg. Dit had twee oorzaken. Zij die voorheen hun tegoedbonnen bij het Agentschap niet opmaakten, deden dit nu wel. Daarnaast leidde het zelf organiseren van zorg ook tot een kostenbesparing. Private verplegers zijn blijkbaar goedkoper dan verplegers in dienst van het Agentschap (Arntz en Thomsen, 2008). Dit experiment had tevens als gevolg dat veel geïndiceerden hun mantelzorgkostenforfait lieten omzetten in een persoonlijk budget. Voor die groep patiënten steeg dus niet het aantal zorguren, maar vond substitutie plaats van informele naar formele arbeid. Volgens Arntz en Thomsen (2008) kwam dat doordat veel familieleden hun mantelzorgactiviteiten staakten, en de auteurs concluderen dat invoering in heel Duitsland sterk kostenopdrijvend zou zijn.

Een aanzienlijk deel van de kostenverschillen tussen Duitsland en Nederland hangt niet alleen samen met de beperktere financiële vergoeding, maar ook met de verzekeringsaanspraken als zodanig. De Duitse zorgcategorieën zijn minder fijnmazig, wat uitvoeringskosten bespaart. Tevens worden kleine risi-

co's die moeilijk verifieerbaar zijn en die mensen zelf kunnen beïnvloeden in Duitsland niet vergoed. Daarbij gaat het onder andere om kleine aanpassingen van woningen en persoonlijke dienstverlening voor ouderen met gebreken. Daardoor vindt een betere afstemming op de behoefte plaats en wordt het kostenbewustzijn vergroot. Daar komt bij dat deze behoeften moeilijk te verifiëren zijn en daarom nauwelijks te verzekeren, mede omdat deze vormen van hulp direct substitueerbaar zijn voor mantelzorg uit de directe omgeving. Het Duitse systeem probeert dus een te grote claim op professioneel zorgpersoneel te vermijden, onder andere door voor eenvoudige taken substitutie van mantelzorg en gebruikelijke zorg door schaarse professionele hulp te voorkomen. Op lokaal niveau zijn er voorzieningen, die wel naar draagkracht zijn georganiseerd.

### **Conclusies**

De kosten van de langdurige zorg in Nederland dreigen fors op te lopen. In het regeerakkoord is opgenomen om activering en begeleiding te verschuiven naar het gemeentelijke domein, de revalidatiezorg naar de Zorgverzekeringswet over te brengen en wonen en zorg financieel te scheiden. Ervaring in Duitsland met een veel gematigdere ontwikkeling van de kosten geeft aan dat deze beleidswijzigingen de betaalbaarheid van de langdurige zorg zouden kunnen vergroten. Verdere stappen zijn noodzakelijk en de Duitse ervaring is daarbij behulpzaam. Zo zou voor een houdbare AWBZ het stelsel niet moeten worden afgestemd op de aanbieder van zorg, maar op de zorgvrager (Bovenberg en Gradus, 2008). Echte vraagsturing betekent dat mensen een persoonsgebonden budget krijgen wanneer ze recht op langdurige zorg hebben, en dat zij dat naar eigen inzichten invullen. Omdat in deze systematiek cliënten zelf keuzes kunnen maken, kan meer maatwerk worden geboden. Door eigen regie bij de zorginkoop zullen zorgvragers die zorg inkopen die voor hen echt belangrijk is, waarbij behalve de fysieke aspecten van de zorg het persoonlijk welbevinden van de cliënt sterker door kan klinken. Een hoge eigen bijdrage in combinatie met eigen regie – zo geeft het Duitse systeem aan – is bevorderlijk voor de houdbaarheid. Dit geldt zowel voor intra- als extramurale zorg. Omdat men zelf geconfronteerd wordt met een gedeelte van de zorgkosten, wordt zorgvuldiger met de zorgvraag omgesprongen en vindt voor niet-medische handelingen substitutie plaats van formele arbeid naar informele arbeid. Om de toegankelijkheid te waarborgen is een gemeentelijk vangnet wenselijk. Eventueel zou in ruil voor minder bureaucratie en verantwoording een hogere afslag van een persoonsgebonden budget kunnen plaatsvinden. De Duitse ervaring geeft aan dat dit werkt.

## Literatuur

- Arntz, M. en S.L. Thomsen (2008) Crowding out informal care? Evidence from a social experiment in Germany. *ZEW Discussion Paper*, 08(113).
- Arntz, M. en S.L. Thomsen (2010) The social long-term care insurance: a frail pillar of the German social insurance system. *CESifo DICE Report*, 8(2), 29-34.
- Asselt, E.J. van, L. Bovenberg, R.H.J.M. Gradus en A. Klink (2011) *Health care reforms in ageing European society, with a focus on the Netherlands*. Brussel: Centre for European Studies.
- Blinkert, B. en B. Gräf (2009) Deutsche Pflegeversicherung vor massiven Herausforderungen. *Deutsche Bank Research, serie aktuelle Themen*, 442.
- Bovenberg, A.L. en R.H.J.M. Gradus (2008) Duurzame langdurige zorg. *ESB*, 93(4539), 426-428.
- Europese Commissie (2009) *Sustainability Report 2009*. Luxemburg: Europese Commissie.
- Heinicke, K. en S.L. Thomsen (2010) The social long-term care insurance in Germany: origin, situation, threats and perspectives. *ZEW Discussion Paper*, 10(012).
- Lucht, F. van der, en J.J. Polder (2010) *Van gezond naar beter. Kernrapport van de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2010*. Bilthoven: RIVM.
- Ministerie van Financiën (2010) *Langdurige zorg: rapport brede heroverwegingen*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- OESO (2009) *OECD Health Data 2009*. Parijs: OESO.
- Tweede Kamer (2011) *Arbeidsmarktbrief*. 3054508.

## Bron

*ESB* 97(4607), 1 april 2011, p. 202-204.



## Thema 4: Woningmarkt en hypotheke

Hervorming van de Nederlandse koopwoningmarkt is noodzakelijk. Het Deense model wordt in dit kader soms gepropageerd. Dit model biedt echter geen 'free lunch' aldus Stegeman en Piljic. Zo is er nauwelijks een rentevoordeel en het is maar de vraag of Nederlandse hypotheke wel zo aantrekkelijk zijn als belegging voor pensioenfondsen. Bovenberg, Polman en Schmitz weerleggen deze kritiek en prijzen het Deense model aan als een zinvolle stap richting een grotere stabiliteit van het financiële systeem.

Bartelsman en 21 andere economen geven een meer integrale visie op de woningmarkt. De kern van hun advies: reduceer de fiscale prikkels voor schuldfinanciering en zorg voor transparantere en daarmee efficiëntere financieringsvormen. Ook Buisman, Sieverink, Louw en Straeter zien graag een grootschalige herziening van de financiering op de woningmarkt, al was het maar omdat de wirwar aan financiële regels grote frictiekosten met zich meebrengt. Ze illustreren de financiële gevolgen van hun voorstel voor benedenmodale, modale en bovenmodale inkomens.

Eichholz richt zich op andere financieringsproblemen, namelijk die rond pensioenen. Via een omkeerhypotheek zouden eigenwoningbezitters hun vermogen kunnen verzilveren om het te laten bijdragen aan de financiering van hun pensioen. Mulder betoogt dat we er vooral voor moeten zorgen dat banken worden geprikkeld om financiële producten te bedenken die aansluiten bij de wensen van de gepensioneerde woningbezitter.





# Deens hypotheekmodel geen gratis lunch

Het Deense hypotheekmodel werd vorige week gepresenteerd door Bovenberg en Polman als lichtend voorbeeld voor de hervorming van de Nederlandse woningmarkt. De economen Stegemann en Piljic bestrijden dit en stellen dat Bovenberg en Polman te optimistisch zijn over het rentevoordeel dat dit model oplevert en de inflategerelateerde obligaties die onderdeel uitmaken van het Deense recept leiden allerminst tot uitbanning van inflatierisico's.

*Danijela Piljic en Hans Stegeman*

---

Danijela Piljic werkt als econoom bij het directoraat Kennis en Economisch Onderzoek (KEO) van Rabobank Nederland. Hans Stegeman is hoofd nationaal macro-economisch onderzoek bij de Rabobank.

Een aantal jaren geleden is het Deense 'flexicurity' model – een combinatie van flexibility van de arbeidsmarkt en security voor werknemers – aangehaald als lichtend voorbeeld voor het Nederlandse arbeidsmarktbeleid (CPB, 2005). Nu de werkloosheid in Denemarken sinds de uitbraak van de financiële crisis in 2008 meer dan verdubbeld is, is dit Deense wondermiddel van de Nederlandse politieke agenda verdwenen. Of beter gezegd, het Deense arbeidsmarkt wonder lijkt plaats te hebben gemaakt voor een nieuw wondermiddel van onze noorderburen: het Deense hypotheekmodel. Zo zien Bovenberg en Polman (2011) de introductie van het Deense hypotheekmodel in combinatie met het invoeren van inflatiegerelateerde obligaties als belangrijk onderdeel van een hervorming van de woningmarkt. Pensioenfondsen zouden in dit geval eerder geneigd zijn te investeren in Nederlandse hypotheekleningen en de Nederlandse consument zou profiteren van 0,5%-punt lagere hypotheekrente. Daarnaast zien ze nog twee andere onderdelen in hun plan om de hypotheekrenteaftrek op een soepeler manier te verminderen: een geleidelijke verlaging van de maximale hypotheekrenteaftrek tot 20% en de looptijd van hypotheekleningen met tien jaar verlengen in combinatie met de volledige aflossing van de hypotheekschuld. Gevolg zou moeten zijn dat de woonlasten, ondanks een aanzienlijk lagere hypotheekrenteaftrek, slechts zeer beperkt toenemen. Is die gratis lunch dan eindelijk gevonden?

## **Het Deense hypotheekmodel**

Het Deense hypotheekmodel houdt in dat hypotheekleningen worden gefinancierd door de uitgifte van obligaties, waarbij een belegger direct investeert in de onderliggende hypotheekleningen. Zodra een nieuwe hypotheek wordt verstrekt, kan de hypotheekbank nieuwe obligaties uitgeven. De obligaties zijn een afspiege-

ling van de hypotheek in termen van looptijd, rentestructuur en aflossingsprofiel en worden verhandeld op de beurs van Kopenhagen. De hypotheekrente wordt bepaald door de actuele marktrente op deze obligaties, wat het systeem transparant maakt voor de consument. Omdat het marktrisico direct en volledig wordt overgedragen aan beleggers, hebben banken in het Deense model de rol van intermediair tussen de consument en de kapitaalmarkt. Het kredietrisico blijft wel voor rekening van Deense hypotheekbanken. In tegenstelling tot de Nederlandse markt, die zich kenmerkt door verscheidenheid aan hypotheekproducten en het grote aantal niet-bancaire hypotheekverstrekkers, is de Deense hypotheekmarkt sterk gestandaardiseerd en zijn er zeven hypotheekbanken actief die drie gangbare hypotheekproducten verstrekken: hypotheek met rentevaste periode, adjustable rate hypotheek en hypotheek met een variabele rente.<sup>1</sup>

### **Hervorming van de Nederlandse woningmarkt**

Bovenberg en Polman pleiten voor een drieledige oplossing van de structurele problemen op de Nederlandse woningmarkt. Naast een geleidelijke verlaging van de maximale hypotheekrenteaftek, verlenging van de looptijd van hypotheek tot 40 jaar en volledige aflossing van de hypotheekschuld pleiten zij ook voor de implementatie van het Deense hypotheekmodel in Nederland en het invoeren van inflatiegerelateerde obligaties. De voorgestelde maatregelen dragen bij aan een verbetering van de wisselwerking tussen de woning- en pensioenmarkt, wat kan leiden tot onder andere efficiëntere en stabielere financieringsbronnen voor banken, hogere participatie van pensioenfondsen in de financiering van Nederlandse hypotheek en goedkopere en transparante hypotheek voor de consument. De auteurs nemen aan dat dankzij de Deense financieringsstructuur de Nederlandse hypotheekrente 0,5%-punt lager kan uitvallen dan nu het geval is.

### **Een model met voordelen...**

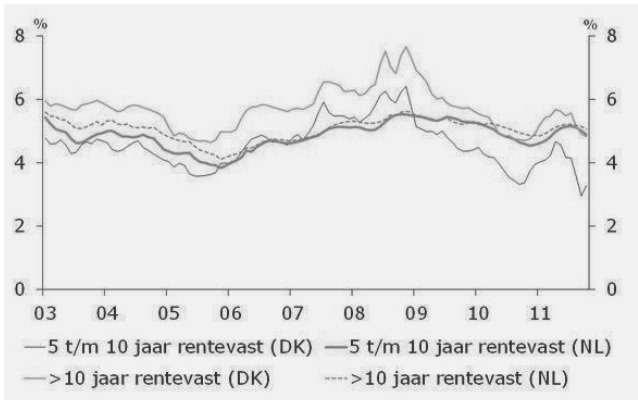
Het valt niet te ontkennen dat het Deense hypotheekmodel voordelen heeft. Zoals eerder al genoemd, heeft de Deense consument inzicht in de kostenopbouw van de hypotheek en profiteert hij van een aantal gunstige aspecten van Deense hypotheekobligaties. Zo kan de consument niet alleen in een markt met dalende rente boetevrij herfinancieren, ook profiteert hij in een markt met stijgende rente. Een stijgende rente leidt vaak tot druk op de huizenprijzen, maar daar staat tegenover dat ook de marktwaarde van de obligaties en daarmee de hypotheekschuld daalt. Daarnaast kan de consument in een markt met stijgende rente herfinancieren tegen de marktwaarde van de obligaties. De belangrijkste reden hiervoor is de verlaging van de schuldpositie. De rente die wordt vergoed op obligaties met deze zogenaamde call optie ligt hoger dan de rente op obligaties zonder deze optie, waardoor de consument betaalt voor

het recht om tegen een van tevoren vastgestelde prijs te kunnen aflossen. Extra aflossingen brengen voor de Deense consument echter administratiekosten met zich mee omdat voor elke aflossing transacties met hypotheekobligaties moeten worden uitgevoerd. Overigens komen de voordelen van de Deense consument voor rekening van langetermijn beleggers die in dit model het marktrisico dragen.

### **...maar ook met grote beperkingen voor de Nederlandse situatie**

Waar wij echter niet van overtuigd van zijn is de bewering van Bovenberg en Polman dat de Deense financieringsstructuur voor de Nederlandse consument ook een fors rentevoordeel zal opleveren. Er zijn namelijk wel enkele cruciale verschillen tussen de Nederlandse en de Deense hypotheekmarkt. In de eerste plaats kan in het Deense hypotheekmodel maximaal 80% van de marktwaarde van een woning worden gefinancierd. Dit in tegenstelling tot Nederland, waar de maximale loan-to-market value ratio 108% bedraagt. Starters en risicovolle groepen, zoals zzp'ers, wordt hierdoor de toegang tot de Deense hypotheekmarkt bemoeilijkt. Voor de belegger in hypotheekobligaties betekent dit wel een relatief betrouwbare investering met een laag kredietrisicoprofiel. Dit uit zich vanzelfsprekend in een lagere rentevergoeding. Een verlaging van de loan-to-market value ratio in Nederland zou betekenen dat starters meer dan nu moeten gaan sparen. Hierdoor zal de doorstroom op de woningmarkt verder stagneren.

Ten tweede kennen Deense hypotheekrentes een relatief korte rentevaste periode en daardoor ook een relatief lage hypotheekrente. Volgens het IMF (2007) en de Association of Danish Mortgage Banks is het aandeel uitgegeven hypotheekobligaties met variabele rente of een rentevaste periode korter dan een jaar sinds 1999 toegenomen van rond 4% tot circa 36% in het tweede kwartaal van 2011. Dit houdt in dat Deense hypotheekbanken wel degelijk blootgesteld zijn aan herfinancieringsrisico's omdat uitgegeven hypotheekobligaties een kortere looptijd hebben dan hypotheekrentes. Hoewel uit de cijfers van de Deense en Nederlandse centrale bank blijkt dat de Deense hypotheekrente met een relatief korte rentevaste periode (t/m 5 jaar rentevast) sinds 2003 gemiddeld 0,6%-punt lager is dan die in Nederland, is er nauwelijks verschil tussen de hypotheekrentes met een relatief lange rentevaste periode in beide landen. Sinds 2003 ligt de Nederlandse hypotheekrente met een rentevaste periode langer dan 10 jaar gemiddeld zelfs 0,7%-punt lager dan die van Denemarken. Dit wijst er mogelijk op dat langetermijnbeleggers de Deense hypotheekmarkt als meer risicovol beschouwen.



Figuur 1: Deense en Nederlandse (middel)langehypotheekrente vergeleken (nieuwe hypotheke)

Bron: Danmarks Nationalbank, DNB.

Overigens introduceert Bazel III nieuwe internationaal geharmoniseerde liquiditeitseisen, die voor Deense hypotheekbanken nadelig kunnen uitpakken. Volgens deze nieuwe liquiditeitseisen worden Deense hypotheekobligaties en gedekte obligaties aangemerkt als (meer) illiquide en risicovol, waardoor Deense hypotheekbanken in mindere mate zullen mogen beleggen in deze producten. Op dit moment heeft het Deense bankwezen meer dan de helft van de uitstaande gedekte obligaties in handen. Slechts 15% van Deense gedekte obligaties wordt door buitenlandse investeerders gekocht.

Gezien de huidige spanningen op de financieringsmarkten zijn Nederlandse banken in de afgelopen jaren ook steeds meer gedekte obligaties gaan uitgeven.<sup>2</sup> De financieringskosten van Nederlandse gedekte obligaties liggen in lijn met die van Deense gedekte obligaties. Echter, Nederlandse banken mogen dit financieringsinstrument slechts beperkt inzetten. In een tijd van dalende huizenprijzen, gecombineerd met een mogelijke hervorming van de hypotheekrenteaf trek, kan de uitgifte van gedekte obligaties lastig zijn, terwijl kredietverliezen kunnen leiden tot bijstortverplichtingen aan de houders van gedekte obligaties. Volgens DNB (2011) gaat deze extra zekerheid, door de preferente aanspraak op de hypotheke die als onderpand zijn afgegeven, echter ten koste van de zekerheid van overige vermogensverschaffers, inclusief depositohouders. Tijdens de huidige financiële crisis zijn de Deense reële huizenprijzen met ruim 20% gedaald, waardoor Deense hypotheekbanken zich genoodzaakt zagen om extra kapitaal te storten om de houders van gedekte obligaties te compenseren voor geleden verliezen. Volgens Danmarks Nationalbank (2010) heeft vooral de markt voor langetermijn gedekte obligaties hieronder gele-

den, waardoor de Deense overheid maatregelen nam om te voorkomen dat de Deense pensioenfondsen uit deze markt zouden uitstappen.

Het verschil in de financieringsstructuur bepaalt voor een deel het verschil in de opbouw van hypotheekrentes in Denemarken en Nederland. Ook het institutionele kader van nationale woningmarkten, ontwikkelingen op nationale spaarmarkten, concurrentieverhoudingen en de toetredingsmogelijkheden voor andere (buitenlandse) financiële instellingen spelen eveneens een grote rol, maar zijn hier niet of slechts gedeeltelijk meegenomen.

### **Nieuwe Nederlandse investeerders in hypotheeklen?**

Volgens DNB (2011) bedraagt dit depositofinancieringsgat van Nederlandse banken €480 miljard en is daarmee groter dan bij andere Europese banken. Bazel III vereist dat het financieringsgat gedicht wordt met langere financiering. Volgens Bovenberg en Polman zou de implementatie van het Deense hypotheekmodel in Nederland een aantrekkelijke investeringsmogelijkheid bieden voor de Nederlandse pensioenfondsen. De vraag is echter of de animo van Nederlandse pensioenfondsen voor het verschaffen van risicovolle langetermijnfinanciering groot genoeg is. Ook het voorstel om inflatiegerelateerde obligaties uit te geven, kan dit volgens ons niet ondervangen. Pensioenfondsen streven immers naar een gediversifieerde beleggingsportefeuille en een sterke exposure op Nederlands vastgoed ligt niet voor de hand. Ook kan men zich afvragen in hoeverre we er goed aan doen om onze pensioengelden te koppelen aan de risico's op de woningmarkt. Inflatiegerelateerde obligaties betekenen daarnaast niets anders dan een verschuiving van het inflatierisico van pensioenfondsen naar huiseigenaren, waarbij het ook maar de vraag is hoeveel huiseigenaren bereid zijn om dat inflatierisico te koppelen aan hun huis. Vanuit het perspectief van de Nederlandse hypotheekgever annex (toekomstige) gepensioneerde niets anders dan een verschuiving van het risico: het pensioeninkomen is dan wel beter afgedekt, maar de hypotheekbetalingen kunnen wel meer fluctueren.

### **Een hypotheek naar de toekomst**

Bovenberg en Polman stellen ook voor om de maximale hypotheekrenteaftrek geleidelijk te verlagen tot 20%, de looptijd van hypotheeklen te verlengen tot 40 jaar en de hypotheekschuld gedurende de looptijd volledig af te lossen. Dit laatste onderschrijven wij. Een verlaging van de maximale hypotheekrenteaftrek is een keuze die sterk samenhangt met de inkomenspolitieke afwegingen. De verlenging van de looptijd zorgt er vanzelfsprekend voor dat de maandlasten in het begin lager blijven. De som van de rentebetalingen is uiteindelijk natuurlijk wel hoger. Daarnaast heeft deze constructie één belangrijk nadeel. Ook met een verhoging van de pensioenleeftijd zullen veel mensen nog niet

hun hypotheek hebben afgelost als ze met pensioen gaan. Maar zeer weinigen hebben op hun 25e een huis gekocht en zijn daarna niet meer verhuisd. Een verdere verlenging van de hypotheeklooptijd leidt niet tot lagere lasten en meer bestedingsruimte bij pensionering, maar juist tot lagere bestedingsruimte na pensionering. Aflossen na 30 jaar is daarbij altijd te prefereren.

### Conclusies

Op dit moment buitelen economen en politici over elkaar heen met plannen om de hypotheekrenteaftrek te hervormen of af te schaffen. Wij onderschrijven ook dat de hypotheekrenteaftrek in de huidige vorm niet houdbaar is en dat meer aflossen verstandig en welhaast onvermijdelijk is. Nederlandse politici en beleidsmakers kunnen zich uiteraard laten inspireren door het voorstel van Bovenberg en Polman. Er is altijd een mogelijkheid dat in het buitenland bepaalde zaken slimmer of beter zijn geregeld. Echter, de bewering van auteurs dat de implementatie van het Deense hypotheekmodel in combinatie met inflatiegerelateerde obligaties een rentevoordeel van 0,5% zou opleveren, is onzes inziens niet overtuigend. Hoewel het Deense hypotheekmodel interessante aanknopingspunten biedt, is dit model zomaar kopiëren onmogelijk en onwenselijk. Het fundament van dit hypotheekmodel werd ruim 200 jaar geleden gelegd en er is sindsdien steeds verder aan geschaafd om het model aan te passen aan de steeds veranderende economische en institutionele omgeving in Denemarken. Bovendien zorgen inflatiegerelateerde obligaties slechts tot een verschuiving van inflatierisico's en niet tot het uitbannen ervan. Ook de andere suggestie van Bovenberg en Polman, de verlenging van de looptijd van hypotheeklen, leidt niet tot een gratis lunch. Een langere looptijd van hypotheeklen betekent ook op latere leeftijd nog hypotheeklasten. Een element waar we ons wel volledig in kunnen vinden is dat hypotheeklen weer volledig moeten worden afgelost. Nederlandse politici en beleidsmakers zullen op zoek moeten naar een structurele oplossing voor problemen in zowel de koop- als de huursector die past binnen het Nederlandse institutionele kader en zich op een geloofwaardige manier binden aan een langdurig overgangsregime. Daarbij moet het besef doordringen dat voor hervormingen in de woningmarkt geldt dat een ingreep altijd verliezers kent. Dat is precies de reden waarom de woningmarkt politiek zo gevoelig ligt. Maar dit is geen reden om alles bij het oude te laten.

### Literatuur

Bovenberg, L. en R. Polman (2011), Hervorming hypotheekmarkt zonder schokeffecten, *ESB* 96 (4624).

Centraal Planbureau (2005), Het Deense flexicurity model in: *Centraal Economisch Plan 2005*, Den Haag.

Danmarks Nationalbank (2011), *Financial Stability 2011*.

Danmarks Nationalbank (2010), Liquidity of Danish Government and Covered Bonds – Before, During and After the Financial Crisis – Preliminary Findings, Working Paper No. 70/2010.

DNB (2011), Overzicht Financiële Stabiliteit, Najaar 2011 No. 14.

EMF (2011), Hypostat 2010 A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets.

IMF (2007), Denmark: Financial Sector Assessment Program – Technical Note – The Danish Mortgage Market – A Comparative Analysis, IMF Country Report No. 07/123.

## Noten

- 1 Voor hypotheekleningen met een rentevaste periode gelijk aan de duur van de lening worden hypotheekobligaties ('fixed rate callables') uitgegeven met een looptijd die gelijk is aan de looptijd van de hypotheek. Voor hypotheekleningen met een adjustable rate, een kortere rentevaste periode dan de duur van de lening, worden hypotheekobligaties (fixed rate non-callable bullets) uitgegeven die een looptijd hebben gelijk aan de rentevaste periode van de hypotheek. Deze hypotheekobligaties lossen op de expiratedatum af en op deze datum worden opnieuw hypotheekobligaties uitgegeven met een looptijd gelijk aan de nieuwe rentevaste periode. Voor hypotheekleningen met een variabele rente worden hypotheekobligaties ('floating rate bonds') uitgegeven die op dezelfde variabele rente zijn gebaseerd als de hypotheek.
- 2 Volgens de European Mortgage Federation is in 2010 6,5% van de uitstaande hypotheekleningen in Nederland met gedekte obligaties gefinancierd. De Nederlandse hypotheekmarkt kenmerkt zich bovendien door een groot aantal niet-bancaire hypotheekverstrekkingen, dat geen gedekte obligaties kan uitgeven. De hypotheekverstrekking in Nederland wordt voor een belangrijk deel gefinancierd met deposito's en securitisaties.

## Bron

*Me Judice*, jaargang 4, 21 december 2011.

# Deens hypotheekmodel: geen sigaar uit eigen doos

De economen Stegeman en Piljic hebben de nodige vraagtekens gezet in deze kolommen bij de voordelen die Bovenberg en Polman zien in het Deense hypotheekmodel. en de voordelen die het biedt in een Nederlandse omgeving. Volgens Bovenberg, Polman en Schmitz doen de gehanteerde argumentatie en vergelijkingen van Stegeman en Piljic geen recht aan een aantal van de basisprincipes van het Deense model. Op deze plaats leggen zij daarom uit dat het Deense model wel degelijk een perspectief biedt voor de problemen waar de Nederlandse woning- en hypotheekmarkt mee worstelt.

## Basis van het Deense model

De basis van het Deense model is gelegd in 1795 toen Kopenhagen werd getroffen door een grote brand. Een kwart van de huizen werd hierbij verwoest. Om de wederopbouw te financieren begon men toen met het uitgeven van obligaties. Hierdoor kwamen de beschikbare financiële middelen op een efficiënte manier bij de getroffen bewoners terecht, met als resultaat dat alle huizen binnen twee jaar herbouwd konden worden. De kracht van het Deense model is gelegen in een logische allocatie van risico's en een efficiënte benutting van langetermijn financieeringsmiddelen. Het markt- en kredietrisico wordt gescheiden en daar geplaatst waar ze het beste gedragen kan worden; het marktrisico wordt doorgegeven aan langetermijn beleggers en het kredietrisico blijft bij de verstrekende bank. Denemarken kent een hypotheekwet waarin de essentie van het model wordt bewaakt. De basis van deze wet wordt gevormd door een tweetal essentiële regels:

- *Balansprincipe*: iedere hypotheek wordt op het moment van passeren direct gefinancierd door de uitgifte van obligaties die dezelfde looptijd, rentevast periode en aflossingsprofiel hebben als de hypotheek;<sup>1</sup>
- *Onderpand*: maximaal 80% van de waarde van het huis mag worden gefinancierd middels de uitgifte van obligaties;<sup>2</sup> verder moet de verstrekende

Lans Bovenberg, Remco Polman  
en Paul Schmitz

---

Lans Bovenberg is hoogleraar Economie aan de Universiteit van Tilburg en wetenschappelijk directeur van het onderzoeksinstituut Netspar.

Remco Polman heeft algemene economie aan de Universiteit van Tilburg gestudeerd en begon zijn carrière bij de Nederlandse ontwikkelingsbank FMO. Sinds 2010 werkt hij aan de introductie van het Deense model in Nederland.

Paul Schmitz heeft financiële economie gestudeerd aan de Universiteit van Tilburg. Sinds 2010 werkt hij aan de introductie van het Deense model in Nederland.



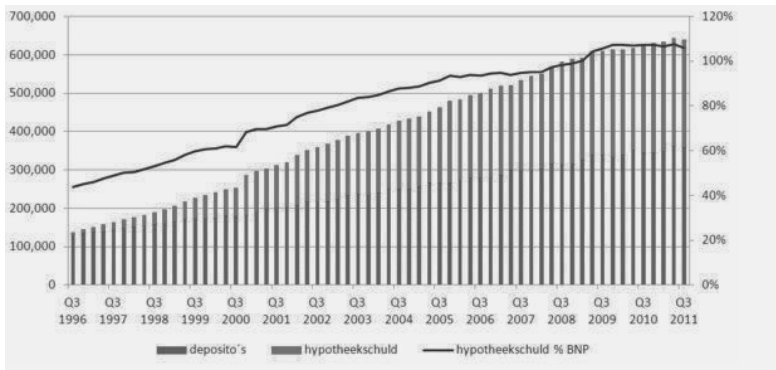
bank voor elke hypotheek extra onderpand in de vorm van cash aanhouden. Het benodigde extra onderpand wordt maandelijks opnieuw berekend en in geval van tekorten moet de bank bijstorten.

Het Deense model bestaat nu al ruim 200 jaar en heeft alle lokale en mondiale crises doorstaan zonder dat er ooit een default op een hypotheekobligatie is voorgevallen. En ook nu is het traditionele Deense model klaar voor de toekomst onder Basel III. De financieringsstructuur, waarbij de uitgaande kasstroomverplichtingen van de bank volledig worden gedekt door de inkomende kasstroomopbrengsten gedurende de gehele duur van het hypotheekcontract, heeft tot gevolg dat de bank geen enkel herfinancierings-, rente- of vervroegd aflossingsrisico loopt. De financiële crisis heeft de gevolgen van het onvoldoende erkennen van deze marktrisico's door banken op een pijnlijke manier duidelijk gemaakt. Met name het herfinancieringsrisico kan een groot gevaar zijn voor de financiële stabiliteit van een economie. De twee belangrijkste nieuwe ratio's onder Basel III, de *Net Stable Funding Ratio* (NSFR) en de *Liquidity Coverage Ratio* (LCR) zijn dan ook een logisch gevolg van deze nieuwe inzichten.

In hun artikel refereren Stegeman en Piljic aan een ontwikkeling in de Deense markt waarbij het aandeel kortlopende obligaties sterk is gestegen in de afgelopen 10 jaar. Terecht merken zij hierbij op dat er hierdoor wel degelijk een herfinancieringsrisico is ontstaan. In ons eerdere artikel hebben wij dan ook alleen willen pleiten voor het gebruik van het traditionele model: financiering van hypotheekleningen door de uitgifte van langlopende obligaties met exact dezelfde looptijd, rentevast periode en aflossingsprofiel.

### **Onevenwichtigheden in de Nederlandse markt**

Mede als gevolg van de introductie van de aflossingsvrije hypotheek, de agressieve prijsstelling, de ruime acceptatiecriteria en de sterk gestegen woningprijzen is de Nederlandse hypotheekschuld in 15 jaar tijd gegroeid van 45% van het BNP tot ruim 108%. Omdat de spaargelden geen gelijke tred hebben gehouden met de ontwikkeling van de hypotheekschuld is een financieringsgat ontstaan waardoor Nederlandse banken afhankelijker zijn geworden van de gespannen kapitaalmarkt (zie figuur 1). Bovendien is spaargeld als gevolg van internetbankieren 'vluchtiger' geworden waardoor het steeds minder geschikt wordt voor de financiering van langetermijnkredieten zoals hypotheekleningen.



Figuur 1: Deposito's, hypotheekschuld en financieringsgat in Nederland

Bron: [www.dnb.nl](http://www.dnb.nl).

Gezien het langetermijn karakter van hypotheekfinanciering ligt het meer voor de hand hypotheek te laten financieren door langetermijn beleggers zoals pensioenfondsen. De structuur van traditionele hypotheeksecuritisaties en gedekte obligaties blijkt echter onvoldoende aan te sluiten bij het gewenste risico/rendementsprofiel van Nederlandse pensioenfondsen waardoor slechts 5% van het pensioenvermogen is geïnvesteerd in Nederlandse hypotheek. Belangrijke tekortkomingen van de traditionele instrumenten zijn de complexe structuren, geringe liquiditeit en beperkte transparantie over de onderliggende hypotheekleningen.<sup>3</sup> Bovendien komen de looptijd en kasstromen van deze instrumenten niet overeen met die van de onderliggende hypotheek waardoor het herfinancieringsrisico niet is afgedekt. Deense hypotheekobligaties daarentegen zijn transparant, liquide en voor de traditionele obligaties geldt bovendien dat er geen herfinancieringsrisico is. Omdat het kredietrisico zeer laag is worden deze obligaties door Deense pensioenfondsen beschouwd als een rente-instrument en niet als een kredietinstrument. De hypotheekobligaties worden dan ook in dezelfde assetcategorie ingedeeld als overheidspapier.

Stegeman en Piljic stellen dat Nederlandse pensioenfondsen zouden moeten kiezen voor een gediversifieerde portefeuille met weinig directe blootstelling aan de Nederlandse woningmarkt. Hypotheekobligaties volgens Deens model zijn echter liquide en hebben weinig of geen directe blootstelling aan de risico's van de Nederlandse huizenmarkt omdat het kredietrisico nagenoeg volledig wordt afgedekt door liquide en dynamische kapitaalbuffers.

### Deense model aanpassen naar de Nederlandse situatie

Voor een goede werking van het Deense model is het van groot belang dat een goede balans wordt gevonden tussen de belangen van consumenten en

langetermijn beleggers. Bij introductie in Nederland moet daarom worden teruggegaan naar het traditionele Deense model waarbij hypotheeklen alleen worden gefinancierd met identieke, lossende, obligaties. Hierbij kan worden gedacht aan een tweetal obligaties: een annuïtair lossende ‘callable’ obligatie met een vaste rente en een annuïtair lossende obligatie welke gebaseerd is op de Nederlandse inflatie. Teneinde consumenten te beschermen tegen extreme inflatie zou deze laatste obligatie voorzien moeten worden van een renteplafond.

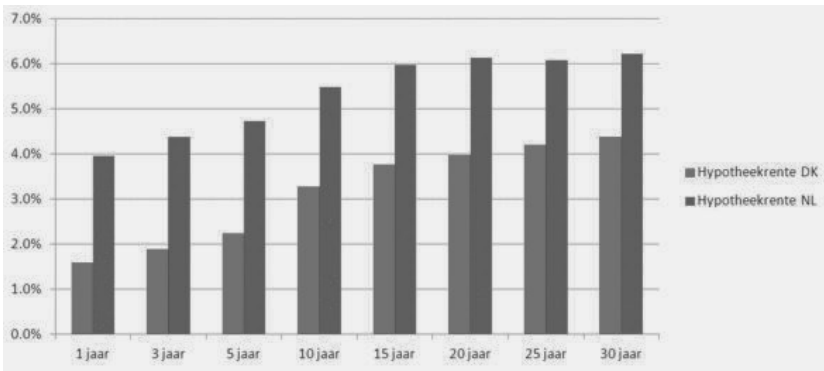
Het verschuiven van het inflatierisico naar de huiseigenaren in het geval van inflatie gerelateerde obligaties draagt bij aan een optimale intergenerationele risicodeling. Jongeren die met hun menselijk kapitaal zich goed kunnen indekken tegen (loon)inflatie, zijn solidair met gepensioneerden als extra inflatie de koopkracht van gepensioneerden uitholt. In een tijd van deflatie, daarentegen, zijn ouderen solidair met jongeren. Het verschuiven van risico's tussen generaties met behulp van inflatiegerelateerde hypotheekobligaties resulteert aldus in meer efficiënte risicodeling tussen jongeren en ouderen.

Zekerheid en transparantie zijn essentieel voor het vertrouwen van beleggers en daarmee voor de liquiditeit van de obligatiemarkt. Het onderpand van de gedekte obligaties moet daarom uitsluitend bestaan uit Nederlandse woning hypotheeklen en extra dekking in de vorm van cash of cashequivalenten ten behoeve van de AAA-rating. Het benodigde onderpand moet maandelijks opnieuw worden berekend en dient, in tegenstelling tot wat gangbaar is in de Nederlandse bancaire sector, volledig te worden aangepast in geval van verslechtering van de portefeuille door bijvoorbeeld een toename in betalingsachterstanden of dalende huizenprijzen. Beleggers moeten verder toegang krijgen tot zeer gedetailleerde en actuele performance-informatie. Deze transparantie en kredietrisicomitigatie bieden beleggers de hoogst mogelijke zekerheid, wat zich zal vertalen in navenant lagere risicopremies en continue liquiditeit.

Stegeman en Piljic geven aan dat de maximale toegestane financiering van 80% loan-to-value niet geschikt is voor de Nederlandse markt. Deze 80% LTV eis komt voort uit de Capital Requirements Directive welke de maximale netto loan-to-value vaststelt van hypotheeklen die als onderpand voor een gedekte obligatie dienen. Indien hypotheeklen boven deze eis gefinancierd zijn dient extra onderpand aangehouden te worden zodat de netto LTV maximaal 80% bedraagt. Bij de Nederlandse implementatie kan worden overwogen om een hogere loan-to-value te financieren, waarbij voor het gedeelte boven de 80% LTV extra (liquide) onderpand aangehouden dient te worden.

### Vergelijking Nederlandse en Deense hypotheektarieven

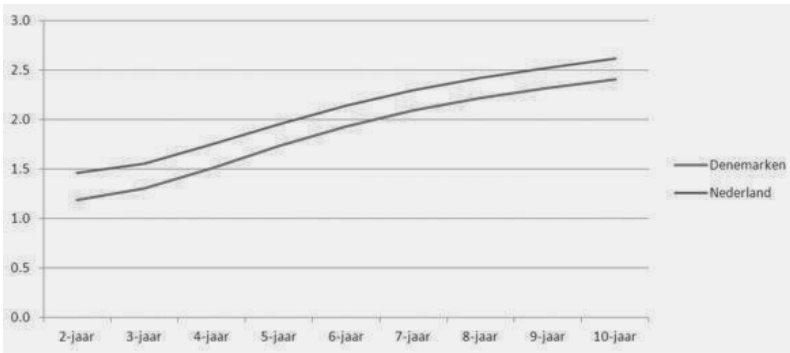
Stegeman en Piljic twijfelen voorts aan het mogelijke rentevoordeel dat valt te behalen via het Deense model. Zo stellen zij dat een lagere hypotheekrente in Denemarken toegeschreven dient te worden aan de maximale loan-to-market value van 80% die daar gehanteerd wordt. Dit argument gaat echter niet op.



Figuur 2: Vergelijking Deense en Nederlandse hypotheektarieven per januari 2012

Bron: [www.nykredit.dk](http://www.nykredit.dk), [www.hypotheekrente.nl](http://www.hypotheekrente.nl).

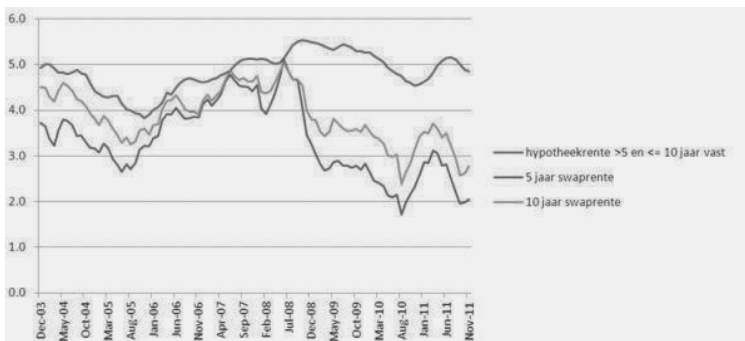
Figuur 2 geeft de actuele hypotheekrente (januari 2012) in Denemarken en Nederland met vergelijkbare loan-to-market values. Voor Nederland zijn de tarieven tot 90% executiewaarde opgenomen, wat overeenkomt met een loan-to-market value van ongeveer 77%. Voor de rentevast periode tot 10 jaar bedraagt het rentevoordeel in Denemarken ongeveer 2,5 procentpunt. Vanwege de kosten van de call optie voor de langlopende obligaties bedraagt dit rentevoordeel ongeveer 2 procentpunt voor de langere looptijden. De voorwaarden van de langlopende Deense hypotheeken zijn echter ook een stuk gunstiger omdat de consument boetevrij kan aflossen bij een rentedaling en kan oversluiten tegen het lagere tarief. Het renteverskil kan maar voor een zeer klein deel verklaard worden uit de rentetermijnstructuur. De Deense swapcurve ligt momenteel gemiddeld slechts 22 basispunten onder die in Nederland (zie figuur 3).



Figuur 3: Vergelijking rentetermijnstructuur Nederland en Denemarken per december 2011

Bron: [www.statbank.dk](http://www.statbank.dk), [www.dnb.nl](http://www.dnb.nl).

De analyse die Stegeman en Piljic presenteren in hun artikel over de ontwikkeling van de hypotheekrente in Nederland en Denemarken heeft een aantal belangrijke tekortkomingen. Zo zijn de productvoorwaarden niet vergelijkbaar, omdat de Deense tarieven een optiepremie bevatten voor het recht op vervroegde aflossing. De eigenlijke hypotheekrente in Nederland ligt hoger maar dit wordt vertekend door het gemiddelde rentevoordeel van 0,5 procentpunt voor een NHG-hypotheek (Denemarken kent geen hypotheek garantiestelsel). Dit is vooral vanaf 2008 een zeer belangrijke factor omdat het aandeel NHG-hypotheekten ongeveer 80% van de totale productie bedraagt. Daarnaast wordt volledig voorbij gegaan aan het feit dat Nederlandse hypotheekten stelselmatig onderprijsd zijn in de periode tussen 2005 en medio 2008. De instroom van veel buitenlandse geldverstrekkers in die periode zorgde voor een hevige concurrentiestrijd met als gevolg dat hypotheektarieven nauwelijks boven de swaprente uitkwamen.



Figuur 4: Vergelijking hypotheek- en swaprente in Nederland tussen 2003 en 2011

Bron: [www.dnb.nl](http://www.dnb.nl).

Figuur 4 laat het effect van deze concurrentiestrijd duidelijk zien. Bovendien toont deze figuur dat de renteverlagingen die de ECB als reactie op de kredietcrisis doorvoerde nauwelijks effect hebben gehad op de Nederlandse hypotheektarieven. De correlatie tussen de hypotheek- en swaprente bedraagt maar 0,14 voor Nederland, terwijl deze in Denemarken 0,95 bedraagt. Dit gebrek aan correlatie in Nederland zorgt er niet alleen voor dat monetaire politiek nauwelijks effectief is, het maakt ook dat de prijsstelling van hypotheek als zeer intransparant wordt ervaren door de consument. Een te lage rentemarge uit het verleden blijkt immers gecompenseerd te moeten worden door een hoge rentemarge in de toekomst.

### **De nieuwe werkelijkheid**

Om het rentevoordeel van het Deense Model te becijferen is het weinig zinvol naar het verleden te kijken. We hebben immers te maken met een nieuwe werkelijkheid. De crisis heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat markt- en kredietrisico bij de traditionele financieringsinstrumenten hand in hand gaan en dat vooral herfinancieringsrisico's groter waren dan gedacht. Dit heeft er toe geleid dat beleggers significant hogere risicopremies zijn gaan vragen voor intransparante financieringsstructuren. Ook rating agencies en toezichhouders hebben hun eisen inmiddels fors aangescherpt. Nederlandse banken kunnen zich hierdoor momenteel moeilijk financieren en zoeken hun toevlucht tot de spaarmarkt. De toegenomen strijd om het spaargeld heeft er toe geleid dat de spaarrente bijna 3 procentpunt hoger ligt dan bij staatsleningen met een vergelijkbare looptijd. En dat terwijl het risico voor de spaarder vanwege het depositogarantiestelsel vergelijkbaar is.

Stegeman en Piljic stellen dat de financieringskosten van Nederlandse gedekte obligaties in lijn liggen met die van Deense gedekte obligaties. Nederlandse gedekte obligaties zijn echter niet gebaseerd op het 'balansprincipe' en kunnen daarom niet zonder meer worden vergeleken met Deense gedekte obligaties. Bij het maken van een vergelijking moet naast het door de belegger geëiste rendement tevens worden gekeken naar de hoeveelheid extra onderpand die moet worden aangehouden voor het verkrijgen van een AAA-rating. Dit extra onderpand is, vanwege het extra marktrisico, voor Nederlandse gedekte obligaties significant hoger.

Het Deense model zorgt er ook voor dat de risico's voor depositohouders en overige vermogensverschaffers van banken veel geringer zijn dan bij Nederlandse banken. De overdekking in de vorm van kapitaalbuffers is immers lager en deposito's worden niet aangewend voor de financiering van illiquide hypotheek. De balans van de bank is hierdoor veel meer liquide en het risico

op een bankrun is dus geringer. Hierdoor zijn ook de systematische risico's voor het depositogarantiestelsel kleiner.

Het traditionele Deense model is volledig in lijn met de nieuwe werkelijkheid en hoeft niet fundamenteel te worden aangepast. Het kredietkapitaal zal alleen wat omhoog gaan als gevolg van de verscherpte Basel III eisen. Nederlandse banken zullen in het kader van de nieuwe Basel liquiditeitsrichtlijnen grote aanpassingen in hun financieringsstructuur moeten aanbrengen. Zolang banken blijven kiezen voor intransparante structuren, is het hoogst onwaarschijnlijk dat Nederlandse hypotheektarieven in de toekomst ook maar in de buurt zullen komen van vergelijkbare Deense tarieven.

Stegeman en Piljic refereren meerdere malen aan de liquiditeit in de obligatiemarkt. Hoewel ook Denemarken direct na de val van Lehman kortstondig te maken had met oplopende spreads (tot maximaal 150 basispunten boven staat), kende de Deense markt voor gedekte obligaties verder geen problemen. Zo werd in december 2008 probleemloos DKK 350 miljard (€ 47 miljard) aan nieuwe gedekte obligaties uitgegeven. In 2011 is er voor ruim € 100 miljard aan hypotheekobligaties uitgegeven in Denemarken, terwijl de rest van de Europese gedekte obligatiemarkt onder druk kwam te staan.

### **Basel III – liquiditeitsrichtlijnen**

Tot slot stellen Stegeman en Piljic dat Deense banken vanwege de nieuwe Basel III liquiditeitseisen minder in gedekte obligaties zullen mogen beleggen. Dit is niet juist. Stegeman en Piljic doelen op de nieuwe Liquidity Coverage ratio; een maatstaf die aangeeft of er voldoende liquide middelen beschikbaar zijn voor het opvangen van de 1-maands cash outflow in een stresssituatie. In de nieuwe regelgeving worden meerdere liquiditeitsklassen onderscheiden. De hoogste klasse mag alleen cash en overheidspapier bevatten. Gedekte obligaties vallen onder de nieuwe regelgeving in de op één na hoogste klasse. Zoals uit het door de Stegeman en Piljic aangehaalde artikel van de Deense centrale bank blijkt, zijn Deense gedekte obligaties even liquide als Deens (AAA) staatspapier. Het is daarom dus zelfs de vraag of Deense gedekte obligaties eigenlijk niet in de eerste klasse zouden moeten vallen.

Aanpassing van de liquiditeitsklassen betekent echter niet dat Deense banken minder in Deense gedekte obligaties zullen beleggen. Het betekent slechts dat ze de gedekte obligaties in mindere mate mogen meetellen in de liquiditeitsbuffers. Dit zal voor Deense banken geen probleem zijn omdat ze vanwege het 'balansprincipe' relatief lage liquiditeitsbuffers hoeven aan te houden. Deense banken investeren een groot deel van de (retail) spaartegoeden in gedekte obligaties. Omdat deze obligaties te allen tijden kunnen worden verkocht of

beleend bij de centrale bank zal de liquiditeitspositie van Deense banken beter zijn dan die van Nederlandse banken die spaartegoeden grotendeels in illiquide activa als hypotheke investeren.

### Conclusies

Het traditionele Deense model is fundamenteel beter dan het Nederlandse model. De duidelijke scheiding van markt- en kredietrisico en de volledige cash flow matching resulteert in een veel grotere stabiliteit van het financiële systeem. De uniforme en eenvoudige obligatiestructuur in combinatie met dynamische kapitaalbuffers zorgt voor een zeer liquide obligatiemarkt, ook in tijden van crisis. Het prijsvormingsproces is transparant voor de consument en garandeert de juiste prijs op ieder moment. Het voorkomt een opportunistische tariefstelling en de daarmee gepaard gaande prijs-instabiliteit.

De kracht van het Deense model wordt bijvoorbeeld ook onderschreven door de Amerikaanse 'superbelegger' George Soros die momenteel pleit voor introductie van het Deense model bij Fannie Mae en Fannie Mac. Het Deense model biedt maximale zekerheid voor de belegger wat zich vertaalt in passende risicopremies. Het Deense model is geheel toekomst vast en volledig transparant naar consument en belegger. Nederlandse banken moeten in het kader van Basel III financieringsmismatches verder reduceren waardoor het zelfs in een genormaliseerde markt niet mogelijk zal zijn om met de huidige instrumenten structureel goedkope financiering aan te trekken.

### Literatuur

- Danmarks Nationalbank, 2010, Liquidity of Danish Government and Covered Bonds during and after the financial crisis, WP\_702010, Copenhagen.
- European Parliament and the Council of the European Union, 2006, Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council, 14 Juni 2006, Brussel.
- Soros, G., 2008, Denmark Offers a Model Mortgage Market – there is a safe way to securitize home loans, *The Wall Street Journal*, 10 oktober 2008.
- Stegeman, H. en Piljic, D., 2011, Deens Hypotheekmodel geen gratis lunch, *Me Judice*, 21 december 2011.

### Noten

- 1 Dit betekent dat de karakteristieken van alle hypotheke binnen één obligatie identiek zijn; het kasstroomprofiel van de obligatie is hierdoor zeer voorspelbaar.
- 2 Ook in Denemarken kan meer dan 80% van de huiswaarde worden geleend, het gedeelte boven de 80% kan echter als een persoonlijke lening worden verstrekt.
- 3 In een recent Fitch rapport wordt bijvoorbeeld gesteld dat het begrip default in Nederlandse RMBS transacties niet eenduidig is gedefinieerd waardoor betalingsachterstanden lange tijd aan het zicht van investeerders kunnen worden onttrokken.



### **Naschrift van Hans Stegeman en Danijela Piljic**

Wij zijn zeer blij dat Bovenberg en Polman in hun reactie duidelijk voorstellen slechts het ‘traditionele’ Deense model in Nederland te willen introduceren. Toch iets anders dan hun vorige bijdrage. Wij hebben in onze bijdrage ook onderschreven dat er punten zijn waar we, als Nederlandse hypotheekverstrekkers, van kunnen leren met betrekking tot het Deense model. Maar kopiëren gaat niet werken. Wat dat betreft hebben Bovenberg en Polman ons ook in deze bijdrage niet overtuigt. Praktische problemen blijven toch dat maar maximaal 80% van de hypotheek op deze wijze gefinancierd kan worden (of banken moeten extra liquide onderpand aanhouden, dus hogere rente) en dat hypotheekgevers 100% van de lening aan het eind moeten hebben afgelost. Een aanzienlijke lastenverzwaring ten opzichte van de huidige situatie. Op zijn minst leidt dit tot een overgangsprobleem, zeker als de bedoeling is de overschakeling op het Deense model te gebruiken als smeermiddel bij hervorming van de hypotheekrenteaftrek, zoals Bovenberg en Polman in hun vorige bijdrage voorstelden. Het enthousiasme voor het Deense hypotheekmodel delen wij dus nog steeds niet, maar het is wel prettig dat nu duidelijk is wat de auteurs precies bedoelen.

### **Bron**

*Me Judice*, jaargang 5, 3 februari 2012.

# Zes stappenplan

## Naar een duurzame financiering van de woningmarkt

### **Samenvatting**

Het huidige systeem van woningfinanciering leidt tot overmatige hypotheekschuld voor individuele huishoudens. Verder bedreigt vanuit macro-economisch perspectief de hoge schuldfinanciering de financiële stabiliteit. Ten slotte tast de blijvende onzekerheid over de toekomst van de woningmarkt het consumentenvertrouwen aan.

Het wegnemen van deze onzekerheid vereist brede maatschappelijke consensus over de lessen van de financiële crisis ten behoeve van duurzame financiering van een stabiele woningmarkt. Doel van dit zes stappenplan is bij te dragen aan deze consensus. Het schetst een door een groot aantal economen onderschreven hervorming van de woningmarkt, hypotheekfinanciering en het fiscale stelsel.

*Eric Bartelsman et al.*

---

Eric Bartelsman (1960) is hoogleraar Economie aan de VU in Amsterdam en directeur van het ESI.

---

146

Kern is i) minder fiscale prikkels voor schuldfinanciering; en ii) efficiëntere financiering (zonder omvangrijke overheidssteun) van de woningmarkt door een stabiele financiële sector. De zes stappen hebben als doel een schokvrije, geleidelijke hervorming die duurzame financiering verenigt met waardebehoud en betaalbaarheid.

### **Aanleiding**

#### ***Financiële stabiliteit***

De financiering van de hypotheekschuld stelt banken voor een grote uitdaging. In de periode van 1995 tot 2008 zijn de prijzen van woningen met bijna 200% gestegen en is de nationale hypotheekschuld gegroeid van 45% tot meer dan 100% van het BNP. Deposito's bedragen maar 60% van het BNP en brengen voor de financiering van hypotheekleningen een significant mismatchrisico met zich mee. De toegenomen strijd om deposito's heeft ertoe geleid dat de gemiddelde depositorente inmiddels 2% hoger is dan de rente op Nederlandse staatsobligaties. Als gevolg van de ruimhartige hypotheekverstrekking en recente daling van huizenprijzen heeft 15% van de huishoudens een hypotheekschuld die de waarde van hun huis overtreft. De hoge hypotheekschuld en de intensieve strijd om spaargeld vergroten de systeemrisico's van ons bankwezen. Ook de

Europese Commissie, de OESO, het IMF en kredietbureaus maken zich steeds meer zorgen over deze onevenwichtigheden in de Nederlandse economie.

### ***Funding kosten voor hypotheken en MKB***

Vanwege de kloof tussen de verstrekte hypotheken en de aangeboden deposito's zijn banken in toenemende mate afhankelijk van de kapitaalmarkt. Deze markt is echter mede door de crisis duurder en moeilijker toegankelijk geworden voor banken. Het gevolg is dat de hypotheekrente in Nederland op dit moment significant hoger ligt dan in veel van de ons omringende landen. Deze situatie zal in de toekomst niet veel verbeteren omdat nieuwe Basel 3 regelgeving eist dat banken meer kapitaal aanhouden om de risico's van de mismatch tussen lange kredieten en korte financiering beter te kunnen opvangen. Het grote beslag van hypotheken op de beschikbare financiering van banken raakt ook het MKB, dat immers sterk afhankelijk is van bankfinanciering. Dit tast de bedrijfsinvesteringen en de groei van de economie aan.

### ***Claims financiële sector en woningmarkt op openbare financiën***

De financieringsmismatch op de opgeblazen (verlengde) bankbalansen zorgt verder voor een potentieel systeemrisico als banken niet in staat blijken om aflopende financieringen door te rollen tegen aantrekkelijke rentetarieven. Dit legt in combinatie met de hoge kosten voor de hypotheekrenteaftrek een aanzienlijke claim op de Nederlandse overheidsfinanciën. Verder staat de rijksoverheid garant voor circa 70% van alle nieuw afgesloten hypotheeken via de Nationale Hypotheek Garantie (NHG). De impliciete en expliciete subsidies en fiscale faciliteiten die de overheid verstrekt aan de woningmarkt zijn onhoudbaar in het licht van de vergrijzing en de sterk stijgende zorgkosten. Ruim 80% van de bevolking voorziet binnen tien jaar een beperking van de hypotheekrenteaftrek. De onzekerheid over de toekomst van de fiscale tegemoetkomingen en subsidies maakt starters huiverig om te investeren in de woningmarkt en tast zo het vertrouwen aan. Verder tracht de overheid de kosten van de fiscale faciliteiten te beperken door stapeling van belastende en tegenstrijdige regulering die voor nieuwe verstoringen zorgt.

### ***Complexe financiële producten***

Fiscale prikkels hebben geleid tot allerlei complexe financiële producten die consumenten vaak slecht begrijpen – denk bijvoorbeeld aan beleggingshypotheeken, die nu bekend geworden zijn als woekerpolis. Dit resulteert in additionele regelgeving die consumenten moet beschermen tegen overkreditering en andere risico's. Het businessmodel van de financiële sector richt zich nog deels op fiscaal trapeze werk dat ten koste gaat van het algemene belang (de

belastingopbrengst) in plaats van simpele producten waarbij het individuele belang parallel loopt met het maatschappelijke belang.

### ***Private vermogensvorming ten behoeve oude dag en ouderenzorg***

De grote schuldfinanciering en balansverlenging van huishoudens zijn ook zorgelijk in het licht van de noodzaak om een groter deel van de kosten van de vergrijzing en ouderenzorg privaat te financieren. De overheid zal in toenemende mate een beroep gaan doen op de eigen verantwoordelijkheid van mensen om ouderenzorg zelf te betalen. Dat vereist dat de overheid bezitsvorming bevordert in plaats van mensen aanmoedigt om zich in de schulden te steken. De eigen woning kan zo beter gaan functioneren als extra oudedagsvoorziening waardoor mensen op hogere leeftijd een minder groot beroep hoeven te doen op allerlei inkomensafhankelijke (en eventueel vermogensafhankelijke) voorzieningen (zoals de WMO en de AWBZ) en fiscale toeslagen (zoals de zorgtoeslag).

### ***Flexibiliteit arbeidsmarkt en groei­kracht economie***

Huishoudens zijn verder kwetsbaar voor dalende huizenprijzen als gevolg van de hoge schuldfinanciering. Huishoudens met een negatief eigen vermogen in hun woning zijn minder mobiel. Dit tast, evenals de overdrachtsbelasting en het huur­regime in de sociale sector, de flexibiliteit van de arbeidsmarkt aan. Dit bedreigt de dynamiek en de groei­kracht van de economie. Dat geldt ook voor de hoge belastingtarieven die gepaard gaan met het rondpompen van geld naar de woningmarkt.

### ***Kloof koop en huur***

De grote kloof tussen koop en huur en het ontbreken van een goed functionerende huurmarkt met lange wachtlijsten in de sociale sector zorgt voor een aantal problemen. Huishoudens met bovenmodale inkomens in de sociale sector kunnen en willen de overstap naar de koopsector niet maken. Starters worden geconfronteerd met lange wachtlijsten in de huursector, en een koopsector die duur is ten opzichte van hun kredietcapaciteit. Oudere eigen woning bezitters kunnen het in de woning opgebouwde vermogen moeilijk te gelde maken door te gaan huren. Private investeringen in de huursector blijven achter. Modale huishoudinkomens zijn te groot voor het servet (geen recht op sociale huurwoningen) maar te klein voor het tafellaken (beperkte kredietcapaciteit). De woningmarkt zit op slot.

### ***Zes stappenplan***

Het doel is te komen tot een geïntegreerd stappenplan voor een duurzame financiering van de woningmarkt. Duurzaam in de zin dat 1. de stabiliteit van

de financiële sector is gewaarborgd; 2. de woningmarkt een beperkt beslag op de overheidsfinanciën legt; en 3. de woonlasten betaalbaar blijven voor huishoudens, ook als ze vermogen opbouwen in een eigen woning. Om deze drie hervormingsdoelen te halen zijn de volgende ontwerpcriteria van belang:

- Een geïntegreerde aanpak. Een brede visie voor de overheidsfinanciën, de financiële sector en de woningmarkt (koop en huur) ligt ten grondslag aan het stappenplan.
- Schokvrij hervormen. Een belangrijke randvoorwaarde is dat de hervorming zonder schokken gebeurt om volledige instorting van de woningmarkt te voorkomen. Dit vereist een geleidelijk overgangsproces waarbij de overheid de consument zo snel mogelijk duidelijkheid verschaft over een duurzame financiering van de woningmarkt, die de betaalbaarheid voor met name starters waarborgt.
- Gelijke behandeling van financiering met vreemd en eigen vermogen. De fiscale prikkel tot (overmatige) schuldfinanciering moet worden vermindert.
- Inkomensneutraal en robuust fiscaal stelsel met lagere tarieven en een bredere grondslag. De hervormingen zijn zoveel mogelijk inkomensneutraal. Inkomenspolitiek moet niet worden vermengd met de hervorming van woningmarkt. Een geloofwaardig plan dat Nederlanders zekerheid geeft over de toekomst van overheidsinterventie op de woningmarkt vereist brede steun van links tot rechts.
- Budgetneutraal met gelijktijdige vermindering van risico's. Een belangrijke voorwaarde is dat de hervorming budget neutraal is voor de overheid. Daarnaast moeten de budgettaire risico's van de diverse fiscale en garantie regelingen omlaag.
- Efficiënte financieringsvormen. Nieuwe transparante financieringsvormen, waarbij de looptijd van de financiering beter aansluit bij de looptijd van de hypotheek, kunnen de rentekosten van hypotheek verlagen.
- Eenvoudige regelingen en producten. De fiscale regelingen dienen zowel voor de fiscus als de burger eenvoudig en helder te zijn. Dit beperkt de administratieve lasten en de mogelijkheden tot ontduiking. Verder bevorderen eenvoudige hypotheekproducten het begrip bij de consument.

Deze paragraaf presenteert de hoofdaanbevelingen van het voorgestelde zes stappenplan voor een duurzame financiering van de woningmarkt. Verderop volgt een toelichting. Het zes stappenplan biedt een geïntegreerde aanpak en sluit aan bij de verschillende voorstellen om de fiscale faciliteiten aan te passen en de woningmarkt te hervormen. De huidige onzekerheid over de woningmarkt (en pensioenen) heeft een negatief effect op consumentenvertrouwen. Doel van het zes stappenplan is om een stip op de horizon te zetten.

## Zes stappenplan voor duurzame financiering woningmarkt

### A Fiscaal

1. **Geleidelijke verlaging van het inkomstenbelasting tarief voor hypotheekrenteaftrek naar 30% (het tarief in Box 3) gedurende een overgangperiode van 20 jaar.** Om nivellering te voorkomen wordt de daling van het toptarief voor aftrek van 52% naar 30% geflankeerd door een aanpassing van de tariefstructuur. Bestaande fiscale beperkingen op de omvang van de fiscale hypotheekrente aftrek (bijleenregeling, beperking tot 30 jaar) worden uitgefaseerd. Eventueel kan de eigen woning naar Box 3 worden verplaatst als het aftrektarief is verlaagd tot 30%.
2. **Afschaffen overdrachtsbelasting.** Dit verhoogt de arbeidsmobiliteit en vermindert het woon-werkverkeer. De tijdelijke verlaging van 6% naar 2% wordt verder doorgezet naar 0%. Deze verlaging wordt gefinancierd door een hoger eigenwoningforfait: een bezitsbelasting vervangt een mobiliteitsbelasting.

### B Financiële sector

3. **Verbeteren financiering hypotheke doordat banken hypotheke doorverkopen aan langetermijnbeleggers, zoals pensioenfondsen en verzekeraars.** Een interessante variant is het Deense model waarbij banken het kredietrisico op hun balans houden maar de looptijd van door banken uitgegeven liquide hypothekeobligaties aansluit op die van de hypotheke. Dit reduceert het herfinancieringsrisico voor banken.
4. **Beperken hypotheekschuld huishoudens.** Dit bevordert de financiële stabiliteit en voorkomt overkreditering van huishoudens. DNB beperkt de maximaal toegestane hypotheekschuld tot 100% van de waarde van de woning. Als de woningprijzen weer gaan stijgen, verlaagt DNB dit percentage met een procent per jaar tot de maximale hypotheekschuld 90% van de waarde van de woning bedraagt. Daarnaast houdt de AFM toezicht op de betaalbaarheid van de hypotheeklasten en stimuleert de AFM het aflossen tot de helft van de woningwaarde via de gedragscode.

### C Woningmarkt

5. **Huren geleidelijk marktconform.** Dit stimuleert commerciële partijen om in de huurmarkt te investeren, waardoor de rol van woningcorporaties minder dominant wordt. Huren worden opgetrokken tot een marktconform niveau over een periode van 20 jaar. Gedurende deze periode stijgen de huren maximaal 2% boven de inflatie. Een woontoeslag (of een inko-

mensafhankelijke afslag op de huur van woningcorporaties) compenseert de koopkrachteffecten voor lage inkomens.

6. **Verlagen maximale NHG grens.** Dit verlaagt de financiële gevolgen van een mogelijke daling van huizenprijzen voor de rijksoverheid. De tijdelijke verhoging in de crisis tot 350.000 euro gaat in 3 jaarlijkse stappen van 30.000 euro terug naar het oorspronkelijke bedrag van 265.000 euro per 1 juli 2014. Verdere afbouw is op termijn mogelijk als de woningmarkt beter gaat functioneren en de financieringsstructuur efficiënter wordt.

### Toelichting

#### A Fiscaal

##### *Geleidelijke verlaging maximale hypotheekrenteaftrek...*

Het huidige stelsel van hypotheekrenteaftrek legt een te grote claim op de overheidsfinanciën. Aanpassingen zijn onvermijdelijk. De voortdurende onzekerheid over dit thema is schadelijker voor de woningmarkt dan de daadwerkelijke aanpassingen zelf. Het is daarom van belang om snel duidelijkheid te scheppen. Een concreet voorstel hiertoe is een geleidelijke verlaging van de maximale hypotheekrenteaftrek in Box 1 tot een niveau van 30% over een periode van 20 jaar. Vanaf 2015 wordt het maximale aftrektarief van 52% met 2 procentpunt per jaar verlaagd tot in 2019 het maximale aftrektarief samenvalt met het derde-schijf tarief van 42%. Daarna gaat er gedurende 12 jaar elk jaar 1 procentpunt af van het maximale aftrektarief tot 30% is bereikt – het tarief in Box 3. Verschil met Box 3 blijft wel dat de feitelijke hypotheekrente aftrekbaar blijft in plaats van een forfaitaire rente van 4%.

Eventueel kan de eigen woning naar Box 3 worden verplaatst als het aftrektarief is verlaagd tot 30%. Om een sterke stijging van de belastingdruk op de eigen woning te voorkomen kan gekozen worden voor een maatschappelijke vrijstelling voor bijvoorbeeld de eerste 3 ton geïnvesteerd in de eigen woning (waarbij het saldo van de waarde van de woning en de hypotheekschuld minus de vrijstelling wordt belast in Box 3 en een eventueel negatief saldo wordt verrekend met Box 1). Ook kan het forfaitaire rendement op de waarde van de eigen woning lager gesteld worden dan 4% (waarbij de hypotheekschulden wel aftrekbaar zijn tegen een forfaitaire rente van 4%). Kern van onze voorstellen is het verminderen van de fiscale prikkel om de eigen woning met schuld te financieren.

##### *... zonder nivellering*

In eerste instantie worden vooral de hogere inkomensgroepen getroffen door het voorstel om de maximale hypotheekrenteaftrek te beperken. Deze nivellering is

echter geen doel van onze voorstellen en kan ongedaan gemaakt worden door een aanpassing van de tariefstructuur. De huidige systematiek van de hypotheekrenteaftrek kan worden gezien als een manier om het hoge toptarief te matigen. Het is efficiënter om deze matiging van de progressiviteit te bereiken door een lager toptarief of door het inkomensniveau waarop het toptarief ingaat te verhogen. Dit bevordert de arbeidsparticipatie zonder tegelijkertijd blijvende schuldfinanciering aan te moedigen. Zo kan het toptarief tot 49% worden verlaagd als de hypotheekrente in 2019 slechts aftrekbaar is tegen een tarief van 42%.

#### *Aflossen en verlenging looptijd*

De bepleite fiscale maatregelen zullen consumenten niet meer aanmoedigen om zoveel mogelijk te lenen en hun hypotheek niet af te lossen. Daarmee stimuleren deze maatregelen de vermogensvorming bij consumenten. Het additionele vermogen kan op de pensioendatum ingezet worden als aanvulling op het pensioeninkomen.

De fiscale vrijstelling kapitaalverzekeringen eigen woning wordt uitgefaseerd waarbij oude rechten worden gerespecteerd. Bij een lagere maximale hypotheekrenteaftrek zijn de administratief belastende beperkingen op de hypotheekrenteaftrek (zoals de bijleenregeling en de beperking van de aftrek tot 30 jaar) niet langer nodig.

#### *Verlagen maximale hypotheken en afschaffen overdrachtsbelasting*

Een andere manier om de stabiliteit van de woningmarkt en de financiële sector te vergroten is om te eisen dat huizenkopers een groter deel van de woning financieren met eigen vermogen. Als het inkomen toereikend is, kunnen huizenkopers nu een hypotheek krijgen van 106% van de woningwaarde. Veel banken hebben de maximale loan-to-value (LTV) al verlaagd naar 100%. Samen met het permanent afschaffen van de overdrachtsbelasting maakt dit het mogelijk de maximale LTV te verlagen naar 100% zonder de kredietcapaciteit van starters te veel in te perken. Daarna zou de maximale hypotheekhoogte als percentage van de waarde van de woning geleidelijk kunnen worden verlaagd met 1% per jaar als de woningprijzen weer gaan stijgen tot de maximale LTV 90% is (zie hieronder). Om starters te helpen mag banksparen ook gebruikt worden voor de aankoop van een eerste woning.

## **B Financiële sector**

#### *Funding problemen voor banken*

De huidige depositobasis biedt onvoldoende funding voor de hypotheken en bedrijfsleningen van banken. Banken drijven, via concurrentie om schaarse



deposito's, de prijs voor deposito's op terwijl de hoeveelheid beschikbare deposito's niet of zeer beperkt toeneemt. Het betalen van een rente die circa 2% hoger ligt dan de marktrente is geen stabiele situatie. Het depositogarantiestelsel maakt het ook voor risicovollere banken mogelijk deposito's aan te trekken. Dit garantiestelsel wordt de facto door de veiligere (grotere) banken onderschreven. De ultieme achtervang is de Nederlandse staat. Als gevolg van de deposito funding gap staan de prijs en beschikbaarheid van hypotheek en bedrijfsleningen onder druk. De funding gap heeft niet alleen voor de hypotheekmarkt schadelijke gevolgen maar ook voor het MKB, omdat het MKB moeilijk naar de kapitaalmarkt kan en van bankleningen afhankelijk is.

*Efficiëntere financiering: benut lang geld voor hypotheek*

Tegenover de funding gap van de banken staan de omvangrijke beschikbare langetermijnmiddelen van pensioenfondsen en verzekeraars. Het door banken verkopen van hypotheek aan langetermijnbeleggers is de oplossing om dit lange geld te benutten voor hypotheek. Dat vraagt betere marktcoördinatie zodat banken en pensioenfondsen elkaar beter kunnen vinden. Een interessante variant is het Deense model. De kracht van het model is de efficiënte manier waarop hypotheek worden gefinancierd. Dit gebeurt met de uitgifte van obligaties op hetzelfde moment dat de hypotheek passeert. Deze obligaties zijn een exacte spiegel van de hypotheek: dezelfde looptijd, rentestructuur en aflossingsprofiel. De actuele marktrente op deze obligaties bepaalt de hypotheekrente en is hierdoor objectief vast te stellen. Dit maakt het systeem transparant voor de consument.

Banken treden op als intermediair tussen de consument en de kapitaalmarkt. Het marktrisico wordt direct en volledig overgedragen aan langetermijnbeleggers, zoals pensioenfondsen en verzekeraars, die de juiste middelen hebben om dit soort langetermijnrisico's te absorberen. Om moreel gevaar te voorkomen blijft het kredietrisico wel voor rekening van de uitgevende bank. Door optimaal gebruik te maken van de beschikbare langetermijnmiddelen van institutionele beleggers en de bemiddelingscapaciteit van banken, wordt het systeemrisico gereduceerd en een stabiele financiële sector gerealiseerd. Beleggers krijgen een ruim aanbod van zeer liquide obligaties met een laag kredietrisicoprofiel die gemakkelijk beleend kunnen worden bij de centrale bank. Dit vertaalt zich in lagere tarieven voor de consument.

Mede om de belangstelling van pensioenfondsen te vergroten zou ook de variant van een annuïtaire hypotheekvorm, waarbij de rente mede is gebaseerd op de Nederlandse inflatie, ingevoerd kunnen worden. Inflatie gekoppelde obligaties sluiten goed aan bij de vraag van pensioenfondsen, die zich hiermee tegen het inflatierisico kunnen indekken.

### *Verlagen hypotheekschuld*

De Nederlandse hypotheekschuld is internationaal gezien zeer hoog en vormt een belangrijk systeemrisico. Historisch gezien vinden financiële crises veelal hun oorsprong in een uiteenspattende zeepbel op de huizenmarkt. In Nederland gebeurde dat eind jaren zeventig/begin jaren tachtig, waarbij verschillende hypotheekbanken in grote problemen kwamen. De huidige hoge hypotheekschuld komt door een combinatie van genereuze hypotheekrenteaftrek (waardoor huishoudens netto circa de helft van de rente kosten betalen), een daarmee samenhangende sterke stijging van huizenprijzen in de afgelopen 20 jaar en soepelheid van banken ten aanzien van de hoogte van hypotheke.

In de nieuwe gedragscode wordt de maximale hypotheekschuld beperkt tot 106% van de woningwaarde. Het voorstel is dat DNB, als hoedster van financiële stabiliteit, dat percentage verlaagt naar 100% – een percentage dat veel banken nu al feitelijk hanteren. Als de woningprijzen weer gaan stijgen, verlaagt DNB dit percentage verder met een procentpunt per jaar tot de maximale hypotheekschuld, als percentage van de waarde van de woning, is verlaagd naar 90%. Hierdoor neemt het risico af dat de waarde van de woning onder het bedrag van de uitstaande hypotheek komt.

---

154

Daarbij verdient het in navolging van Duitsland aanbeveling om in een opgaande markt de woningwaarde te gaan baseren op een voortschrijdend gemiddelde van huizenprijzen gedurende de afgelopen 10 jaar. Dit introduceert een anti-cyclisch element in het toezicht en maakt de woningmarkt een stuk stabielier omdat sterk stijgende woningprijzen zichzelf niet versterken door een onmiddellijke verhoging van de leencapaciteit. Dit alles verlaagt het risico voor banken en huishoudens en komt de stabiliteit van de economie en het financiële systeem ten goede.

Verder is het belangrijk dat hypotheke worden afgelost. Hierdoor daalt de hypotheek tijdens de looptijd en neemt het risico van restschuld voor huishoudens af. In de nieuwe gedragscode voor hypotheke is opgenomen dat er een aflossingsschema moet zijn voor het hypotheekbedrag boven 50% van de woningwaarde. De AFM heeft de taak om overkreditering te voorkomen. Minder fiscale prikkels voor overkreditering verminderen de druk op deze regulering.

### *Eenvoudigere producten*

Om maximaal gebruik te maken van fiscale regelingen (hoge fiscale aftrek; kapitaalverzekeringsconstructies; etc.) zijn hypotheekproducten complex geworden. Vereenvoudiging van het fiscale raamwerk stelt de financiële sector in staat om eenvoudiger hypotheekproducten voor consumenten te ontwik-

kelen. Dit sluit aan bij de huidige trend om de klant centraal te stellen. Ook is de advisering van hypotheeklen daardoor beter te doen, hetgeen bijdraagt aan de missie van AFM om de consument op verantwoorde wijze een keuze te laten maken.

## **C Woningmarkt**

### *Huren naar marktconform niveau*

Huren worden geleidelijk opgetrokken tot een marktconform niveau. Ook voor deze transformatie wordt een periode van zo'n 20 jaar uitgetrokken. Gedurende deze periode stijgen de huren van bestaande woningen 2% boven de inflatie. Dit stimuleert private partijen om meer te investeren in de huurmarkt. De koopkrachteffecten worden gecompenseerd door een eigendomsneutrale woontoeslag.

Als de huursector beter gaat functioneren, kan het aantal sociale huurwoningen in de corporatiesector kleiner worden. Een minimale hervormingsoptie is dat corporaties de woontoeslag voor hun eigen huurders gaan betalen. Een verdergaande optie is dat corporaties een deel van hun woningen verkopen en dat de opbrengsten worden gestort in een speciaal fonds voor de volkshuisvesting waaruit de woontoeslagen worden betaald. Huurders met bovenmodale inkomens in sociale huurwoningen kunnen kiezen uit drie opties: meer huur betalen, verhuizen of de bestaande woning kopen.

### *Verlagen Nationale Hypotheek Garantie*

De Nationale Hypotheek Garantie (NHG) wordt geleidelijk verlaagd. Hypotheken tot 50.000 euro vallen onder de NHG. De rijksoverheid is achtervang voor het NHG-waarborgfonds. Dit waarborgfonds heeft een buffer van 0,52% van het gegarandeerd vermogen. Als huizenprijzen fors dalen kan de achtervang worden aangesproken. Dit zogenaamde staartrisico is een groot risico voor de overheid. Het aantal huishoudens met een negatief vermogen, waarbij de hypotheek hoger is dan de waarde van de woning, is al opgelopen tot 15% van het totaal aantal huishoudens.

Tijdens de crisis is het maximale NHG bedrag opgehoogd van 265.000 tot 350.000 euro om de woningmarkt te stimuleren. Er is afgesproken dit bedrag terug te brengen in drie jaarlijkse stappen tot 265.000 euro in 2014. Naarmate de huurmarkt beter gaat functioneren, de financiering van hypotheeklen beter wordt geregeld en de opwaartse druk van de fiscale instrumenten op de kooprijzen geleidelijk wordt beperkt, kan de NHG op termijn verder worden afgebouwd. Als banken meer zelf verantwoordelijkheid dragen voor het krediet-

risico kan hun meer vrijheid worden gegund bij het beoordelen van de betalingscapaciteit van consumenten (zgn. *explain* hypotheke).

### **Schokvrij hervormen: voorkom verder instorten woningmarkt**

Een belangrijke randvoorwaarde voor de voorgestelde hervormingen is dat de woningmarkt niet verder instort omdat de betaalbaarheid voor vooral starters afneemt als gevolg van het beperken van de hypotheekrenteaf trek, het voor een groter deel aflossen van hypotheke en het beperken van de maximale LTV.

#### *Geleidelijke beperking fiscale aftrek en efficiëntere financiering*

De geleidelijkheid van de aanpassingen en een efficiëntere financieringsstructuur voorkomen dat het verminderen van de fiscale aftrekbaarheid gevolgen heeft voor de betaalbaarheid van woningen. Starters profiteren immers nog geruime tijd van de volledige hypotheekrenteaf trek omdat zij meestal niet in het toptarief vallen. Een breed gedragen plan voor hervorming van de woningmarkt zal ook de onzekerheid die nu boven de markt hangt wegnemen. Zoals eerder genoemd, verwacht ruim 80% van de huishouders een aanpassing van de hypotheekrenteaf trek, waardoor starters een afwachtende houding aannemen. Verder profiteren starters van het ontbreken van een onderscheid tussen nieuwe en oude gevallen.

#### *Verlengen aflossingstermijn en lagere initiële maandlasten*

Om de betaalbaarheid van hypotheke te waarborgen kan de aflossing tot 50% van de woningwaarde samenvallen met een verlenging van de looptijd en aflossingstermijn tot boven de 30 jaar voor huizenkopers die jonger zijn dan 40 jaar. Deze verlenging van de aflossingstermijn van hypotheke sluit goed aan bij de verhoging van de pensioenleeftijd en de koppeling van de pensioenleeftijd aan de stijgende levensverwachting zoals vastgelegd in het pensioenakkoord.

Het verlengen van de aflostermijn (en de termijn waarover hypotheekrente aftrekbaar is) zorgt er voor dat meer aflossen van hypotheke de maandlasten niet sterk verhoogd. Wellicht moeten we ook gaan nadenken over het koppelen van de maandlasten aan de inflatie zodat de initiële maandlasten relatief beperkt kunnen blijven voor starters. Inflatie gekoppelde producten kunnen pensioen fondsen interesseren om een groter deel van de hypotheke te financieren.

#### *Afschaffen overdrachtsbelasting en spaarfaciliteiten*

Het afschaffen van de overdrachtsbelasting en het bevorderen van sparen voor de aankoop van de eigen woning beperken de effecten van het verlagen van de maximale hypotheekhoogte bij aankoop van een woning. Als de fiscale prik-

kels minder groot zijn kan de AFM banken ook wat meer flexibiliteit gunnen bij het beoordelen van hypotheekaanvragen (de zgn. *explain* hypotheeken).

#### *NHG en maximale hypotheekhoogte op anticyclische wijze beperken*

De anticyclische vormgeving van het maximale hypotheekbedrag ten opzichte van de waarde van de woning (maximaal hypotheekbedrag ten opzichte van de waarde van de woning gaat omhoog in een dalende markt en vice versa in een stijgende markt) beschermt de kredietcapaciteit van starters in een neergaande markt. Het geeft starters ook een extra prikkel om in te stromen als de woningprijzen dalen. Dit stabiliseert de woningmarkt.

Als de huizenprijzen weer gaan stijgen wordt de maximale hypotheekhoogte geleidelijk naar 90% van de woningwaarde verlaagd. Hierdoor daalt het risico op hypotheeken. De voorgestelde verlaging van de NHG heeft op deze wijze beperkt gevolg voor de maandlasten, waardoor woningen betaalbaar blijven voor huis houdens. Verder wordt de NHG pas verder verlaagd als de woningmarkt beter gaat functioneren en de financieringstructuur efficiënter is geworden.

Verder is er speciale aandacht nodig voor groepen die door dalende huizenprijzen met negatief eigen vermogen komen te zitten. Mede daarom pleiten wij er voor om restschuld mee te kunnen financieren bij de aankoop van een nieuwe woning. Dit voorkomt dat degenen met een negatief eigen vermogen in de huidige woning niet kunnen verhuizen. Wel kunnen degenen met hoge LTV's worden gestimuleerd sneller af te lossen op basis van normen voor de maximale woonlasten als percentage van het inkomen.

#### *Marktconforme huren en ruimtelijke ordening*

De bouw wordt verder gestimuleerd door huren op te trekken naar marktconform niveau en een soepeler ruimtelijke orderingsbeleid met meer ruimte voor kleinschalige bouwlocaties en flexibelere vergunningsprocedures en bouwprocessen.

#### **Brede ondertekening door economen**

Economen vinden het belangrijk dat een duurzaam gefinancierde woningmarkt bijdraagt aan een gezonde economie. Oneigenlijke prikkels, die leiden tot een overmatige hypotheekschuld voor individuele huishoudens alsmede macro gezien een (te) hoge schuldfinanciering van de economie, moeten uit het systeem worden weggenomen. Dit zes stappenplan is daarom breed onderschreven door de volgende economen:

Prof. Eric Bartelsman (Vrije Universiteit)  
Prof. Roel Beetsma (Universiteit van Amsterdam)  
Prof. Harald Benink (Universiteit van Tilburg)  
Prof. Peter Boelhouwer (Technische Universiteit Delft)  
Prof. Arnoud Boot (Universiteit van Amsterdam)  
Prof. Lans Bovenberg (Universiteit van Tilburg)  
Prof. Dirk Brounen (Universiteit van Tilburg)  
Prof. Johan Conijn (Universiteit van Amsterdam)  
Prof. Piet Eichholtz (Universiteit Maastricht)  
Prof. Jean Frijns (Vrije Universiteit)  
Prof. Harry Garretsen (Rijksuniversiteit Groningen)  
Prof. Kees Goudswaard (Universiteit Leiden)  
Prof. Bas Jacobs (Erasmus Universiteit)  
Prof. Kees Koedijk (Universiteit van Tilburg)  
Prof. Rick van der Ploeg (Universiteit van Oxford)  
Prof. Hugo Priemus (Technische Universiteit Delft)  
Prof. Dirk Schoemaker (Duisenberg school of finance)  
Prof. Elmer Sterken (Rijksuniversiteit Groningen)  
Prof. Leo Stevens (Erasmus Universiteit)  
Prof. Casper de Vries (Duisenberg school of finance)  
Prof. Herman Wijffels (Universiteit Utrecht)  
Prof. Sweder van Wijnbergen (Universiteit van Amsterdam)

**Bron**

Zes stappenplan, februari 2012.

# Hoogste tijd voor de grote bruterling

Elk jaar pompen we 40 à 50 miljard euro rond in de Nederlandse woningmarkt. Dat komt door de vele regels en regelingen die ooit bedoeld zijn om fricties in de woningmarkt op te lossen. Het nut van de meeste regelingen is echter allang achterhaald. Het gevolg is een compleet versterkte woningmarkt. Alleen een radicale herziening biedt soelaas

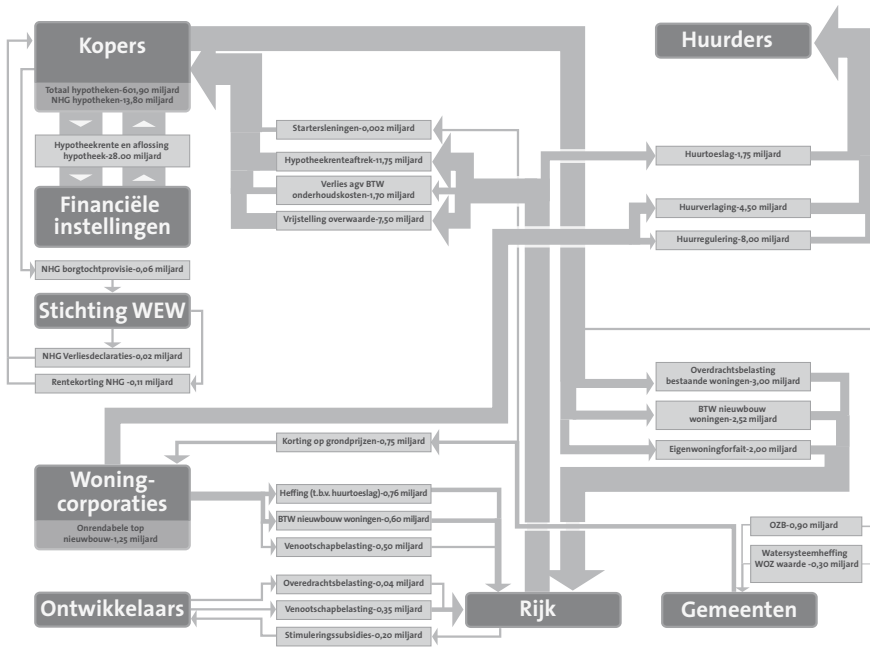
*Pieter Buisman, Bart Louw,  
Anke Sieverink en Tom Straeter*

---

Pieter Buisman is senior adviseur stedelijke ontwikkeling DHV, Anke Sieverink adviseur vastgoedeconomie DHV, Bart Louw adviseur vastgoedeconomie DHV en Tom Straeter adviseur stedelijke ontwikkeling.

Tientallen regelingen vertroebelen een effectief en transparant functioneren van de woningmarkt. De hypotheekrenteaftrek en de overdrachtsbelasting zijn grote bekenden. Maar er zijn er meer, zoals het eigenwoningforfait, de starterslening, het woningwaarderingssstelsel, de stimuleringssubsidie en regels uit Brussel en Den Haag over staatssteun, inkomensgrenzen, huurprijzen en de rol van de corporatie. Het schema laat de geldstromen zien die daaruit voortvloeien. Koopsommen, huurbetalingen en investeringen in nieuwbouw of renovatie zijn niet in het schema opgenomen. Het gaat om de financiële regelingen die bedoeld zijn om te stimuleren, te ontmoedigen, af te romen of bij te dragen. Het schema pretendeert geen volledigheid. De cijfers komen uit de statistieken en de literatuur of zijn inschattingen van experts. Het schema bedoelt vooral een beeld te geven van de omvang van de geldstromen en van hun onderlinge verbanden en doorwerking.

Het beeld is duidelijk: jaarlijks gaat er 40 tot 50 miljard euro in het rond. Verborgene fricties als scheefwonen (3 miljard euro per jaar) zijn dan nog niet eens meegerekend. Het is niet moeilijk te bedenken dat uit deze wirwar veel geld wegsijpelt, alleen al door het apparaat dat nodig is om het geheel draaiende te houden. Stel dat deze transitie- en frictiekosten 5% bedragen – en waarom niet? – dan hebben we het over 2 tot 2,5 miljard euro per jaar. Voor dat geld kan elk jaar de onrendabele top van 25.000 sociale huurwoningen worden gedekt, kunnen 200.000 kopers een stimuleringssubsidie krijgen, kan de gehele huurtoeslag ruimschoots worden bekostigd of kunnen 50 achterstandswijken er in één keer bovenop komen. Het is maar zeer de vraag of de voordelen van deze regelingen dit verlies van 2,5 miljard euro waard zijn. Als er al voordelen zijn.



### Droomhuis

De hypotheekrenteaftrek maakt koopwoningen niet beter bereikbaar. De regeling is daarvoor ook nooit bedoeld. Ze was een onderdeel van de inkomstenbelasting die eind 19de eeuw werd ingevoerd. De meeste woningen werden toen door particulieren verhuurd. Zij hadden daaruit inkomsten en mochten de kosten daarvoor aftrekken. Het beeld van stimuleringsregeling is pas ontstaan toen bevordering van het eigenwoningbezit beleid werd en premieregelingen werden ingevoerd. Dat met de hypotheekrenteaftrek bovendien meer geld kon worden geleend sloot daar mooi op aan. Zo leek het droomhuis binnen bereik te komen. Leek, want met de grotere leensom steeg de vraag, nam de concurrentie toe en gingen de prijzen omhoog (IMF, 2011).

De hypotheekrenteaftrek stimuleert dus niet, maar drijft de prijzen op. Subsidies, startersleningen, hypotheekgarantie, ruimere kredietverlening en de inzet van dubbele inkomens doen daar nog een schepje bovenop. De bijdragen uit de hypotheekrenteaftrek en stimulerende regelingen zijn inmiddels opgelopen tot zo'n 12 miljard euro per jaar. Kopers kunnen daardoor gemiddeld 33% meer lenen. Maar uiteindelijk schieten ze er niets mee op. Zo lang er schaarste is gaat hun voordeel door prijsstijgingen al gauw teniet. Wel betalen zij jaarlijks 2 miljard euro aan eigenwoningforfait en 3 miljard euro aan overdrachtbelasting. Ook de hoogte hiervan is door het prijsopdrijvende effect van de hypotheekrenteaftrek opgestuwd. De afgelopen twee decennia is de waarde van woningen verviervoudigd (NVM, 2011). De primaire oorzaak hiervan is de



rentedaling. Hierdoor konden kopers steeds meer geld lenen, bovenop het effect van de hypotheekrenteaftrek. Omdat prijsstijgingen de rentedaling met enige vertraging volgen, konden de afgelopen 25 jaar meer mensen de koopmarkt betreden. Dubbele inkomens, verruimde kredietverlening en andere arrangementen maakten die toegankelijkheid nog groter. Juist de tweeverdiende starters konden hiervan profiteren. In het vooruitzicht van een snelle waarde­stijging van het pas verworven bezit staken zij zich, opgejut door ont­wikkelaars, makelaars en banken, fors in de schulden. Nu de markt stagneert, de rente stijgt en de huizen­prijzen dalen, komt de zeker­stelling van die schuld onder druk te staan. De recente instappers – veelal tweeverdiende dertigers – met een hoge schuld dreigen nu in het nauw te komen. Zij hebben hoge hypothe­ken afgesloten en te veel voor hun woning betaald. Zij kunnen geen kant meer op en betalen uiteindelijk de rekening van de prijs­stijgingen die tot wel 18% per jaar zijn gegaan.

De dalende rente, de hypotheekrenteaftrek en de stimulerende maatregelen hebben vooral de banken profijt gebracht. Zij konden veel meer geld uitlenen, ook nog eens door hun eigen eisen bij krediet­verlening te versoepelen. Er staat nu 600 miljard euro aan hypotheek­leningen uit. Als hiervan een derde aan de hypotheekrenteaftrek is toe te rekenen, dan gaat dat om 200 miljard euro. Bij een rente van 5% ontvangen de banken dus jaarlijks 10 miljard euro aan extra inkomsten.

Met de sterke stijging van de woning­prijzen gingen ook de grond­prijzen fors omhoog. Hoge grond­prijzen zijn niet de oorzaak, maar het gevolg van hoge woning­prijzen. De bestemming van de grond bepaalt immers wat de grond waard is. Ondertussen hebben de grondeigenaren fors kunnen incasseren, want de winst van de waarde­stijging is voor een groot deel onderin de produc­tiekolom neergeslagen, in de waarde van de grond. Boeren hebben hun grond duur kunnen verkopen. Huizen­bezitters hebben hun vermogen ook flink zien stijgen, zeker de baby­boomers die al lang eigenaar zijn. Over deze over­waarde genieten zij bovendien een belasting­vrij­stelling, die ondertussen 7,5 miljard euro per jaar belooft. Maar voor wie de koop­markt pas onlangs heeft betreden, liggen de zaken anders. En wie nu wil toetreden, ziet de toegang door steeds hogere drempels geblokkeerd.

### **Ontspannen**

Dat woningen steeds meer waard worden, zit inmiddels in het collectieve geheugen van een hele generatie. Die verwachting bepaalt nog steeds de instelling en het handelen van kopers, verkopers, bouwers, grondexploitanten en financiers. Ook het idee dat starters moeten kunnen kopen, zit in dit geheugen gegrift. Maar woningen worden niet meer waard, ze zullen zelfs in waarde dalen, zeker in gebieden waar de woning­markt ontspannen is. Wellicht geeft

dat starters een kans, maar door aangescherpte eisen van de kredietverleners zullen zij in het vervolg om een woning te kopen eerst moeten sparen. Dat was een generatie terug niet anders, maar is nu wel even wennen.

Meer huishoudens worden daardoor afhankelijk van huur. Nu de sociale sector door overheidsmaatregelen voor de middeninkomens niet meer toegankelijk is, zal die vraag zich richten op de middendure vrije huursector. Dit marktsegment is echter nauwelijks in de voorraad aanwezig. Stimulering van de koop aan de onderkant en oprekking van de sociale sector aan de bovenkant hebben de vrije huursector uit de woningmarkt weggedrukt. Door alle regelingen is het goedkoper eenzelfde woning te kopen dan te huren – mits je toegang krijgt tot de koopmarkt – of scheef te blijven zitten in een sociale huurwoning. Huurwoningen hebben daardoor een beperkte rentabiliteit. Beleggers willen er daarom nauwelijks in investeren en trekken zich zelfs uit de sector terug.

Sociale huurwoningen zijn al veel langer niet meer rendabel. Doorhogere eisen aan de kwaliteit van de woningen en prijsopdrijving in de koopsector zijn de stichtingskosten fors gestegen, terwijl de sociale huren door het woningwaarderingstelsels en wettelijk toegestane huurverhogingen aan banden zijn gelegd. De huuropbrengst dekt daardoor bij lange na niet de investering. Jaarlijks wordt 15 miljard euro toegelegd op een marktconforme exploitatie. Hiervan is 8 miljard nodig voor de huurregulering; 4,5 miljard om de huren binnen de grenzen van de regels van de huurtoeslag en bereikbaarheid te houden; 1,75 miljard voor individuele huurtoeslag; en 0,75 miljard om de grondprijzen laag te houden (Koning, Romijn en Besseling, 2008). Steeds meer gemeenten willen van die korting op de grondprijzen af. Ze vragen ook voor de sociale huur een marktprijs. Die last schuift dus door naar de corporaties, evenals de 0,76 miljard die ze jaarlijks moeten gaan bijdragen aan de huurtoeslag. Met de bekostiging van de huurregulering en huurverlaging staan de corporaties elk jaar voor 13 miljard aan de lat. Een groot deel van dit bedrag moeten de corporaties bekostigen uit de opbrengst van de verkoop van woningen. Nu de verkoop van woningen stagneert en de waardeinstijging tot het verleden behoort, valt een belangrijk deel van deze opbrengsten weg en stagneert de bouw van sociale huurwoningen.

De woningmarkt zit gevangen in een zelfgeschapen werkelijkheid die steeds onwezenlijker wordt. Deze past niet meer op de nieuwe maatschappelijke en economische realiteit die zich met de crisis en de krimp heeft aangediend. De zaak laten zoals die is, is wel het slechtste wat we kunnen doen. Elke toegevoegde regeling maakt het alleen maar erger. Afschaffen is daarom het motto.

### Kardinale punten

Zonder meer alle regelingen afschaffen zal zwaar doorwerken op de vermogens van huishoudens en op de rentabiliteit en productie van woningen. De angst voor waardevermindering, inkomensdaling en ontwrichting van de markt blokkeren de noodzakelijke transformatie. Die blokkade is alleen op te heffen als deze angst kan worden weggenomen en er vertrouwen ontstaat dat negatieve effecten niet of nauwelijks zullen optreden. De kardinale punten hierin zijn de waarde van de woningen en de omvang van het besteedbare inkomen. Behoud hiervan is omwille van maatschappelijke acceptatie een 'conditio sine qua non'. Afschaffing van de regelingen zal dus gepaard moeten gaan met maatregelen die een waarde- en inkomensdaling compenseren. We moeten dus op zoek naar een nieuwe balans. Niet door nieuwe regelingen, maar door aanpassingen en vereenvoudigingen binnen bestaande stelsels.

Het gaat daarbij om meer dan het wegnemen van een jaarlijkse verspilling van 2,5 miljard euro. Voorop staat dat de koop- en huurmarkt transparant worden en de kloof tussen koop en huur wordt gedicht, opdat de consument meer keuzemogelijkheden krijgt en gemakkelijker van de ene naar de andere sector kan overstappen. Als die flexibiliteit ook voor de producent (ontwikkelaar, belegger, corporatie) geregeld kan worden, ontstaat een soepele en transparante markt waarin ieder wat van zijn gading kan vinden. Kortom de hele sector – kopers, huurders, ontwikkelaars, corporaties, beleggers, financiers, makelaars, grondexploitanten – gaat er dan op vooruit.

Om tot die nieuwe balans te komen volgen we twee stappen: eerst zoeken we de nieuwe balans in de koopsector en vervolgens maken we van daaruit de stap naar de huursector. Het uitgangspunt is dat de waarde van woning en het besteedbare inkomen dat overblijft na aftrek van de woonlasten, op peil blijven. Dat is niet alleen een zekerstelling voor de eigenaar en de huurder, maar ook voor de verhoudingen in de markt: de grondprijzen, de bouwinvesteringen, de financiering.

Voor drie inkomensniveaus hebben we in beeld gebracht wat de effecten zijn van afschaffing van regels en regelingen en hoe die kunnen worden gecompenseerd: € 40.000 als representant van de groep 'modaal'; de groep die op dit moment door elkaar tegenwerkende regelingen het meest in de knel zit; € 75.000 als representant van 'bovenmodaal'; en € 25.000 als representant van 'benedenmodaal'.

De belangrijkste cijfers uit de berekeningen zijn opgenomen in de tabel. Het zijn modelmatige benaderingen die verder geen rekening houden met specifieke omstandigheden als inzet van twee inkomens en persoonlijke omstandig-

heden. Ook macro-economische ontwikkelingen als rentestijging en inflatie en afnemend van de vraag door bijvoorbeeld krimp blijven buiten beschouwing.

### **Nieuwe balans**

Door een combinatie van maatregelen kunnen in de koopsector alle regels worden afgeschaft, terwijl de woningwaarde en het besteedbare inkomen op peil blijven. Dit 'bruteringspakket' bestaat uit:

- afschaffing hypotheekrenteaftrek
- afschaffing eigenwoningforfait en overdrachtsbelasting
- verlenging hypotheektermijn van 30 naar 50 jaar
- verlaging inkomstenbelasting
- afschaffing aflossingsvrije hypotheekverlenging hypotheektermijn van 30 naar 50 jaar

In de huidige situatie kan met een inkomen van € 40.000 bij 5% rente en 50% aflossing, een hypotheeklening worden verkregen van circa € 180.000. Hiervoor kan men, onder aftrek van verwervings- en overdrachtskosten een woning van ongeveer € 165.000 kopen. Door afschaffing van de hypotheekrenteaftrek kan iemand met een bruto inkomen van € 40.000 circa 30% minder lenen. De woningprijzen dalen daardoor eveneens met 30%. Deze daling moet worden gecompenseerd.

Het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting hebben hun ratio allang verloren en kunnen dus worden afgeschaft. In een markt met dalende prijzen veroorzaakt de overdrachtsbelasting nog eens een extra verlies waardoor koop en verkoop nog meer stagneren. Ook uitruil van corporatiebezit en andere situaties waarin stedelijke herverkaveling van belang is worden er door belemmerd. Afschaffing van beide regelingen verruimt het besteedbare inkomen en verlaagt de aankoopkosten. De daling van de woningprijzen wordt hierdoor tot 19% beperkt. De verlenging van de hypotheektermijn van 30 jaar naar 50 jaar kan de maandlast verder beperken. We worden allemaal ouder en werken langer door, dus we kunnen ook langer aflossen en rente betalen. Of dat nu aflossingsvrij is of niet, voor de fiscus is het geen probleem meer, want de 'eindelozes' hypotheekrenteaftrek bestaat niet meer. De daling van de woningwaarde wordt zo verder gereduceerd tot 11%. Om weer tot een gezond stelsel te komen waarin weer normaal wordt geleend en afbetaald gaan we ervan uit dat hypotheke weer volledig moeten worden afgelost. Dat verhoogt de maandlasten weer enigszins, waardoor de daling van de woningwaarde weer toeneemt tot 14%.

Om dit verlies van 14% te compenseren is nog een extra verruiming van het besteedbare inkomen nodig. Een verlaging van de inkomstenbelasting met 4

Tabel 1: Berekening effecten maatregelen koop- en huursector

Coopwoningen	Met hypotheek-rentetrek	Zonder hypotheek-rentetrek 50% aflossing	Zonder hypotheek-rentetrek en overige belastingen 50% aflossing	Zonder hypotheek-rentetrek en overige belastingen looptijd 30-50 jaar 50% aflossing	Zonder hypotheek-rentetrek en overige belastingen looptijd 30 > 50 jaar 100% aflossing	Zonder hypotheek-rentetrek en overige belastingen looptijd 30-50 jaar 100% aflossing	Zonder hypotheek-rentetrek en overige belastingen looptijd 30 > 50 jaar 100% aflossing	Huurwoningen	Huur = netto huurstevingslasten koop in huidige situatie huur vrij van BTW	Huur = netto huurstevingslasten koop in nieuwe situatie verlagings huur BTW-belast
<b>Hypotheek</b>										
inkomen per jaar bruto	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	inkomen per jaar bruto	€ 40.000	€ 40.000
inkomen per maand bruto	€ 3.333	€ 3.333	€ 3.333	€ 3.333	€ 3.333	€ 3.333	€ 3.333	inkomen per maand netto	€ 3.333	€ 3.333
bruto woonquote	€ 2.074 -38%	€ 2.074 -38%	€ 2.074 -38%	€ 2.074 -38%	€ 2.074 -38%	€ 2.074 -38%	€ 2.074 -38%	netto woonquote	€ 2.074 -38%	€ 2.186 -34%
netto woonquote	€ 29,4%	€ 20,6%	€ 22,5%	€ 20,9%	€ 20,0%	€ 20,0%	€ 23,4%	woonlasten per maand	€ 37,0%	€ 40,3%
max. hypotheek	€ 980	€ 887	€ 752	€ 897	€ 688	€ 688	€ 780	woonlasten per maand	€ 780	€ 880
	€ 180.780	€ 126.816	€ 138.649	€ 152.743	€ 146.339	€ 146.339	€ 170.919	huurprijs	€ 100	€ 100
	€ 164.345	€ 115.287 -30%	€ 138.316 -19%	€ 146.868 -11%	€ 140.711 -14%	€ 140.711 -14%	€ 164.345 0%		€ 668	€ 780 incl. BTW
Hypotheek per maand (bruto)	€ 877	€ 615	€ 668	€ 668	€ 668	€ 668	€ 780		€ 668	€ 780
Hypotheek per maand (netto)	€ 592	€ 615	€ 668	€ 668	€ 668	€ 668	€ 780		€ 668	€ 780
Eigenwoningforfait per maand	€ 75	€ 53	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -		€ 100	€ 100
Onderhoud, belasting, verzekering	€ 100	€ 100	€ 100	€ 100	€ 100	€ 100	€ 100		€ 100	€ 100
Totale huurstevingslasten netto	€ 768	€ 768	€ 768	€ 768	€ 768	€ 768	€ 880		€ 1.306	€ 1.306
Overig netto inkomen	€ 1.306	€ 1.306	€ 1.306	€ 1.306	€ 1.306	€ 1.306	€ 1.306	Overig netto inkomen	€ 1.306	€ 1.306
<b>Residuele grondwaarde</b>								<b>Residuele grondwaarde</b>		
VON-prijs / m2	€ 1.933	€ 1.356	€ 1.568	€ 1.728	€ 1.655	€ 1.655	€ 1.933	huurprijs / m2	€ 7,85	€ 7,71
VON-prijs	€ 164.345	€ 115.287	€ 133.316	€ 146.868	€ 140.711	€ 140.711	€ 164.345	huurprijs	€ 668	€ 656 excl. BTW
BTW	€ 26.240	€ 18.407 -30%	€ 21.288 -19%	€ 23.450 -11%	€ 22.466 -14%	€ 22.466 -14%	€ 26.240 0%	BAR	€ 5,5%	€ 6,0%
VON-prijs excl. BTW	€ 138.105	€ 96.880	€ 112.030	€ 123.419	€ 118.245	€ 118.245	€ 138.105	Beleggingswaarde	€ 144.851 -12%	€ 131.746 -20%
Bouwkosten	€ 87.931	€ 87.931	€ 87.931	€ 87.931	€ 87.931	€ 87.931	€ 87.931	Bouwkosten	€ 87.931	€ 87.931
Bijkomende kosten (16%)	€ 14.069	€ 14.069	€ 14.069	€ 14.069	€ 14.069	€ 14.069	€ 14.069	Bijkomende kosten (16%)	€ 14.069	€ 14.069
AK (5%)	€ 6.905 5,0%	€ 6.905 7,1%	€ 6.905 6,2%	€ 6.905 5,6%	€ 6.905 5,8%	€ 6.905 5,8%	€ 6.905 5,0%	AK	€ 6.905	€ 6.905
W&R (5%)	€ 6.905 5,0%	€ 6.905 7,1%	€ 6.905 6,2%	€ 6.905 5,6%	€ 6.905 5,8%	€ 6.905 5,8%	€ 6.905 5,0%	W&R	€ 6.905	€ 6.905
	€ 6.905 5,0%	€ 6.905 7,1%	€ 6.905 6,2%	€ 6.905 5,6%	€ 6.905 5,8%	€ 6.905 5,8%	€ 6.905 5,0%	BTW	€ 19.380	€ -
Residuele grondwaarde	€ 22.285 16%	€ 18.931 -20%	€ 3.780 -3%	€ 7.608 6%	€ 2.434 2%	€ 2.434 2%	€ 22.284 16%	Residuele grondwaarde	€ 9.661	€ 15.936
	€ 22.285 16%	€ 18.931 -20%	€ 3.780 -3%	€ 7.608 6%	€ 2.434 2%	€ 2.434 2%	€ 22.284 16%	Residuele grondwaarde excl. BTW	€ 8.118 6%	€ 15.936 12%

constante waarden  
variabele waarden

procentpunten is daarvoor toereikend. Bij een inkomen van € 40.000 betekent dit een verlaging van de belastingvoet van gemiddeld 38% naar 34%. Het overige besteedbare inkomen (ca. € 1300 per maand) blijft dan op niveau. Kortom de woningwaarde blijft op peil, maar we zijn wel drie regelingen kwijt – met al hun rompslomp en gedoe –, de banken moeten ook aan zet – maar eigenlijk zonder risico –, en het sluitstuk is een eenvoudig toe te passen maatregel binnen het huidige belastingstelsel.

### **Frictie**

De verlaging van de inkomstenbelasting vormt de schakel naar de huursector. Niet alleen voor kopers/eigenaren, maar ook voor huurders gaat de belastingdruk omlaag; het is immers een generieke maatregel. De huurder kan daardoor – zonder dat zijn overige besteedbare inkomen vermindert – meer huur betalen. Door hogere huren neemt het rendement van huurwoningen toe en daarmee de beleggingswaarde. Voor ontwikkelaars, beleggers en corporaties wordt investeren in huurwoningen daardoor aantrekkelijker. De belastingmaatregel geeft voor iemand met een modaal inkomen ruim € 100 per maand meer bestedingsruimte. Vertaald naar de beleggingswaarde geeft dat een stijging van circa € 20.000. Echter, voor de producent blijft er een gat tussen de opbrengst bij koop en bij huur. De oorzaak van die frictie zit in de wijze waarop de btw wordt verrekend.

Omdat de verhuur van woningen is vrijgesteld van btw kan de verhuurder de door hem betaalde btw niet terugvorderen. Bij een nieuwbouwwoning in de koop betaalt de koper de btw. De kosten van eenzelfde woning zijn daardoor in de huur 19% hoger dan bij koop. Willen huur en koop met elkaar uitwisselbaar zijn, dan moet voor beide typen hetzelfde belastingregime gelden. Zowel de koop- als de huursector zou dan met btw belast moeten worden.

Bij een inkomen van € 40.000 kunnen de huisvestingslasten € 880 per maand bedragen. Onder aftrek van € 100 servicekosten kan aan huur € 780 per maand worden besteed. Bij een doorbelasting van de btw in de huur bedraagt de huursom € 656 exclusief btw. Dit geeft een beleggingswaarde die min of meer gelijk staat aan de koopprijs exclusief btw van € 138.000. Daarmee kan ook de grondprijs voor beide typen gelijk zijn.

Het maakt voor de producent weinig uit of de woning wordt verkocht of verhuurd, en ook niet voor de grondexploitant. Aangezien we bij deze berekeningen de woonlasten bij koop en huur gelijk hebben gehouden, is er ook voor de consument in deze geen verschil. Koop en huur zijn daardoor ook met elkaar in evenwicht en voor grondexploitant, producent en consument uitwisselbaar.

Om de sociale huursector met de markthuursector in balans te brengen, volstaat een eenvoudige maatregel: de sociale huursector afschaffen. Anders gezegd: corporaties moeten hun woningen op commerciële basis ontwikkelen en verhuren. Ze rekenen dan marktconforme huren. Zo worden ze niet meer gehinderd door discussies over staatssteun, DAEB en niet-DAEB, huurregulering, aftoppingsgrenzen, scheefwonders en al die andere regels waarmee Den Haag en Brussel hen afhouden van waarvoor ze eigenlijk bestaan: mensen huisvesten die dat niet op eigen kracht niet kunnen.

### **Besef**

Dat lijkt in tegenspraak met een commerciële, marktconforme basis, maar is het juist niet. Marktconformiteit maakt consument en corporatie scherper in de waardering van woningen en woonomgeving en de prijs die ze daarvoor willen betalen. Corporaties worden vrijer in hun investeringsbeslissingen en komen tot een reëlere waardering van hun bezit. Bij consument en producent ontstaat meer besef van de reële verhoudingen tussen prijs en product.

Huurtoeslag is dan het aangewezen middel om degenen die niet op eigen kracht voor hun huisvesting kunnen zorgen, financieel te steunen. Op dit moment wordt op de sociale huursector 13 miljard euro toegelegd om de huren laag te houden. Door de huren naar een marktconform niveau te brengen kan dit bedrag worden geactiveerd en voor de huurtoeslag worden aangewend. Door niet meer de woningen te subsidiëren, maar de mensen zelf, behoort bovendien een verspilling van 3 miljard euro aan scheefwonders tot het verleden. Een verruiming van de huurtoeslag naar 12 miljard euro per jaar is dus voldoende (inclusief de 2 miljard euro huurtoeslag die nu al wordt uitgekeerd).

Het gehele bruteringspakket voor de woningmarkt bestaat dan uit: afschaffing van de hypotheekrenteaftrek (en alle andere stimulerende maatregelen)

- afschaffing van het eigenwoningforfait
- afschaffing van de overdrachtsbelasting
- afschaffing van de aflossingsvrije hypotheek
- afschaffing van de objectsubsidies in de sociale huursector
- verlenging van de hypotheektermijn van 30 naar 50 jaar
- verlaging van de inkomstenbelasting met 4 procentpunten
- gelijkschakeling van het btw-regime in de huur aan de koop
- invoering van marktconforme huren in de sociale huursector
- verruiming van de huurtoeslag

De woningmarkt is hiermee bevrijd van de wirwar aan regelingen. De compenserende maatregelen zijn eenvoudig te realiseren binnen het huidige fiscale stelsel: de inkomstenbelasting, de btw en de toeslagen. De fiscus is daarmee

het centrale verdeelpunt; een rol die vanouds bij de overheid past. Het ligt dan ook voor de hand het budget voor de huurtoeslag te voeden door een heffing bij de corporaties die hun huurinkomsten fors zien stijgen.

Zowel voor de consument als de producent is de kloof tussen koop en huur opgeheven. De woningmarkt heeft daardoor meer te bieden. Koop en huur zijn als het ware uitwisselbaar en hebben hun eigen specifieke voordelen: voor de eigenaar het opbouwen van vermogen, voor de huurder de flexibiliteit. In de huidige economische en maatschappelijke realiteit waarin meer huishoudens op huur zijn aangewezen, is deze uitwisselbaarheid meer dan welkom. Niet gehinderd door de beperkingen van de huidige regelingen, opent deze bovendien de deur voor allerlei tussenvarianten en arrangementen op maat.

De belangen bij aanpassingen aan de woningmarkt zijn groot, maar alles bij het oude laten is geen oplossing. Alle argumenten om vast te houden aan de huidige regelingen zijn drogredenen, ingegeven door angst. Als er al bereidheid is aanpassingen bespreekbaar te maken, dan mogen deze alleen heel geleidelijk worden ingevoerd. Het mag geen pijn doen, maar op de keper beschouwd kiest men voor een lange en onzekere lijdensweg van wel 30 jaar. Als we 30 jaar terugkijken, zitten we midden in de vorige crisis, met hypotheekrentes van 12% en een langdurige daling van de koopkracht. Wie weet hoe de situatie over 30 jaar is? Bovendien helpt zo'n lang traject ons op dit moment geen stap verder om de fricties in de woningmarkt tot een oplossing te brengen.

---

168

Met een goed doordachte combinatie van maatregelen is het mogelijk het geperverteerde woningmarktstelsel grondig te saneren en tevens de positie en belangen van ontwikkelaars, corporaties, beleggers, bouwers, financiers, overheden en consumenten te waarborgen. We worden niet armer, maar wel wat rijker, al is het alleen al door een paar miljard aan frictiekosten weg te halen. Maar de echte winst zit in meer keuzevrijheid en meer souplesse in de woningmarkt zelf. Een woningmarkt waarin kosten en baten weer helder tegenover elkaar staan, scheefwonen niet meer bestaat, discussies over staatssteun tot het verleden behoren en koop en huur uitwisselbaar zijn. Een woningmarkt die past bij de nieuwe maatschappelijke en economische realiteit die zich met krimp en crisis heeft aangediend. Een nuchtere werkelijkheid waarin woningen eerder minder waard worden dan meer, aflossen normaal is, starters voor een koopwoning eerst moeten sparen en huur een groter aandeel in de markt krijgt.

Eigenlijk heeft iedereen baat bij een transformatie ineens, goed voorbereid en uitgebalanceerd: het is de hoogste tijd voor de grote brutering van de woningmarkt.



## Literatuur

CFV, 2010, *Sectorbeeld realisaties 2010*.

IMF, 2011, *The Netherlands 2011 Article IV Consultation: Preliminary Conclusions*.

Onlangs gepubliceerd rapport van het IMF over de Nederlandse economie.

Koning, Romijn en Besseling, 2008, *Agenda voor de woningmarkt, preadviezen 2008*.

NVM, 2011, Historische woningmarkt cijfers.

SVN, 2009, Jaarverslag.

Verbraeken H., 2010, artikel: Corporaties in de knel door extra heffing en geringe huur-  
stijging. Publicatie in het *Financieel Dagblad*.

VROM, 2009, artikel: *Gemeenten tekenen voor 220 miljoen in op stimuleringsregeling  
woningbouw*.

## Internetsites

- [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)
- [www.cfv.nl](http://www.cfv.nl) (publicaties Corporaties in Perspectief)
- [www.datawonen.nl](http://www.datawonen.nl) (VROM/NEPRON/Aedes - Monitor Nieuwe Woningen)
- [www.dnb.nl](http://www.dnb.nl)

## Bron

*Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nummer 5 oktober 2011.

# Maak pensioenfinanciering uit het eigen huis mogelijk ...

De druk op de pensioenfinanciering neemt snel toe. Gedurende de komende jaren blijft dit een heet hangijzer voor de politiek en de sociale partners. Deze discussie kan worden geholpen door een verbreding van perspectief: in Nederland heeft 56 procent van de huishoudens een eigen huis en daarin zit vaak een groot vermogen vast. Het is een goed idee om te kijken hoe dat vermogen kan worden aangewend als extra inkomstenbron bij het pensioen.

*Piet Eichholtz en Rob Mulder*

---

Piet Eichholtz is hoogleraar aan de Universiteit Maastricht. Rob Mulder is directeur Vereniging Eigen Huis.

Een particuliere beleggingsportefeuille kan beetje bij beetje worden afgebouwd om bij te dragen aan de financiering van het pensioen, maar met een huis is dat veel moeilijker. Nederlandse huizenbezitters die hun vermogen deels willen verzilveren, kunnen nu vier dingen doen: ze kunnen een extra hypotheek nemen, hun huis verkopen en gaan huren, hun huis verruilen voor een goedkoper huis, of een deel van hun huis verhuren. Geen van deze opties is ideaal. Gelukkig zijn er landen waar ervaring bestaat met financiële producten die burgers in staat stellen om hun huis geleidelijk te consumeren terwijl ze er gewoon in blijven wonen, zonder de nadelen van bovengenoemde mogelijkheden. Voor Nederland kunnen deze ervaringen als leidraad dienen voor nieuwe initiatieven. Amerika kent bijvoorbeeld de *reverse annuity mortgage*, dat is de omgekeerde hypotheek. Het product bestaat al tientallen jaren en heeft vooral na 2001 een snelle groei doorgemaakt. Sinds 2008 ligt het jaarlijks aantal nieuw uitgegeven omgekeerde hypotheek rond de 110.000.

In een typische omgekeerde hypotheek ontvangt de huizenbezitter een vaste en regelmatige betaling, meestal maandelijks, in ruil voor de waarde van het huis. Die waarde van het huis valt vrij voor de geldgever wanneer de woningbezitter sterft, het huis verlaat, of het huis verkoopt. Op deze manier komt het opgesloten vermogen geleidelijk vrij, als extra inkomstenbron voor de hypotheekgever. Het niveau van de betaling hangt af van de waarde van het huis en van de leeftijd van de bewoners: oudere mensen krijgen hogere betalingen. Gedurende de looptijd van deze omgekeerde hypotheek behoudt de bewoner het volledige eigendom op de woning, met alle normale rechten en plichten. De bewoner heeft het recht om de woning te bewonen tot de dood, zelfs als de marktwaarde van die woning lager zou worden dan de waarde van de hypotheek. Dat betekent dat het marktrisico is overgenomen door de geldgever, en dat is

belangrijk want het totale bedrag van de lening zit meestal dicht bij de waarde van de woning, zodat er voor de bewoner bijna geen financiële buffer meer is. Echter, de geldgever krijgt het huis direct in bezit als de bewoner zich als een slechte rentmeester gedraagt: dat is het geval bij slecht onderhoud, bij onderverzekering of bij het niet betalen van de onroerendezaakbelasting. Immers, al deze dingen kunnen de waarde van de woning verminderen zodat de positie van de geldgever verslechtert. Een belangrijk aspect van deze omgekeerde hypotheek is dat de maandelijkse betalingen niet gelden als belastbaar inkomen, noch bij de belastingdienst, noch bij de sociale-verzekeringsinstanties. Dat betekent dat ze niet belast zijn en dat ze geen invloed hebben op sociale uitkeringen. De omgekeerde hypotheek wordt uitgegeven door financiële instellingen en door overheden. De Amerikaanse federale overheid is actief bij deze markt betrokken en veel staten en gemeentes kennen hun eigen producten. In het algemeen zijn de omgekeerde hypotheek van de overheid financieel gunstiger voor de huizenbezitter, maar ze zijn ook omgeven met meer regels en beperkingen. Voor de maatschappij in het algemeen is de omgekeerde hypotheek superieur aan het nemen van een tweede hypotheek, want dit product leidt niet tot meer *leverage* of kredietrisico en het verhoogt niet de kans op persoonlijk faillissement voor de huizenbezitter. Massale toepassing van omgekeerde hypotheek leidt dus niet tot financiële instabiliteit. Bovendien is het een economisch efficiënt product, want het verschuift specifiek woningrisico van het individuele huishouden naar een veel grotere financiële instelling of de overheid. Dit leidt tot effectievere maatschappelijke risicospreiding.

De Nederlandse overheid kan natuurlijk wachten tot de financiële sector op het goede idee komt om omgekeerde hypotheek ook hier te lanceren, maar het product vereist fiscale regulering en waarschijnlijk zijn wetswijzigingen nodig om tot een product te komen met een optimale architectuur voor consumenten en financiële instellingen. De ervaringen in de Verenigde Staten suggereren dat een actieve rol van de overheid van belang is om deze markt op gang te brengen. De Amerikaanse federale overheid lanceerde begin jaren negentig de *home equity conversion mortgage*, een product met een garantie van de federale overheid. De markt voor omgekeerde hypotheek is pas gaan groeien na de introductie van dit product.

Omgekeerde hypotheek kunnen een belangrijke rol spelen in de toekomstige financiering van onze pensioenen. Toekomstige generaties krijgen lagere pensioenuitkeringen, zelfs in landen waar er sprake is van een aanvullend pensioensysteem met kapitaaldekking, zoals in Nederland. Tegelijk zullen de kosten voor de gezondheidszorg stelselmatig omhoog gaan met de veroudering van onze maatschappij. Dat betekent dat alternatieve inkomsten belangrijker gaan worden en de geleidelijke vrijval van vermogen uit de woning kan daarbij een belangrijke rol spelen. De financiële sector en de overheid zouden samen het initiatief moeten nemen om dit mogelijk te maken.

## ... En geef banken daarom een grotere prikkel tot innovatie

Burgers kunnen niet meer rekenen op het pensioeninkomen dat ooit in het verschiet leek te liggen. Crisis en vergrijzing zijn hier debet aan, maar de eigen woning kan verlichting bieden. Professor Eichholtz vraagt hiervoor terecht aandacht, onder verwijzing naar een Amerikaanse praktijk. De lezer moet zich daarbij wel over de gedachte heen zetten dat de gehele kredietcrisis is begonnen op de Amerikaanse hypotheekmarkt. Eichholtz breekt een lans voor de zogenoemde omkeerhypotheek. Die overigens in Nederland al bestaat, maar mede vanwege de hoge kosten weinig soelaas biedt. Bovendien is het palet aan mogelijkheden breder. Het is daarbij nodig een onderscheid te maken tussen enerzijds de eigen woning als pensioen in natura en anderzijds de overwaarde als aanvulling op het inkomen. En tussen de huidige en toekomstige pensioengerechtigden.

### Natura

Na gehele of gedeeltelijke aflossing van de hypotheek biedt de eigen woning een pensioen in natura. In een huis dat vrij is van hypotheek kun je als het ware gratis wonen. Uiteraard alleen als eigenwoningbezitters gedurende hun werkzame leven de hypotheek aflossen. Voor huidige gepensioneerden komt deze constatering als mosterd na de maaltijd. Maar jongere generaties – toekomstige gepensioneerden – moeten beseffen, dat een afgeloste hypothecaire lening zorgt voor pensioen, terwijl een niet afgeloste hypotheek dat mede opsoupeert. Temeer omdat na dertig jaar de hypotheekrenteaftrek ophoudt. In dit opzicht kijk ik met zorg naar de aflossingsvrije hypotheeken die mensen zijn aangegaan, voor zover daar althans geen spaarpotjes tegenover staan.

Het kabinet moet binnenkort beslissen over de normen voor hypotheekverstrekking. De AFM wil dat de top op een hypotheek, van maximaal twaalf procent voor de kosten koper, voortaan binnen zeven jaar wordt afgelost. Maar om dat te kunnen opbrengen, hebben huishoudens juist een prikkel om een groter deel aflossingsvrij te lenen. Dat is slecht voor de eigen woning als bron van pensioen in de toekomst. Beter is het alternatief van Vereniging Eigen Huis, ondersteund door de Nederlandse Vereniging van Banken, om aflossingsvrij lenen toe te staan tot maximaal vijftig procent van de koopsom. Een verstandig kabinet omarmt dit voorstel dus.

### Overwaarde

Naast pensioen in natura biedt de eigen woning de mogelijkheid de overwaarde te gelde te maken. Welke opties hebben huidige gepensioneerden daarvoor? Als ik de situatie waarin men de woning verkoopt of gedeeltelijk verhuurt buiten beschouwing laat, dan blijft er niet veel over.

Ten eerste is er de optie van een krediethypotheek op een deel van de overwaarde, met rentebijbeschrijving. Nadeel hiervan is dat op een gegeven moment de kredietruimte op is en de rentelasten uit het inkomen moeten worden betaald.

Ten tweede: verkoop met huur- of woonrecht. Een investeerder koopt de woning, terwijl de klant er mag blijven wonen. Nadeel hiervan is dat het bedrag dat de verkoper in handen krijgt, meestal zwaar tegen valt. Anders loopt de investeerder te veel risico. Enkele tientallen mensen in Nederland maken per jaar gebruik van deze constructie.

Ten derde: de omkeerhypotheek. Deze bestaat in Nederland onder de naam Verzilverhypotheek van Florius. Nadeel zijn de hoge kosten, in de vorm van een rente van meer dan zeven procent, waardoor er ook in dit geval relatief weinig geld vrijkomt. In Nederland worden hiervan slechts enkele honderden per jaar verkocht. Misschien speelt ook een rol dat Nederlanders meer hechten aan hun bezit dan Amerikanen. Amerikanen gooien de sleutel van hun huis door de brievenbus van de bank als ze de hypotheek niet meer kunnen betalen. De gemiddelde Nederlander put zich uit om dat wel te blijven doen.

Voor toekomstige gepensioneerden moeten meer en betere opties beschikbaar komen. Om twee redenen biedt het betoog van professor Eichholtz hiervoor een te beperkt kader. Ten eerste hoeft de wijze waarop de overwaarde het beste kan worden aangesproken, niet voor ieder huishouden hetzelfde te zijn. Het ex cathedra aanprijzen van één model, zoals Eichholtz doet, miskent dat je in de praktijk steeds moet kijken naar een concrete individuele situatie. En die verschilt onder meer al naar gelang de hoogte van de overwaarde op het huis, en het inkomen en de leeftijd van de betrokken eigenwoningbezitter. Ten tweede houdt Eichholtz geen rekening met de potentiële kracht van productinnovatie. Als je dat wel doet, is de belangrijkste vraag niet welk buitenlands model uit de jaren negentig we eens zullen overnemen. Maar hoe we kunnen bevorderen dat de banken sterker worden geprikkeld tot productinnovatie die aan de behoeften van de klanten tegemoetkomt. Een forse hinderpaal is dan dat er momenteel weinig concurrentie is tussen de vier grote partijen op de hypotheekmarkt. Het gevolg daarvan is niet alleen een hoge winstmarge op hypotheekleningen, maar bovendien een zeer geringe geneigdheid tot wezenlijke productinnovatie. De belangrijkste beleidsuitdaging is dus hoe we de concurrentie tussen de banken op gang krijgen. Na een klacht van Vereniging Eigen Huis doet de NMa onderzoek naar de mededinging op de hypotheekmarkt. In het voorjaar weten we wat de bevindingen zijn. Mijn ogen zijn dus op dit moment meer gericht op de Muzentoren en de Zurichtoren in Den Haag, waar de NMa zetelt, dan op de Amerikaanse hypotheekmarkt als lichtend voorbeeld.

### **Bron**

ESB 96(4606), 18 maart 2011, p. 180-181.



## Thema 5: Innovatie

Om mee te blijven doen in een globaliserende wereld, zullen we ons economisch moeten ontwikkelen, moeten innoveren. Hierover zijn alle auteurs het in dit thema eens, dit thema draait om de vraag hoe te innoveren. Startpunt voor deze discussie biedt de inleiding tot het topsectorenbeleid van het ministerie van EL&I. Dit verwoordt de innovatieambitie, een korte historie en geeft de grote lijnen van het huidige beleid. De Algemene Rekenkamer schrijft dat niet is vast te stellen of het huidige beleid werkt. Wat dan te doen? Jacobs stelt dat industriebeleid mits slim ingezet, nieuwe ideeën kan helpen opbloeien en een bestaande voorsprong kan consolideren. De meeste economen, zo stelt hij, zullen het niet met hem eens zijn. Backing up losers is een reëel risico en waarom lost de markt dit eigenlijk niet zelf op? Nootboom pleit hiervoor en beargumenteert dat innovatiebeleid vooral het opruimen van obstakels voor ondernemers behelst. Een andere trend in innovatiebeleid is de focus op regionale kracht. De artikelen van Romme, Vissers en Dankbaar bieden inzicht door een geslaagd (brainport Eindhoven) en een mislukt project (cluster plantenbiotechnologie Wageningen) te analyseren.





# Inleiding: het bedrijvenbeleid

Uit het rapport: Naar de top,  
het bedrijvenbeleid in actie(s)

## Het nieuwe bedrijvenbeleid

Nederland is een welvarend land. Welvaart die we voor een groot deel te danken hebben aan onze ondernemerszin, handelsgeest en ons vermogen om te innoveren. Deze voorspoed is niet vanzelfsprekend. Opkomende economieën en maatschappelijke vraagstukken op het gebied van energie, klimaat, vergrijzing, voedsel en biodiversiteit, stellen Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen en de overheid voor uitdagingen. Tegelijkertijd bieden deze uitdagingen ook kansen: opkomende economieën betekenen immers ook een groeiende afzetmarkt voor het Nederlandse bedrijfsleven, de vergrijzing leidt tot een toenemende vraag naar zorggerelateerde producten en diensten en schaarste aan voedsel en energie gaan gepaard met nieuwe markten voor alternatieve producten en slimmere productiemethoden. De aanhoudende onrust in de wereldeconomie brengt onzekerheden met zich mee. Dit maakt het extra belangrijk te investeren in de concurrentiekracht en daarmee het groeivermogen van de Nederlandse economie. Het benutten van deze kansen en het daarmee veilig stellen van onze toekomstige welvaart vraagt om een sterk en ambitieus bedrijvenbeleid waarin ondernemers en onderzoekers de ruimte krijgen om te doen waar ze goed in zijn. Met het nieuwe bedrijvenbeleid wil dit kabinet bedrijven en kennisinstellingen mobiliseren om aan te haken op bovengenoemde kansen.

*Ministerie van Economische  
Zaken, Landbouw en Innovatie*

---

De overheid creëert excellente randvoorwaarden, verbindt partijen en borgt publieke belangen. Door de snel toenemende internationale concurrentie uit onder andere opkomende economieën, neemt het belang van goede randvoorwaarden alleen maar toe. Het nieuwe bedrijvenbeleid zet ondernemers en onderzoekers nadrukkelijk aan het stuur. Kernbegrippen in de benadering van het kabinet zijn vraaggestuurd, sectoraal en integraal. Vraaggestuurd betekent dat de overheid niet eerst zelf met voorstellen komt, maar bedrijfsleven en wetenschap heeft gevraagd een agenda op te stellen om kansen en knelpunten te identificeren; ondernemers en onderzoekers weten immers zelf het beste waar de kansen en knelpunten in hun sector zitten. Op deze manier kan de overheid randvoorwaarden doeltreffender en efficiënter inrichten en beleidsinspanningen koppelen aan door de sector benoemde prioriteiten, wat het rendement op overheidsinspanningen ten goede komt.

Daarbij is gekozen voor een sectorale en integrale aanpak, omdat kansen en knelpunten veelal sectorspecifiek van aard zijn en aangrijpen op een breed scala aan vestigingsklimaatfactoren. Dit geldt bijvoorbeeld voor knelpunten op het gebied van kennis en innovatie, (sectorspecifieke) regelgeving, fiscaliteit, financiering van nieuwe producten, aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt en het betreden van buitenlandse markten. De precieze aard en omvang van deze knelpunten verschilt erg per sector. Een gedegen sectorspecifieke analyse is daarom nodig om de juiste knelpunten en kansen te adresseren, met daarbij de sector zelf aan tafel. Integraal betekent ook dat in het nieuwe bedrijvenbeleid niet Haagse beleidsthema's maar economische sectoren centraal worden gesteld, zodat de beleidsthema's in samenhang worden behandeld.

De sectorale aanpak staat ook open voor nieuwe ontwikkelingen, deze ontstaan vaak op het grensvlak van meerdere sectoren. De topteams hebben een groot aantal intersectorale raakvlakken geïdentificeerd die gezamenlijk door hen zijn opgepakt. Meest in het oog springend voorbeeld is het thema biobased economy, waarvoor een gezamenlijk advies is opgesteld door zes van de negen topsectoren. Niet alleen goede verbindingen tussen de topsectoren onderling zijn van belang maar ook die met andere sectoren zoals de bouwsector, de zakelijke dienstverlening en de groothandel die sterk faciliterend zijn. Ook worden jonge innovatieve ondernemers actief bij de aanpak betrokken getuige hun deelname in de topteams.

Binnen het nieuwe bedrijvenbeleid hebben bedrijven en kennisinstellingen hun eigen verantwoordelijkheid, zoals het meer investeren in private R&D en het beter op elkaar afstemmen van vraag en aanbod van kennis en talent. En uiteraard heeft ook de overheid een eigen rol vanuit haar publieke verantwoordelijkheid.

Bovenstaande is de kern van de topsectorenaanpak die dit kabinet met het nieuwe bedrijvenbeleid heeft neergezet. Mede vanwege de noodzaak de overheidsfinanciën op orde te brengen, gaat het hierbij niet zozeer om de inzet van meer publiek geld, maar vooral om overheidsinspanningen over de gehele linie meer te richten op het versterken van het Nederlandse verdienvermogen.

De adviezen van de topteams zijn daarbij het uitgangspunt. De aanpak is gericht op het benutten van de energie en creativiteit in de samenleving; bedrijven, kennisinstellingen, maar ook regio's en maatschappelijke organisaties. Niet langer schrijft Den Haag zaken voor, maar wordt ruimte aan de samenleving gelaten om met oplossingen te komen. Deze aanpak is recent ook door PBL<sup>1</sup> bepleit als kansrijk model voor het benutten van economische en maat-

schappelijke uitdagingen. Met het nieuwe bedrijvenbeleid geeft het kabinet hier invulling aan.

### **Ambitie**

Door het bundelen en beter op elkaar afstemmen van de inspanningen van betrokken partijen, kunnen we de concurrentiekracht van de BV Nederland versterken. Daarbij past een gezamenlijke ambitie:

- 1 Nederland in de top 5 van kenniseconomieën in de wereld (in 2020);
- 2 Stijging van de Nederlandse R&D-inspanningen naar 2,5% van het bbp (in 2020);
- 3 Topconsortia voor Kennis en Innovatie waarin publieke en private partijen participeren voor meer dan € 500 miljoen waarvan ten minste 40% gefinancierd door het bedrijfsleven (in 2015).

### **Topsectoren**

Het nieuwe bedrijvenbeleid heeft bijzondere aandacht voor negen topsectoren van de Nederlandse economie: High Tech Systemen en Materialen, Energie, Creatieve Industrie, Logistiek, Agro&Food, Tuinbouw en Uitgangsmaterialen, Life Sciences & Health, Water en Chemie. Hoofdkantoren is als aandachtspunt hieraan toegevoegd omdat het belangrijk is dat Nederland zijn positie als aantrekkelijk hoofdkwartier van internationaal opererende bedrijven verder uitbouwt.

De keuze van de negen sectoren is bepaald door vier factoren. Het zijn sectoren die (1) kennisintensief zijn, (2) exportgeoriënteerd, met (3) veelal (sector) specifieke wet- en regelgeving die (4) een belangrijke bijdrage (kunnen) leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken:

- 1 Voor sectoren met een hoge kennisintensiteit is een goede, structurele verbinding tussen publiek gefinancierde kennisinstellingen en privaot gefinancierd industrieel onderzoek van levensbelang. Dit zorgt ervoor dat onderzoeksprioriteiten daar worden gelegd waar het economisch rendement het hoogst is. Ook versterkt een goede wisselwerking tussen bedrijven en onderwijsinstellingen de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.
- 2 Voor internationaal georiënteerde sectoren liggen grote kansen op markten in opkomende landen. Het zijn markten waar de invloed van (buitenlandse) overheden groot is en waar gerichte inzet van economische missies en diplomatie noodzakelijk is om internationale kansen te verzilveren.<sup>2</sup>
- 3 Sectorspecifieke wet- en regelgeving kan van doorslaggevend belang zijn voor de concurrentiekracht van een sector. Denk aan netwerkregulering in het geval van (duurzame) energie, wetgeving op het gebied van voedselveiligheid en dierenwelzijn in het geval van de sector agro&food, regels rondom vergoeding van geneesmiddelen en medisch-ethische toetsing in

het geval van de sector life sciences & health en de voorwaarden waaronder buitenlandse markten mogen worden betreden (water).

- 4 Maatschappelijke vraagstukken als klimaatverandering en schaarste (water, voedsel, energie), vergrijzing (high tech, life sciences & health) bieden kansen aan het Nederlandse bedrijfsleven. Tegelijkertijd heeft de overheid bij deze vraagstukken een eigen verantwoordelijk, omdat publieke belangen in het spel zijn. In de topsectoren is veel aandacht voor de koppeling van economische kansen aan maatschappelijke uitdagingen in de vorm van publiek-private samenwerking. Overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven trekken daarbij steeds meer als partners op.
- 5 Planbureau voor de Leefomgeving, 'De Energieke Samenleving', 2011.
- 6 Zie ook 'De effectiviteit van economische diplomatie', S. Moons en P. van Bergeijk, *ESB* 96(4616), 2011.

Bovenstaande vier factoren en de genoemde voorbeelden illustreren dat een (macro-economisch georiënteerde) aanpak gericht op generieke randvoorwaarden weliswaar noodzakelijk, maar niet voldoende is voor een ambitieus en internationaal concurrerend bedrijvenbeleid. De erkenning van dit inzicht kan worden beschouwd als een principiële breuk met het economische beleid zoals dat sinds de jaren negentig is gevoerd.

### **Box 1: Topsectorenbeleid in historisch economisch beleidsperspectief**

- 1973-1981: sterke overheidsbemoeienis
  - Oliecrisis
  - Uitdijende overheid, sterk geloof in maakbaarheid van samenleving en economie
  - Actief sectorstructuurbeleid
  - Overeind houden 'nationale kampioenen' (individuele bedrijfssteun)
- 1981-1994: overheid plaatst zich bewust op meer afstand bedrijfsleven
  - Budgettaire consolidatie
  - Commissie Wagner, Akkoord van Wassenaar, Centrale Akkoorden
  - Aanbodzijde economie meer centraal.
  - Inzet op gunstige vestigingsplaatscondities en generiek technologiebeleid.
  - Mede als gevolg van de RSV-enquête: stop steun aan individuele bedrijven
  - Toenemende Europese eenwording (Europa 1992, EMU)

- 1994-2002: focus op marktwerking en liberalisering
  - Economische groei, doorbraak ICT
  - Grootschalige MDW-operatie: meer markt, minder regels
  - Uitbouw generiek technologiebeleid (WBSO) en eerste stappen op weg naar publiek-private samenwerking (technologische top-instituten)
- 2002-2010: focus op hervormingen en subsidies
  - Verdere internationalisering en Europese integratie, invoering chartale euro
  - Grote stelselhervormingen: sociale zekerheid (WW, WAO, VUT) en zorg
  - Sterke overheid die randvoorwaarden schept (o.a. lagere lasten, FES, WBSO)
  - Subsidies voor innovatie, regio's en sleutelgebieden
  - Innovatieplatform
- 2010-heden: het topsectorenbeleid
  - Internationaal verschuivende machtsverhoudingen, financiële en schulden crisis
  - Nieuw bedrijvenbeleid: een vraaggestuurde, sectorale en integrale aanpak, gerichte inzet van overheidsinspanningen voor versterking van concurrentiekracht topsectoren
  - Gouden driehoek: bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid, sterke inzet op publiekprivate samenwerking

### **Samenwerking in de gouden driehoek: lessons learned**

Uitgangspunt van de topsectorenaanpak is dat knelpunten en kansen effectiever kunnen worden opgepakt wanneer een goede wisselwerking bestaat tussen bedrijven, kennisinstellingen en de overheid (de gouden driehoek). Daarom zijn in februari van dit jaar 10 topteams ingesteld om voor hun sector een actie-agenda op te stellen. Deze teams zijn het land in getrokken en hebben met alle belangrijke stakeholders uit hun sector gesprekken gevoerd om kansen en knelpunten te identificeren en hieraan acties te koppelen. De topteams hebben veel enthousiasme en dynamiek losgemaakt, ook in de regio. Het kabinet wil deze positieve energie vasthouden en met een pakket maatregelen verder stimuleren. Daarbij omarmt het kabinet belangrijke lessen uit de agenda's van de topteams:

- 1 Innovatie is essentieel voor de versterking van concurrentiekracht en het inspelen op maatschappelijke uitdagingen. Naast een goed innovatieklimaat is een structurele verbinding tussen bedrijven en kennisinstellingen via publiek-private samenwerking nodig.
- 2 De overheid moet blijven werken aan een excellent algemeen ondernemersklimaat met aandacht voor alle relevante vestigingsklimaatfactoren.

Dit is van belang voor alle bedrijven, ook bedrijven buiten de topsectoren. Belangrijke thema's die de topsectoren meegeven, zijn financiering, regel-druk en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

- 3 De slag die het kabinet heeft ingezet van het vervangen van subsidies door kredieten en fiscale maatregelen wordt ondersteund.
- 4 Het gaat niet alleen om het versterken van het 'product' Nederland (ondernemersklimaat en topsectoren) maar ook van het 'merk' Nederland, door een krachtige profilering en positionering in het buitenland.
- 5 Goede, structurele verbindingen in de gouden driehoek van bedrijven, kennisinstellingen en overheid zijn van groot belang voor de concurrentiepositie van de topsectoren.
- 6 Regio's leveren een vitale bijdrage aan de topsectoren aanpak. Sterke clusters staan mede aan de basis van het succes van de topsectoren. Een goed samenspel tussen bestuurslagen op centraal en decentraal niveau, ieder uit zijn eigen verantwoordelijkheid, is cruciaal om ondernemers te laten excelleren en de Nederlandse economie te laten floreren.

### **Voortbouwen op succes**

De boegbeelden en hun teams uit de gouden driehoek zullen ook bij de uitvoering van de topsectoragenda's een cruciale rol spelen. Het veld blijft aan het stuur, waarbij ruimte is voor maatwerk per topsector.

Het kabinet hecht aan een goede relatie en continue dialoog met het bedrijfsleven in Nederland. Via samenwerking in de gouden driehoek, maar ook via de opzet van een uitwisselingsprogramma wordt de relatie tussen overheid en bedrijfsleven verstevigd. Door over en weer in elkaars keuken te kijken, ontstaat wederzijdse kennisdeling en versteviging van het netwerk. Samen met VNO-NCW en MKB Nederland wordt dit uitwisselingsprogramma verder uitgewerkt.

Deze brief staat voor een belangrijk deel in het teken van de overheidsacties. Verschillende departementen en decentrale overheden werken daarbij nauw samen om het bedrijfsleven maximaal te faciliteren. Deze brief moet daarom in samenhang worden gezien met een aantal strategische kabinetsbrieven en adviezen die eerder zijn verschenen.<sup>3</sup>

### **Leeswijzer**

In het vervolg van deze brief wordt eerst ingegaan op de acties die het kabinet gaat ondernemen ter versterking van het ondernemersklimaat in het algemeen en de topsectoren in het bijzonder (deel 2). De acties zijn onderverdeeld naar vijf thema's: Nederland innovatieland, ruim baan voor ondernemers, talent voor het bedrijfsleven, groene economie en internationaal profiel. Deel 3 bevat

een overzicht van de acties per topsector. In het slotdeel komt een aantal zaken aan de orde die van belang zijn voor een goede uitvoering van de agenda's en de in deze brief gepresenteerde maatregelen: doorgaan met de gouden driehoek, de bijdrage van de decentrale overheden, de monitoring en effectmeting van het beleid en het financiële kader.

### Noten

- 1 Planbureau voor de Leefomgeving, *De Energieke Samenleving*, 2011.
- 2 Zie ook, 'De effectiviteit van economische diplomatie', S. moons, P. van Bergeijck, *ESB* 96(4616), 2011.
- 3 O.a. Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap ('Kwaliteit in verscheidenheid'), Kamerstuk 31 288 nr. 194; Actieplan MBO, Kamerstuk 31 524, nr. 88; beleidsbrief 'Meer dan kwaliteit, een nieuwe visie op cultuurbeleid', Kamerstuk 32 820 nr. 1; AWT-advies nr. 76 'Kapitale Kansen' (deze brief is tevens een reactie op dat advies); Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Kamerstuk 32 660, nr. 17; Beleidsbrief Prioritering investeringen mobiliteit en water, Kamerstuk 32 500-A, nr. 83; Beleidsbrief Eenvoudig Beter, Kamerstuk 31 953, nr. 40; Digitale Agenda, Kamerstuk 29 515, nr. 331; Beleidsbrief Buitenlands beleid en handelspolitiek, Kamerstuk 31 985, nr. 5 en de Brief Woonvisie, Kamerstuk 32 847, nr. 1.

### Bron

Ministerie van EL&I, Inleiding: Het bedrijvenbeleid (uit het rapport: Naar de top, het bedrijvenbeleid in actie(s)), 13 september 2011.

# Innovatiebeleid

## ‘Over dit onderzoek’ en ‘Conclusies en aanbevelingen’

### Over dit onderzoek

Algemene Rekenkamer

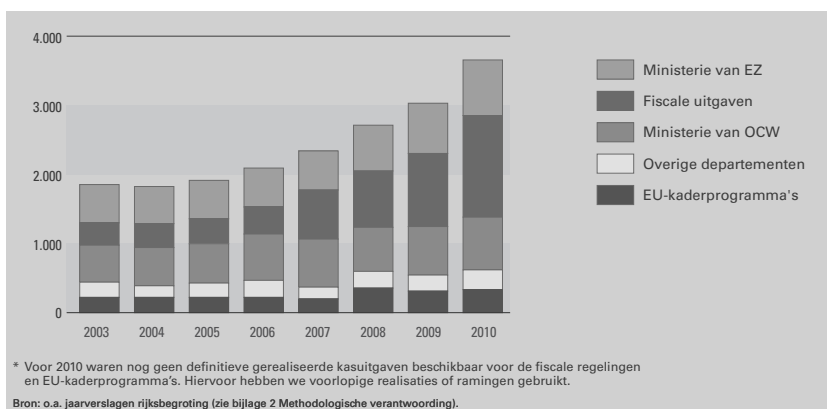
#### **Aanleiding**

Innovatie is van belang voor economische en maatschappelijke vooruitgang. Innovatie moet het bedrijfsleven competitiever maken door vernieuwing van producten en productieprocessen. Ook voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken als gezondheidszorg, energievoorziening, klimaatverandering en voedsel is innovatie essentieel.

De Europese Commissie beschouwt innovatie als de sleutel voor duurzame economische groei die essentieel is voor toekomstige welvaart. In de opvolger van de Lissabonstrategie, de ‘Europa 2020-strategie’ is innovatie een van de speerpunten. Europa moet worden omgevormd tot een *innovation union* (Europese Commissie, 2010).

184

Investeren in kennis en benutting van kennis moeten ervoor zorgen dat het innovatief vermogen van de Nederlandse economie toeneemt. Achtereenvolgende kabinetten trachtten al jaren het innovatief vermogen te vergroten via een innovatiebeleid met subsidieregelingen en fiscale instrumenten. Uit ons onderzoek blijkt dat de uitgaven aan innovatiebeleid zijn gestegen van circa € 1,8 miljard in 2003 naar circa € 3,7 miljard in 2010 (zie figuur 1).



Figuur 1: Uitgaven innovatiebeleid 2003-2010\* (in miljoenen euro)

Bron: O.a. jaarverslagen rijksbegroting (zie bijlage 2 Methodologische verantwoording).



De uitkomsten van onderzoeken over het Nederlandse innovatief vermogen zijn echter niet geruststellend. Nederland is geen leider, maar al jaren een volger in innovatie (Europese Commissie, 2011). Dit was voor ons aanleiding om de effectiviteit van het Nederlandse innovatiebeleid te onderzoeken.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) kondigt veranderingen aan in het innovatiebeleid. Met dit rapport willen we de Tweede Kamer van informatie voorzien over de effectiviteit van het gevoerde innovatiebeleid. Deze informatie kan de Tweede Kamer betrekken bij de beoordeling van de beleidsvoornemens van de minister van EL&I. In de volgende paragraaf gaan we in op de hoofdlijnen van het voorgenomen bedrijvenbeleid van de minister van EL&I en vergelijken we dit beleid met het tot oktober 2010 gevoerde innovatiebeleid.

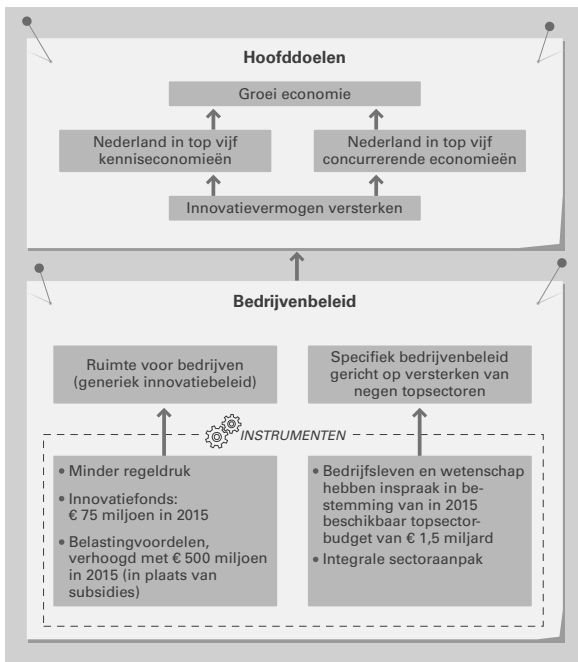
## Context

### ***Voorgenomen bedrijvenbeleid***

Met het aantreden van het kabinet-Rutte/Verhagen in oktober 2010 is de minister van EL&I verantwoordelijk voor de coördinatie van het innovatiebeleid. Innovatiemiddelen van andere departementen worden naar het Ministerie van EL&I overgeheveld. Bestaande middelen worden gebundeld en subsidies worden alleen verstrekt indien de effectiviteit ervan is bewezen. Met deze maatregelen wil de minister van EL&I een basis leggen voor een meer integraal en effectief beleid om de concurrentiekracht van de Nederlandse economie te versterken (AZ, 2010a).<sup>1</sup> Voorheen waren beleid en middelen verdeeld over verschillende departementen met elk een eigen verantwoordelijkheid. De minister van Economische Zaken (EZ) was vóór 2010 namens het kabinet verantwoordelijk voor de coördinatie van het innovatiebeleid gericht op het bedrijfsleven.<sup>2</sup> Andere sectoren van het innovatiebeleid vielen onder de verantwoordelijkheid van andere ministers (EZ, 2003).

Begin februari 2011 heeft de minister van EL&I namens het kabinet de hoofdlijnen van de opvolger van het innovatiebeleid, het bedrijvenbeleid, naar de Tweede Kamer gestuurd (EL&I, 2011). Met het bedrijvenbeleid kiest de minister van EL&I ervoor om gericht te investeren in negen zogenoemde topsectoren van onze economie: agro-food, tuinbouw en uitgangsmaterialen,<sup>3</sup> hightechmaterialen en -systemen, energie, logistiek, creatieve industrie, life sciences, chemie en water. In totaal komt in 2015 € 1,5 miljard beschikbaar om de concurrentiekracht van deze sectoren te versterken. Per sector wordt een zogenoemde actieagenda opgesteld waarbij het bedrijfsleven een sturende rol heeft.<sup>4</sup> Daarbij is één ministerie per topsector verantwoordelijk voor de inbreng van de rijksoverheid. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) is verantwoordelijk voor logistiek en water, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

(OCW) voor creatieve industrie en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor life sciences. Het Ministerie van EL&I is verantwoordelijk voor de algemene coördinatie en voor de overige topsectoren. Naast dit specifiek bedrijvenbeleid is er generiek bedrijvenbeleid. In dit generiek bedrijvenbeleid kunnen bedrijven binnen en buiten de topsectoren in plaats van een deel van de bestaande subsidieregelingen, een belastingvoordeel tegemoet zien van gezamenlijk circa € 500 miljoen. Vóór Prinsjesdag 2011 zal de minister van EL&I het bedrijvenbeleid uitwerken. In onderstaande figuur 2 schetsen wij de doelen en instrumenten van dit nieuwe beleid.



Figuur 2: Doelen en instrumenten bedrijvenbeleid per 2011

### ***Vergelijking bedrijvenbeleid met innovatiebeleid***

Vooralsnog komt het bedrijvenbeleid in hoofdlijnen overeen met het tot 2011 gevoerde innovatiebeleid. Het is een mix van specifiek en generiek beleid. Generiek beleid beoogt meer bedrijven meer te laten innoveren; de doelgroep bestaat uit alle bedrijven. Bij specifiek beleid is het doel het versterken van innovatie in topsectoren. Deze sectoren waren onderdeel van de excellente gebieden uit het innovatiebeleid tot 2011.

Die excellente gebieden ontstonden in 2004 binnen het specifiek beleid, gebaseerd op het advies van het Innovatieplatform om zogenoemde sleutelgebieden te versterken.<sup>5</sup> Het Ministerie van EZ onderscheidde de volgende excellente

gebieden: flowers en food, hightechsystemen en -materialen, chemie en energie, logistiek en diensten, creatieve industrie, life sciences en health, water, pensioenen en sociale verzekeringen en Den Haag: Internationale Stad van Recht, Vrede en Veiligheid. Daarnaast had het Ministerie van EZ ook specifiek beleid voor de sector lucht- en ruimtevaart en voor maatschappelijke innovatieagenda's (zie figuur 3).

	Excellente gebieden							Topsectoren
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Flowers & food (vanaf 2011 twee aparte topsectoren: flowers & food, en tuinbouw en uitgangsmaterialen)								
Hightechsystemen en -materialen								
Chemie & energie (vanaf 2011 twee aparte topsectoren)								
Logistiek & diensten								
Creatieve industrie								
Life sciences & health								
Water								
Pensioenen en sociale verzekeringen								
Den Haag: internationale stad van vrede, recht en veiligheid								
Lucht- en ruimtevaart								
Maatschappelijke innovatieagenda's								

Figuur 3: Vergelijking excellente gebieden uit innovatiebeleid met topsectoren uit bedrijvenbeleid

**Vergelijking uitgaven bedrijvenbeleid met innovatiebeleid**

Volgens de minister van EL&I komt in 2015 € 1,5 miljard beschikbaar voor het bedrijvenbeleid gericht op topsectoren. Uit ons onderzoek komt naar voren dat in 2010 ongeveer € 1,3 miljard is uitgegeven aan innovatiebeleid voor excellente gebieden.

Beide bedragen zijn moeilijk met elkaar te vergelijken. De huidige topsectoren waren onderdeel van de voormalige excellente gebieden. Een aantal excellente gebieden zijn geen topsector. Deze gebieden zijn Pensioenen en sociale verzekeringen, Den Haag: Internationale Stad van Vrede en Veiligheid, lucht- en ruimtevaart en maatschappelijke innovatieagenda's. Daarnaast zijn de middelen voor innovatiebeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (€ 0,3

miljard) wel meegeteld in de € 1,5 miljard voor topsectoren, maar zijn deze niet meegenomen in de € 1,3 miljard voor excellente gebieden.

Omdat een uitwerking door de minister van het generiek bedrijvenbeleid bij de afronding van ons onderzoek nog niet beschikbaar was, hebben we een soortgelijke vergelijking met het generiek innovatiebeleid niet kunnen maken. De minister van EL&I heeft aangekondigd het generiek bedrijvenbeleid vóór Prinsjesdag 2011 uit te werken.

### **Vraagstelling onderzoek**

We hebben onderzocht hoe de minister van EZ sturing heeft gegeven aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven aan innovatiebeleid. Dit rapport geeft een antwoord op de volgende vragen:

- Hoeveel geld is door de departementen uitgegeven aan innovatiebeleid en welke resultaten heeft dit opgeleverd?
- Wat waren de doelen van het innovatiebeleid en hoe is door de minister van EZ als coördinerend minister gestuurd op het bereiken van deze doelen?
- Welke evaluaties over het innovatiebeleid zijn uitgevoerd, welk inzicht bieden deze evaluaties in de bereikte resultaten en zijn deze inzichten gebruikt door de minister van EZ/EL&I voor de verbetering van het innovatiebeleid?

Bij de doeltreffendheid of effectiviteit gaat het erom of uitgaven aan innovatiebeleid hebben geleid tot een vergroting van het innovatief vermogen van de Nederlandse economie. Bij de doelmatigheid of efficiency gaat het om de verhouding tussen de uitgaven aan innovatiebeleid en het effect, de vergroting van het innovatief vermogen. Had met minder uitgaven niet eenzelfde effect kunnen worden bereikt of had met dezelfde uitgaven niet een groter effect kunnen worden bereikt?

Voor ons onderzoek hebben we gekeken naar het innovatiebeleid in de periode 2003-2010 tijdens de kabinetten-Balkenende II-IV. In deze periode was de minister van EZ verantwoordelijk voor de coördinatie van het departementsoverstijgende innovatiebeleid. We hebben ons in dit onderzoek beperkt tot het innovatiebeleid voor versterking van de concurrentiekracht van de Nederlandse economie. Andere onderdelen van het beleid gericht op het versterken van de Nederlandse kenniseconomie (onderwijs, fundamenteel wetenschappelijk onderzoek), hebben we niet in het onderzoek betrokken.

Het succes van innovatie wordt niet alleen bepaald door geld van de overheid. Andere factoren kunnen – positief of negatief – van invloed zijn op innovatie. Voorbeelden zijn de beschikbaarheid van privaat kapitaal, aanwezigheid van

gekwalficeerd personeel, belemmerende regelgeving. In ons onderzoek hebben we ook gekeken of de minister van EL&I inzicht heeft in de invloed van deze factoren op innovatie.

### **Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 staan onze conclusies en aanbevelingen. De reactie van de minister van EL&I en ons nawoord zijn opgenomen in hoofdstuk 3. Deel 2 van dit rapport bevat de bevindingen waarop de conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd. In bijlage 2 geven wij een methodologische verantwoording bij ons onderzoek. Op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) hebben we de voor dit onderzoek gehanteerde normen gepubliceerd.

## **Conclusies en aanbevelingen**

### ***Hoofdconclusie***

Uit ons onderzoek blijkt dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het innovatiebeleid in de periode 2003-2010 niet zijn vast te stellen en dat de coördinatie door de minister van EZ gebrekkig was.

Onze hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende deelconclusies:

- Of de verdubbeling van de uitgaven aan innovatiebeleid tot € 3,7 miljard in 2010 heeft geleid tot vergroting van het innovatief vermogen hebben we niet kunnen vaststellen (zie paragraaf Resultaat investeringen in innovatie).
- De coördinatie op de vergroting van het innovatief vermogen was gebrekkig (zie paragraaf Coördinatie op vergroting innovatief vermogen).
- Evaluaties geven nauwelijks inzicht in de vergroting van het innovatiefvermogen door innovatiebeleid (zie paragraaf Leren van evaluaties).

### ***Resultaat investeringen in innovatie***

We hebben niet kunnen vaststellen of de stijging van de uitgaven aan innovatiebeleid van circa € 1,8 miljard in 2003 naar circa € 3,7 miljard in 2010 heeft geleid tot vergroting van het innovatief vermogen van de Nederlandse economie. Dit blijkt uit de ontwikkeling van drie belangrijke doelen van het innovatiebeleid:

- Of meer bedrijven meer innoveren is niet vast te stellen.
- Het aandeel van de private investeringen in Research and Development (R&D) is niet gestegen, maar gedaald.<sup>6</sup>
- Nederland behoort in 2010 nog niet tot de top vijf van de economieën met het grootste concurrentievermogen. Het doel was in 2008 om dit te bereiken in 2011.

Hierna lichten we deze doelen en de bereikte resultaten toe.

### ***Meer bedrijven meer laten innoveren***

Het doel van de minister van EZ was meer bedrijven meer laten innoveren (EZ, 2005). Of dit doel is bereikt, is niet vast te stellen. De minister van EZ heeft het doel niet meetbaar gemaakt en bovendien niet aangegeven welke beleidsinformatie dient te worden verzameld. Ook aan de hand van beschikbare beleidsinformatie is niet vast te stellen of meer bedrijven meer zijn gaan innoveren. In de publicatie *Kennis en economie 2009* van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2010) is wel vastgesteld dat het aandeel innovatieve bedrijven van het totaal aantal bedrijven in de periode 2006-2008 licht is afgenomen ten opzichte van de periode 2002-2004 van 37% naar 35%.<sup>7</sup>

### ***Omvang private investeringen in R&D***

Het doel van de minister van EZ was dat de private uitgaven aan R&D in 2010 2% van het bruto binnenlands product (bbp) zou uitmaken (EZ, 2003). Met dit doel sloot de minister aan bij de Lissabonstrategie van de Europese Unie (EU). Deze doelstelling is de afgelopen jaren niet dichterbij gekomen. De private uitgaven aan R&D, uitgedrukt in een percentage van het bbp, daalden in de periode 2003-2009 van 1,01% van het bbp naar 0,88% in 2009 (CBS, 2011).

### ***Positie Nederland op internationale 'innovatieranglijsten'***

De minister van EZ streefde in 2008 ernaar dat Nederland in 2011 behoort tot de top vijf van economieën met het grootste concurrentievermogen Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 009, nr. 2 10 volgens de Global Competitiveness Index (EZ, 2008). In 2009 herhaalde de minister van EZ deze doelstelling (EZ, 2009). Ook het kabinet-Rutte/Verhagen heeft de ambitie om tot de top vijf te behoren (AZ, 2010a). Op de gezaghebbende ranglijsten voor concurrentiekracht en innovatief vermogen, de Global Competitiveness Index van het World Economic Forum en de European Innovation Scoreboard van de Europese Commissie bewoog Nederland zich de laatste jaren tussen de posities 10 en 8 (World Economic Forum, 2010 en Europese Commissie, 2011). In september 2011 was de positie van Nederland op de ranglijst van het World Economic Forum gestegen van acht naar zeven (World Economic Forum, 2011).

### ***Coördinatie op vergroting innovatief vermogen***

In 2003 heeft de minister van EZ zijn eigen verantwoordelijkheid en die van zijn collega-ministers voor het innovatiebeleid toegelicht (EZ, 2003 en EZ, 2003a). De minister van EZ is systeemverantwoordelijk voor innovatiebeleid gericht op versterking van de economie. De minister geeft aan afhankelijk te zijn van derden voor het bereiken van de doelstellingen van het innovatiebeleid. Bedrijven, kennisinstellingen en overheidspartners werken met en naast elkaar samen om innovatie gestalte te geven. Ministers van de vakdepartementen spelen een belangrijke rol voor de maatschappelijke vraagstukken waarbij innovaties oplossingen kunnen bieden.

Voor de vergroting van het innovatief vermogen is het van belang dat de minister van EZ invulling geeft aan zijn systeemverantwoordelijkheid en een sterke coördinatie voert. Hij is aanspreekpunt voor het innovatiebeleid, moet zorgen voor samenhang in het beleid en moet aannemelijk maken wat het beleid bijdraagt aan de vergroting van het innovatief vermogen. Niet expliciet was vastgelegd welke minister de coördinerende verantwoordelijkheid had. Maar gegeven de systeemverantwoordelijkheid van de minister van EZ en het samenspel met andere departementen, was dit de minister van EZ. De minister van EZ nam dan ook – vaak in samenspraak met de minister van OCW – de coördinerende rol voor het innovatiebeleid op zich.

Deze coördinerende verantwoordelijkheid van de minister van EL&I voor het innovatiebeleid is geformaliseerd in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen. Het innovatiebeleid, de coördinatie hiervan en het loket voor innovatiemiddelen zijn geconcentreerd bij het Ministerie van EL&I (AZ, 2010a).

### **Conclusie**

De coördinatie van de minister van EZ op de vergroting van het innovatief vermogen was op een aantal belangrijke onderdelen gebrekkig. Zonder duidelijkheid over de bijdrage aan de vergroting van het innovatief vermogen: hebben departementen een eigen innovatiebeleid kunnen voeren; is het aantal subsidieregelingen om innovaties te bevorderen toegenomen; was in het innovatiebeleid nauwelijks aandacht voor omgevingsfactoren die van invloed zijn op innovatie.

Hierna lichten we dit toe.

### **Departementaal innovatiebeleid**

Voor het innovatiebeleid, maar ook voor het nieuwe bedrijvenbeleid van het kabinet-Rutte/Verhagen, zijn de verschillende departementen verantwoordelijk voor hun eigen terrein. Zo is het Ministerie van VWS verantwoordelijk voor zorginnovaties en het Ministerie van I&M voor innovaties op het gebied van klimaat. Zij hebben hun eigen verantwoordelijkheden, belangen, instrumenten en financiële middelen. Uit ons onderzoek komt naar voren dat vooraf niet aannemelijk is gemaakt en achteraf onduidelijk is wat de bijdrage van de verschillende departementen is aan de vergroting van het innovatief vermogen. Het Ministerie van EZ en het Ministerie van OCW werkten samen in een interdepartementale projectdirectie voor kennis en innovatie. Deze directie beperkte zich tot deelvraagstukken van het innovatiebeleid, bijvoorbeeld de coördinatie van maatschappelijke innovatieagenda's.

### **Groei en complexiteit subsidieregelingen**

De afgelopen jaren hebben de kabinetten-Balkenende sterk ingezet op subsidieregelingen en fiscale instrumenten om innovaties te bevorderen. Het aantal regelingen en instrumenten is daardoor sterk gegroeid. Vanaf 2005 zijn innovatieprogramma's opgezet voor sleutelgebieden, zijn regionale economische instrumenten gestart en zijn subsidies voor innovatie ingesteld vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Vanaf 2007 zijn maatschappelijke innovatieagenda's opgezet. Voor regelingen en instrumenten zijn veelal meetbare doelstellingen geformuleerd. Maar onduidelijk is hoe de afzonderlijke regelingen en instrumenten bijdragen aan het totale innovatiebeleid en de daarmee beoogde versterking van het innovatief vermogen. Hiertoe ontbreekt een overkoepelende departementoverstijgende beleidsnota waarvoor de minister van EZ de coördinatie op zich had moeten nemen. Een stroomlijning van de innovatie-instrumenten in 2005 en 2008 heeft niet geleid tot het doel van het Ministerie van EZ van minder en eenvoudiger regelingen en instrumenten voor innovatiebeleid.

### **Omgevingsfactoren innovatiebeleid**

Het succes van innovatie wordt bepaald door uiteenlopende factoren als ondernemerschap, de beschikbaarheid van kapitaal en arbeid, onderwijs, samenwerkingsverbanden en regelgeving. Deze omgevingsfactoren kunnen elkaar versterken en innovatie een extra stimulans geven. Tot de omgevingsfactoren rekenen we ook het innovatiebeleid van de EU. Deze factoren kunnen echter ook strijdig zijn met elkaar en innovatie negatief beïnvloeden. Wanneer de minister van EZ innovatie op een integrale manier wil aanpakken, is kennis van deze factoren nodig. Er is geen goed zicht op alle omgevingsfactoren en de betekenis ervan voor innovatie. Een in 2003 door het Ministerie van EZ aangekondigde integrale aanpak met daarin aandacht voor deze omgevingsfactoren is niet van de grond gekomen.

### **Aanbeveling**

Bij de instelling van het nieuwe Ministerie van EL&I is de systeemverantwoordelijkheid voor het innovatiebeleid duidelijker bij de minister van EL&I belegd. Meer middelen zijn geconcentreerd bij het Ministerie van EL&I en innovatiebeleid dient door dit ministerie nadrukkelijker gecoördineerd en meer integraal uitgevoerd te worden.

Wij bevelen de minister van EL&I aan om bij de aangekondigde uitwerking van het bedrijvenbeleid vóór Prinsjesdag 2011 aandacht te besteden aan de nadere invulling van zijn systeemverantwoordelijkheid voor het innovatiebeleid. In het regeerakkoord is hierover namelijk het volgende opgenomen: *'Het innovatiebeleid, de coördinatie hiervan en het loket voor innovatiemiddelen worden*



*geconcentreerd bij het ministerie van Economische Zaken, met inbegrip van de middelen waarover Onderwijs en andere ministeries thans beschikken.’ (AZ, 2010a).*

Vanuit deze systeemverantwoordelijkheid bevelen wij de minister van EL&I aan om ervoor te zorgen dat:

- per topsector een actieagenda met concrete en meetbare doelstellingen wordt opgesteld door het voor die topsector verantwoordelijke ministerie;<sup>8</sup>
- in de actieagenda’s uitgewerkt wordt hoe de agenda’s bijdragen aan de versterking van de concurrentiekracht van de Nederlandse economie en dat de omgevingsfactoren hierin aan de orde komen;
- er samenhang is tussen agenda’s voor de negen topsectoren onderling en met het generieke innovatiebeleid.

Hierbij kan de minister gebruik maken van zijn doorzettingsmacht.

### **Leren van evaluaties**

Het uitvoeren van evaluaties, door of in opdracht van de minister van EZ of één van de andere ministers, speelt een belangrijke rol in het verbeteren van het lerend vermogen van de rijksoverheid. Om te kunnen leren van de uitkomsten van evaluaties over het innovatiebeleid is de bruikbaarheid van de evaluaties van belang: bevatten de evaluaties essentiële informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven aan innovatiebeleid? Vervolgens dient de overheid de uitkomsten van evaluaties te benutten bij de voorbereiding, uitvoering en bijstelling van het innovatiebeleid.

### **Conclusie**

In evaluaties van subsidieregelingen en fiscale instrumenten ontbreekt informatie die essentieel is om de doeltreffendheid en de doelmatigheid te kunnen beoordelen van de uitgaven aan innovatiebeleid. De minister van EZ heeft daardoor geen gebruik kunnen maken van de uitkomsten van deze evaluaties om inzicht te verkrijgen in de vergroting van het innovatief vermogen van de Nederlandse economie. Omdat we op geen van de door ons onderzochte subsidieregelingen een aantoonbaar resultaat hebben kunnen vaststellen op het innovatief vermogen, kan de minister van EL&I geen onderbouwde keuze maken welke instrumenten hij wil voortzetten in de uitwerking van zijn bedrijvenbeleid. Deze uitwerking is aangekondigd vóór Prinsjesdag 2011.

### **Kwaliteit van evaluaties innovatiebeleid**

In de periode 2003-2010 zijn subsidieregelingen en fiscale instrumenten voor innovatiebeleid veelvuldig geëvalueerd. De kwaliteit van de uitgevoerde evaluaties is ontoereikend om inzicht te krijgen in de bijdrage van de regeling of instrument aan het vergroten van het innovatief vermogen:

- De meeste evaluaties geven nauwelijks inzicht in de doeltreffendheid van de regeling of het instrument: de vergroting van het innovatieve vermogen. Slechts bij twee instrumenten (Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) en innovatievouchers) geven evaluaties indicaties voor doeltreffendheid.<sup>9</sup> Alle evaluaties richten zich vooral op activiteiten en bereikte prestaties van het instrument zelf, maar niet op het bereiken van de doelstelling van het innovatiebeleid. Een voorbeeld voor een indicatie voor doeltreffendheid uit de evaluatie van de WBSO (EIM/UNI-MERIT, 2007): tegenover elke euro aan minder belastingafdracht door een bedrijf, investeert het bedrijf € 0,72 extra in R&D. In de evaluatie had volgens ons ook moeten worden geconcludeerd hoeveel het totale WBSO-budget (2006: € 0,4 miljard) aan totale extra investeringen in R&D oplevert. Uit gegevens van het CBS blijkt namelijk dat R&D-investeringen niet toenemen (zie paragraaf 2.4.2 deel II). Het inzicht in de doelrealisatie van het instrument WBSO is daardoor niet volledig.
- De evaluaties besteden weinig aandacht aan de doelmatigheid van het instrument. De essentiële vraag of vergroting van het innovatief vermogen met meer of minder middelen kan worden bereikt, is niet beantwoord. Er is vooral inzicht in de uitvoeringskosten ten opzichte van het budget of de bereikte prestaties. Zo geven de evaluaties van de WBSO en de innovatievouchers wel inzicht in de kosten van de organisatie (AgentschapNL) die de regeling uitvoert.
- In de evaluaties wordt niet ingegaan op alle eerder genoemde omgevingsfactoren (zie paragraaf 2.3.1). Dit is van belang voor het vaststellen van de doeltreffendheid van beleid. Er is wel aandacht voor die omgevingsfactor die het instrument beoogt te beïnvloeden. Zo gaat de evaluatie van de innovatiegerichte onderzoeksprogramma's in op de samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen (Bureau Bartels, 2010). Deze samenwerking is het doel van het instrument en ook de omgevingsfactor die aan de orde komt in deze evaluatie.
- In de evaluaties is weinig aandacht voor de aansluiting van Nederlandse innovatie-instrumenten op de Europese innovatie-instrumenten en doelstellingen.

In de periode 2003-2010 ontbraken beleidsdoorlichtingen die de doeltreffendheid van het innovatiebeleid integraal beoordelen.<sup>10</sup> Het periodiek uitvoeren van beleidsdoorlichtingen is echter wel voorgeschreven.<sup>11</sup>

Ook bij de brede heroverweging *Innovatie en Toegepast Onderzoek* uit 2010 zijn niet alle subsidieregelingen en fiscale instrumenten doorgelicht. Dit rapport richt zich – naar eigen zeggen – onder meer niet op het innovatiebeleid van andere departementen dan het Ministerie van EZ en het Ministerie van Landbouw,

Natuur en Voedselkwaliteit (AZ, 2010). Met dit andere beleid is in 2010 circa € 1,3 miljard gemoeid. Daarnaast valt op dat de octrooibox/innovatiebox niet is meegenomen. Dit is een fiscale regeling van het Ministerie van Financiën die bedrijven in 2010 circa € 625 miljoen aan belastingvoordeel opleverde.

### ***Gebruik van evaluaties innovatiebeleid***

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de minister van EZ in de periode 2003-2010 zeer beperkt gebruik heeft gemaakt respectievelijk kon maken van evaluaties voor inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het innovatiebeleid. Dit komt door de beperkte kwaliteit en daardoor gebruikswaarde van de instrumentevaluaties en door het ontbreken van beleidsdoorlichtingen.

### ***Aanbevelingen***

Innovatie is een complex terrein, waar de doeltreffendheid en doelmatigheid van instrumenten niet vooraf vastgelegd kunnen worden. Maar het blijft de (systeem)verantwoordelijkheid van de minister van EL&I om aannemelijk te maken waarom voor bepaalde regelingen en instrumenten is gekozen en van welke aannames gebruik is gemaakt om voor bepaalde regelingen en instrumenten met bijbehorende middelen te kiezen. En daarbij moet de minister weten op welke momenten en op grond van welke criteria besloten kan worden of beleid al dan niet als succesvol kan worden aangemerkt. Ook het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen gaat hiervan uit: als uitgangspunt is opgenomen dat subsidies voor innovatie alleen worden verstrekt indien de effectiviteit ervan is bewezen.

We bevelen de minister van EL&I dan ook aan bij de uitvoering van het bedrijvenbeleid de doeltreffendheid en doelmatigheid van regelingen en instrumenten voor innovatie aannemelijk en toetsbaar te laten zijn. Dit geldt zowel voor de regelingen en instrumenten die worden voortgezet, als voor nieuwe regelingen en instrumenten:

- Toets of de afzonderlijke instrumenten bijdragen aan het hoofddoel van het innovatiebeleid, het versterken van het innovatief vermogen.
- Voer periodiek beleidsdoorlichtingen uit om de doeltreffendheid van het gehele innovatiebeleid vast te stellen.
- Betrek bij evaluaties van instrumenten en beleidsdoorlichtingen alle – voor innovatief vermogen – bepalende omgevingsfactoren, waaronder het Europese innovatiebeleid.

### **Noten**

- 1 Het kabinet-Rutte/Verhagen en eerdere kabinetten-Balkenende II-IV gebruiken de positie van Nederland op de Global Competitiveness Index van het World Economic Forum om de concurrentiekracht van de Nederlandse economie vast te stellen.

- 2 In dit rapport maken we onderscheid tussen de minister van EZ en de minister van EL&I. Als we het hebben over de minister van EZ, gaat het over het innovatiebeleid vóór oktober 2010. Als we het hebben over de minister van EL&I, gaat het over het innovatiebeleid / bedrijvenbeleid vanaf oktober 2010.
- 3 Uitgangsmaterialen is de benaming voor veredelde planten en zaden die worden gebruikt voor de verdere kweek. Een voorbeeld van een uitgangsmateriaal is poot-aardappelen.
- 4 Een actieagenda behelst een lijst aandachtspunten die ondernemers, overheid en kennisinstellingen gezamenlijk opstellen. Per lijst komen vijf kernpunten aan bod: kennis en onderzoek, onderwijs en scholing, buitenlandbeleid, sectorale randvoorwaarden en duurzaamheid.
- 5 Het Innovatieplatform is in 2003 opgericht door het kabinet-Balkenende II om het belang van kennis en innovatie op de politieke agenda te plaatsen. In het platform hadden onder andere zitting de bij onderwijs- en innovatiebeleid betrokken ministers en vertegenwoordigers uit bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen. Na de val van het kabinet-Balkenende IV in 2010 is het Innovatieplatform opgeheven. In 2004 adviseerde het Innovatieplatform om zogenoemde sleutelgebieden te versterken. Het Ministerie van EZ gaf hier in het beleid de naam excellente gebieden aan.
- 6 R&D behelst het proces waarmee proces- en productinnovaties tot stand komen. Veel gebruikte termen zijn ook Onderzoek en Ontwikkeling (O&O) en Speur- en Ontwikkelingswerk (S&O).
- 7 Het CBS hanteert een klassieke en een ruime definitie van innovatie. Wij gaan, evenals het kabinet, uit van de ruime definitie (EZ, 2005). Dat wil zeggen dat niet alleen technologische innovatie, maar ook vernieuwing in organisatie of marketing wordt meegerekend.
- 8 De doelstellingen in deze actieagenda dienen SMART-C te zijn geformuleerd. SMART-C staat voor: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent. Zie ook [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) onder 'wegwijzers'.
- 9 Waar WBSO is geschreven wordt verwezen naar de afdrachtvermindering Speur- en ontwikkelingswerk in de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen.
- 10 Een beleidsdoorlichting is een periodiek evaluatieonderzoek van een beleidsdoelstelling. In een beleidsdoorlichting dienen onder andere aan de orde te komen de ingezette instrumenten en de samenhang hiertussen, het effect van de instrumenten op de beleidsdoelstelling.
- 11 Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (Financiën, 2006).

### Bron

Algemene Rekenkamer, uit het rapport: *Innovatiebeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 009, nr. 2.

# Slim industriebeleid

Nadat het RSV-concern, een scheepsbouwbedrijf dat met overheidsgeld jarenlang overeind was gehouden, in 1983 failliet ging was industriebeleid meer dan twintig jaar een taboe in het Nederlands economisch beleid. Sinds enkele jaren wordt het woord industriebeleid evenwel weer geregeld in positieve zin in de mond genomen, in pleidooien voor of zelfs aankondigingen van een 'nieuw industriebeleid'. Is er inderdaad sprake van nieuw industriebeleid en zo ja, bestaat er een legitimatie voor? Het antwoord is nee en ja: heel nieuw is het nieuwe industriebeleid niet en onder bepaalde voorwaarden is het niet enkel legitiem, maar ook gewenst.

*Dany Jacobs<sup>1</sup>*

---

Dany Jacobs is hoogleraar Industriële ontwikkeling en innovatiebeleid aan de Universiteit van Amsterdam en lector Kunst, cultuur & economie, ArtEZ en HAN, Arnhem.

Laten we beginnen met een definitiekwestie. Meer nog dan in het Engels gaat in het Nederlands 'industrie' over de productie van fysieke goederen of stromen die niet direct uit de grond komen. In Nederland hebben we het dan over 11,4% van de werkgelegenheid (ongeveer 900.000 banen) en 13,6% van de totale toegevoegde waarde (cijfers 2008). Industriebeleid heeft dan ook als eerste betekenis dat men erover waakt dat vanuit de overheid voldoende aandacht voor het belang van de industrie blijft bestaan. De afgelopen jaren publiceerde het ministerie van Economische Zaken daarom geregeld een Industriebrief waaruit die volgehouden aandacht moest blijken. Sommigen vinden dit uit de tijd, omdat ze denken dat de industrie uit Nederland verdwijnt. Dat is weliswaar in zekere mate gebeurd, maar daarnaast heeft er ook een omzetting van industriële in dienstenbanen plaatsgevonden – denk alleen al aan het industriële uitzendwerk dat tot de dienstensector wordt gerekend. Bovendien is de industrie de meeste productieve sector, waardoor ze relatief dus steeds minder mensen tewerkstelt. Een grappig wiskundig verschijnsel is dat de minst productieve sector statistisch gezien een relatief groeiend aandeel van de totale economie gaat vertegenwoordigen. Pleitbezorgers van de industrie laten dan ook niet na op te merken dat meer dan 70% van onze export en onze investeringen in onderzoek en ontwikkeling uit de industrie komt. Iets wat verdwijnt exporteer niet zó veel!<sup>2</sup>

Overheidsaandacht voor de industrie is dus legitiem, maar mag niet te eenzijdig zijn. De werkgelegenheid en productie van de industrie zijn immers in sterke mate verbonden met zowel de landbouw als de dienstensector. Een voorbeeld hiervan is de sterke Nederlandse specialisatie in de agrofood, waarin

alle basissectoren – landbouw, industrie en diensten – sterk vertegenwoordigd zijn. Veel industriële bedrijven verdienen een groot stuk van hun inkomen met onderhoud van hun producten – een dienst – en uitzendbedrijven leven voor een groot stuk van werk in de industrie. Dat is een van de redenen waarom we steeds meer over clusters van economische bedrijvigheid spreken. Wellicht om van die oubollige connotatie van ‘industrie’ af te komen heeft het nieuwe ministerie van EL&I onlangs een nieuw ‘bedrijfslevenbeleid’ aangekondigd. Maar kan niet alle beleid van dit ministerie zo genoemd worden?

Traditioneel is een tweede betekenis van ‘industriebeleid’ belangrijker. Deze heeft te maken met de vertaling van het Engelse ‘industry’ als ‘sector’, of die nu in de diensten of de industrie te vinden is. We hebben het dan over sectorspecifiek beleid in tegenstelling tot generiek economisch beleid. Ik vermoed dat de meerderheid van de economen tegenstander is van dergelijk sectorspecifiek beleid, vanuit de opvatting dat de ‘markt’ beter kan kiezen dan de overheid, zelfs als deze laatste bijgestaan wordt door wetenschappers. Dat laatste lijkt wellicht een merkwaardige capitulatie vanuit de wetenschap, maar die is minder verbazingwekkend als men weet dat maar een minuscule minderheid van de economen zich met reële industriële economie bezighoudt.

In het naoorlogs industriebeleid kunnen we grofweg vier periodes onderscheiden (Jacobs 2009):

- 1 De naoorlogse wederopbouw en expansie (tot 1963).
- 2 De neergang van oude industriële sectoren en daarmee verbonden herstructureringen en defensief industriebeleid (1963-1983). Het laatste wordt ook wel eens getypeerd als *backing losers* en tegenwoordig terecht als niet erg slim aangeduid.
- 3 Beleid gericht op nieuwe technologiegebieden en sectoren: *picking winners* (1979-2004).
- 4 Ten slotte vormen van toekomstgerichte versterking van bestaande sterke specialisaties: *backing winners* (2004-).

Bij de laatste drie vormen is er overigens eerder sprake van relatieve accentverschillen in het beleid dan van een scherpe opeenvolging. Ook in de derde periode – direct na RSV – was dus sprake van sectorspecifiek beleid, maar dit was vermomd als generiek technologiebeleid. Uiteraard is het belangrijk mee te zijn bij belangrijke nieuwe technologische ontwikkelingen, maar in veel gevallen verviel dit beleid in het najagen van een positie op terreinen waar anderen al een sterk concurrentievoordeel hadden verworven (zie Roobeek 1988). In die periode is in veel gebieden over de gehele wereld heel wat geld over de balk gegooid bij hopeloze pogingen kopieën van Silicon Valley neer te zetten. Vanaf 1990 heb ikzelf daarom – in het verlengde van Michael Porters boek over de

concurrentiekracht van landen (Jacobs et al. 1990; Porter 1990) – betoogd dat het slimmer was te onderzoeken op welke terreinen je als land wel sterk bent en dat toekomstgericht proberen verder te versterken.

Veel economen mogen dan wel beweren dat het voor overheden niet mogelijk is te weten waar je bij innovatie op moet inzetten, het is opvallend in welke mate de economische structuur van een land slechts langzaam verandert. De sterke sectoren waar ik met mijn collega's in 1990 op uit kwam, waren dan ook grosso modo dezelfde als degene die de Commissie Wagner (1981) een klein decennium eerder had geïdentificeerd (Jacobs & Lankhuizen 2006). Een goed decennium later volgde het (eerste) Innovatieplatform (IP 2004; Nauta 2008) weer een andere ('bottom-up') methode en kwam ten slotte uit op vijf sleutelgebieden: agrofood ('food en flowers'), high-techsystemen, chemie, water en creatief.<sup>3</sup> 'Water' was wel een ruime definitie van Nederlandse sterkte in de 'natte bouw' (inclusief baggeren) en daarnaast vormde de – intern erg diverse – creatieve sector zeker een nieuwe sterke loot aan de Nederlandse tak. Maar in grote lijnen ging het nog steeds om dezelfde sterke specialisaties.

De economen collega's die eerst vonden dat we onze sterkte niet kunnen kennen, vragen dan meestal af waarom de overheid zou moeten blijven investeren in sectoren die toch al sterk zijn en waarom we niet beter kunnen inzetten op totaal nieuwe gebieden die we dus nog niet kennen.<sup>4</sup> Dat laatste gebeurt evenwel al via het generieke innovatiebeleid en ook via het wetenschapsbeleid. Relatief brengt dit 'in het wilde schieten met losse hagel' echter minder op dan blijven uitbouwen van reeds verworven concurrentiekracht. Bij 'backing winners' brengt elke in sterke, toekomstgerichte projecten geïnvesteerde euro al snel een veelvoud in vergelijking met de innovatie-euro's van het generieke beleid. Daarbij mag het natuurlijk niet gaan om vrijblijvende subsidies, maar om sterke innovatieprojecten die de bestaande sterktes verder uitbouwen. De concurrentie wordt immers op het scherp van de snede gevoerd en ook elders zit men niet stil. De twee hierboven genoemde betekennissen van industriebeleid vertonen hierbij een sterke mate van overlap, omdat de internationale concurrentie nog steeds in sterke mate op basis van industriële sterkte en daarmee verbonden clusters gevoerd wordt.

Sinds 2004 heeft de Nederlandse overheid dus weer expliciet een sectorspecifiek 'industriebeleid'. Eerst werden door het Innovatieplatform de genoemde sleutelgebieden geïdentificeerd en deze keuze werd vervolgens door de regering bekrachtigd. Een en ander neemt niet weg dat deze keuze niet geheel consequent is doorgevoerd en daarnaast ook geregeld reflexen van de andere twee logica's kunnen worden gesignaleerd. In 2007 stelde de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid nog vast dat bij de investeringsimpulsen op

het vlak van onderzoek en kennis die de overheid de jaren daarvoor had gedaan het meeste geld (28% van de extra € 2,5 miljard in de periode 2003-2007) naar 'life sciences en gezondheid' ging – dat dus niet als sleutelgebied was aange-merkt –, terwijl vier van de (toen nog) zes sleutelgebieden slechts beperkte middelen toegewezen kregen (AWT 2007). Waar in 1997 op basis van concurrerende voorstellen vier technologische topinstituten werden erkend<sup>5</sup> en daar nadien nog drie andere evenzeer op extern beoordeelde aanvragen werden aan toegevoegd,<sup>6</sup> werd in 2006 uit het niets opeens het TI Pharma opgericht.

Dit alles illustreert het grootste gevaar dat met sectorspecifiek beleid verbonden is: als de overheid niet over een eigen intelligentie op dit terrein beschikt – zoals lang geleden bij het ministerie van Economische Zaken wel het geval was – dan is ze al snel overgeleverd aan de meest machtige en spraakmakende lobbyisten. In de tijd dat ik als lid van de Commissie van Wijzen Kennis en Innovatie mee adviseerde over grote investeringsvoorstellen in de kennisinfrastructuur met behulp van de aardgasbaten,<sup>7</sup> heb ik geregeld sterke coalities van ambtenaren met mensen uit het bedrijfsleven en de grote kennisinstituten zien opereren. Voor die coalities konden de projecten nooit groot genoeg zijn. Als onafhankelijke commissie hebben we de overheid – en dus de maatschappij – dan ook veel geld bespaard door heel kritisch die projecten door te lichten. Door derden werd wel eens beweerd dat de daarmee verbonden transactiekosten te hoog zijn, maar uit ervaring weet ik dat die per saldo juist hun geld opbrengen.

200

Op het moment dat ik dit artikel schreef, werd net het nieuwe 'bedrijvenbeleid' van dit kabinet aangekondigd. Nieuw is daarin dat er nu niet minder dan negen topgebieden worden genoemd: bij agrofood wordt de tuinbouw afgesplitst en verder zijn *life sciences*, energie en logistiek als extra gebieden toegevoegd – drie sectoren met traditioneel eerder een sterke lobby dan een heel winstgevende internationale positie. Met name milieu-energie heeft al langer pleitbezorgers in het kader van 'nieuw industriebeleid'. Dit is meer een voorbeeld van *picking winners* dan van *backing winners*. Men vindt het dan eerder jammer dat Nederland nog geen sterke positie heeft dan dat men opgeeft over nationale sterkte. Een deel van de logica rond *life sciences* en logistiek doet dan weer eerder aan *backing losers* denken zoals afgelopen zomer en herfst bleek uit de noodkreten rond de dreigende sluiting van onderzoekslaboratoria bij Organon en Abott. De verleiding is dus altijd groot om met overheidsgeld zwakte te proberen op te vangen dan wel totaal nieuwe sectoren uit de grond te stampen. Meestal leidt dat tot verspilling.<sup>8</sup>

Overigens gaat deze regering eerder geld uitgeven aan generieke lastenverlichting dan aan sterke innovatieve projecten. Er wordt immers helemaal geen



extra geld geïnvesteerd in de topgebieden: het FES wordt afgeschaft en de ‘nieuwe middelen’ komen uit het herschikken van de middelen van instellingen zoals NWO en TNO. Bovendien lijkt het er sterk op dat de kritische check op de besteding van die middelen grotendeels zal verdwijnen. ‘Topteams’ van mensen uit het bedrijfsleven, de kennisinfrastructuur en de overheid samen gaan plannen opstellen voor elk van hun sectoren. De persmededeling van het ministerie over het nieuwe beleid had als kop ‘Bedrijfsleven krijgt meer invloed op kabinetsbeleid’. De vraag is of je sterk beleid krijgt als je de kat op het spek bindt – we moeten de mensen uit bedrijfsleven en kennisinfrastructuur niet heiliger voorstellen dan ze zijn. Verschillende partijen hebben nu eenmaal verschillende rollen te spelen. Het is leuk om dit alles te verkopen als ‘nieuw industriebeleid’, maar het doet mij iets te veel denken aan een moderne variant van de verzuiling, waarbij de elite het gewoon voor het zeggen heeft zonder veel externe controle.

Van een echt vernieuwend industriebeleid dat een verbetering is in vergelijking met dat van de afgelopen periode is zeker geen sprake. De toevoeging van een aantal minder sterke sectoren zwakt het principe van *backing winners* af. Bovendien ligt de nadruk eerder op generieke lastenverlichting. Dit illustreert in welke mate industriebeleid gevoelig is voor lobbywerk. Ik kan me inbeelden dat collega’s in deze vaststelling een bevestiging zien van hun principiële afwijzing van elk sectorspecifiek beleid. Ik ben het daar dus niet mee eens. Bij steeds scherper wordende internationale concurrentie in de kenniseconomie blijft gericht publiek-privaat investeren in innovatie noodzakelijk en is puur generiek beleid gewoon te zwak.

### Literatuur

- AWT (2007), *Weloverwogen impulsen. Strategisch investeren in zwaartepunten*, Den Haag. Commissie Wagner (Adviescommissie inzake het Industriebeleid) (1981), *Een nieuw industrieel elan*.
- Innovatieplatform (2004), *Voorstellen Sleutelgebiedenaanpak*, Den Haag.
- Jacobs, Dany (2009) *Creatief innovatiebeleid?*, Amsterdam: Vossiuspers.
- Jacobs, Dany (red.), *De conjunctuur de baas!*, 2010, Stichting Industriebeleid en Communicatie.
- Jacobs, Dany, Patries Boekholt, Walter Zegveld (1990), *De economische kracht van Nederland*, Den Haag: SMO.
- Jacobs, Dany, Maureen Lankhuizen (2006), De Nederlandse exportsterkte geclusterd, *Economisch-Statistische Berichten* 91 (4487), 247-249.
- Nauta, Frans (2008), *Het Innovatieplatform. Innoveren in het centrum van de macht*, Den Haag: Sdu/Academic Service.
- Porter, Michael (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.

Roobeek, Annemieke (1988), *Een race zonder finish. De rol van de overheid bij de technologiewedloop*, Amsterdam: VU Uitgeverij.

WRR (2008), *Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

### Noten

- 1 Hoogleraar Industriële ontwikkeling en innovatiebeleid Universiteit van Amsterdam en lector Kunst, cultuur & economie, ArtEZ en HAN, Arnhem. Van 2005 tot 2010 maakte hij deel uit van de Commissie van Wijzen Kennis en Innovatie die de overheid adviseert over besteding van aardgasbaten (de 'FES'-gelden, FES = Fonds Economische Structuurversterking) in de kennisinfrastructuur.
- 2 Zie verder Jacobs 2010.
- 3 Een tijd lang werden hier nog om onduidelijke redenen 'pensioenen en sociale verzekeringen' aan toegevoegd, maar gelukkig zijn die intussen weer met de slimme trom van het lijstje afgevoerd.
- 4 Deze stelling wordt ondermeer verwoord in het WRR-advies over innovatiebeleid (WRR 2008).
- 5 Dat waren het Telematica Instituut (tegenwoordig Novay), het Dutch Polymer Institute, het Netherlands Institute for Metals Research en het Top Institute Food and Nutrition.
- 6 Het Center for Translational Molecular Medicine (CTMM), het TTI Watertechnologie (TTIW) en het TTI Groene Genetica.
- 7 Het FES (Fonds Economische Structuurversterking) dat door de huidige regering wordt afgeschaft.
- 8 Uitgaven voor milieu-energie en *life sciences* worden ook gelegitimeerd vanuit het feit dat er grote maatschappelijke problemen moeten worden aangepakt en men met de overheidsuitgaven op dat vlak in één keer ook een eigen industrie kan proberen opbouwen dan wel beschermen. Werken met de blik op een beschermende overheid dan wel de internationale concurrentie zijn evenwel totaal verschillende logica's.

### Bron

*Beleid en Maatschappij*, 38(2), p. 218-223.

# Innovatiebeleid is obstakels opruimen

Minister Verhagen richt zijn innovatiebeleid op gebieden waar Nederland goed in is. Bestaande sectoren en bestaande spelers innovatieplannen laten maken kan bijna geen vernieuwing opleveren, stelt hoogleraar innovatiebeleid Bart Nooteboom. Beter is het ruimte te geven voor nieuwe spelers. Een effectief innovatiebeleid is uiteindelijk niets meer dan het wegnemen van obstakels voor vernieuwende ideeën.

*Bart Nooteboom*

---

Bart Nooteboom is als part-time professor Innovation Policy verbonden aan de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen aan de Universiteit van Tilburg.

## **Kabinet wil innovatie plannen**

Om te bewegen hebben we twee benen nodig: rechts en links. Om te bewegen in de economie hebben we nieuw rechts nodig en nieuw links. Volgens nieuw rechts moeten we zo weinig mogelijk centraal plannen en maximaal putten uit de rijkdom aan verspreide ideeën en initiatieven, van burgers in de politiek en van ondernemers in de economie.

Een voorbeeld van een teveel aan centraal ontwerp en planning in de economie is het denken in termen van focus en massa dat momenteel de beleidsvorming in innovatie en onderzoek beheerst, en onder andere leidt tot het benoemen van bestaande gebieden waar Nederland goed in is tot topgebieden.

Dat is oud links beleid, en ik begrijp niet dat minister Verhagen daar mee doorgaat. Als je uitgaat van bestaande sectoren, en je bestaande spelers daarin vraagt om het met elkaar eens te worden over een groot plan en ontwerp vooraf, dan bevestig je het bestaande, en de bijbehorende belangen. Dan kan het al haast geen innovatie meer opleveren. Innovatie ontstaat juist uit nieuwe, onverwachte combinaties over de grenzen van bestaande sectoren heen, op initiatief van nieuwe spelers.

## **Geef ruimte aan verspreide, lokale ideeën**

Het idee dat je niet centraal moet plannen, maar ruimte moet geven aan verspreide, lokale ideeën en initiatieven kwam van Friedrich von Hayek, een Oostenrijkse econoom die voor nieuw rechts een belangrijke bron van inspiratie was. Hayek verbond daar ook de conclusie aan dat er dan voor centrale overheden nauwelijks nog een taak is, anders dan de spelregels en wetten vastleggen en op hun uitvoering toezien. Daar nu wordt een denkfout gemaakt.

Innoverende ondernemers en vernieuwende burgers lopen aan alle kanten op tegen obstakels, en daar ligt een taak van de overheid, om obstakels op te ruimen, mensen die knel komen te zitten in maatschappelijke valkuilen, doolhoven en obstructie te bevrijden, initiatieven te faciliteren en middelen en toegang te verschaffen.

Rechtvaardigheid wordt vaak gezien als een sociaal contract waarin mensen vanuit hun individuele belang tot een overeenkomst komen om zichzelf zo in te perken dat ze niet elkaar vernietigen in blind individueel belang van de ene ten koste van de andere. Maar de filosofe Martha Nussbaum heeft laten zien dat het idee van een soort contract tussen min of meer gelijke partijen de realiteit niet dekt. De realiteit is dat verschillende mensen verschillende mogelijkheden (*capabilities*) hebben, met ongelijke toegang en middelen. Dat is een gevolg niet alleen van individuele capaciteiten, maar ook van afkomst, achtergrond, omstandigheden, pech en gemengd worden in bestaande structuren van macht, belangen, posities en rollen.

### **Groepsbelangen verstikken vernieuwing**

De economie loopt vaak vast, of vliegt uit de bocht, doordat partijen elkaar vastzetten in de onmacht van prisoner's dilemma's waar omarming in een groepsbelang het bredere maatschappelijke belang fnuikt. Kijk maar naar de bankencrisis. Maar we zien het ook in het feit dat terwijl automobielfabrikanten al lang in staat zijn tot het maken van elektrische auto's ze de invoering ervan uitstellen om de winsten uit bestaande technologie en producten zo lang mogelijk te rekken, totdat een ondernemende buitenstaander de doorbraak forceert, en dan moeten ze wel mee en drukken ze als het kan die ondernemer opzij.

En hier ligt nu de uitdaging voor een nieuw links: ervoor zorgen dat de mogelijkheden voor innovatie in orde zijn, het systeem deblokken waar het vast loopt en corrigeren waar het uit de bocht vliegt. Dat gaat veel verder dan alleen vermindering van administratieve lasten en ingewikkelde regels.

### **Bron**

*Me Judice*, jaargang 4, 16 februari 2011.

# Waarom Eindhoven de slimste regio ter wereld is

Wat heeft Eindhoven dat andere regio's in de wereld niet hebben? De Nederlandse pers was veelal sceptisch, maar de recente uitverkiezing van Eindhoven tot slimste regio in de wereld is allerm minst vreemd. Brabanders kloppen zichzelf nu eenmaal niet zelf op de borst. De Eindhovense regio moet echter deze uitverkoren status wel goed uitspelen. Het is een bevestiging van de kracht van de regio Eindhoven en kan een positieve uitwerking hebben op het aantrekken van kapitaal en kenniswerkers.

*Sjoerd Romme*

---

Sjoerd Romme is sinds 2005 hoogleraar Entrepreneurship & Innovation en sinds 2007 ook decaan van de faculteit Industrial Engineering & Innovation Sciences, TU Eindhoven.

## **Uitverkoren regio**

Over de erkenning van Eindhoven als slimste gemeenschap ter wereld door het Intelligent Community Forum (ICF) in juni 2011, is met enige scepsis in enkele landelijke dagbladen geschreven. Het ICF is een internationale denktank op het gebied van economische en sociale ontwikkeling, bestaande uit een vakjury van onafhankelijke academici. Elk jaar melden zich meer dan 300 stedelijke regio's voor de nominatie *World's Most Intelligent Community*, waaruit elk jaar de slimste regio wordt gekozen. Men kan zijn twijfels hebben over de wijze waarop het ICF tot zijn oordeel is gekomen, maar er zijn goede redenen waarom Eindhoven deze status verdient.

## **Nabijheid**

Een slimme regio maakt maximaal gebruik van diverse voordelen van *nabijheid* (proximity). Nabijheid heeft verschillende dimensies: fysiek, cognitief en sociaal (Frenken, 2009). *Fysieke* nabijheid vergroot de kans dat kenniswerkers van verschillende ondernemingen en kennisinstututen met elkaar in contact komen en taciete kennis delen (Frenken, 2009). *Cognitieve* nabijheid ontstaat wanneer twee actoren, in een specifieke context, hetzelfde jargon spreken en bovendien over gemeenschappelijke kennis en ervaring beschikken (Gilsing et al., 2008). Zonder enige cognitieve nabijheid, kan een onderneming de toegevoegde waarde van producten en processen van andere ondernemingen niet goed in schatten. *Sociale* nabijheid betreft het gemeenschappelijke sociale netwerk: het aantal ondernemingen en andere organisaties dat zowel onderneming A als onderneming B goed kent (Frenken, 2009). Een groot gemeenschappelijk netwerk vergroot de vertrouwensbasis tussen onderneming A (bij-

voorbeeld: producent van hightech systemen) en B (leverancier van belangrijke onderdelen van genoemde hightech systemen), waardoor het makkelijker is voor beide ondernemingen om veel middelen in hun relatie te investeren en kennis te delen.

Structurele samenwerking in wat Leydesdorff en Fritsch (2006) noemen de *Triple Helix* van ondernemingen, kennisinstellingen en lokale overheid is daarbij de drijvende kracht. De Triple Helix is een organisatievorm waarin industrie, kennisinstellingen en overheid intensief samenwerken en gezamenlijk projecten entameren. Op deze manier bouwen slimme regio's de eerder genoemde voordelen van fysieke nabijheid bewust uit in de richting van cognitieve en sociale nabijheid (Van der Borgh, Clodt en Romme, 2012). Dit stelt deze regio's in staat om te excelleren in technologische en sociale innovaties en deze ook in concrete resultaten om te zetten. Omdat de gemiddelde afstand tussen alle deelnemers beperkt moet blijven, zijn slimme regio's over het algemeen veel kleiner dan de bekende metropolen (zoals Shanghai en Milaan).

De afgelopen jaren hebben steden als Suwon (Korea), Waterloo (Canada) en Stockholm het predicaat de 'slimste gemeenschap van de wereld' gekregen. Dit jaar is dit predicaat toegekend aan de regio Eindhoven, samen met Veldhoven en Helmond ook bekend als *Brainport*. In de laatste competitieronde dit jaar waren de directe concurrenten van Eindhoven onder meer Riverside (voorstad van Los Angeles), het nieuwe hightech centrum van Californië; en Issy Les Moulineaux (voorstad van Parijs) waar veel traditionele mediabedrijven maar ook veel pioniers in nieuwe media zijn gevestigd. Het gaat hier niet om regio's waar het meeste geld wordt verdiend, maar om broedplaatsen van nieuwe producten en andere innovaties waarmee de economische groei ook elders wordt aangejaagd. De meer dan veertig universiteiten, onderzoeksinstituten en R&D vestigingen van ondernemingen in Suwon (een eerdere ICF winnaar) brengen innovaties voort waarmee vooral in Seoul de economische groei wordt gestimuleerd. Een vergelijkbare situatie bestaat in Eindhoven. Ondernemingen zoals TomTom en Philips hebben hun R&D en productontwikkeling grotendeels geconcentreerd in Eindhoven, maar verrichten veel andere (productie) activiteiten elders. Een ander voorbeeld vormt de uitgebreide leveranciersketen van ASML, die onder meer bestaat uit enkele honderden ondernemingen gevestigd in andere regio's in Nederland en Europa.

### **Pluim voor Eindhoven**

Het ICF juryrapport roemt de regio Eindhoven om de samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en lokale overheid via de publiek-private samenwerking in Brainport. De Brainport organisatie omvat een kleine groep professionals, die regelmatig met vertegenwoordigers van ondernemingen,

instellingen en lokale overheden spreken om hun behoeften en ideeën te inventariseren; vervolgens brengt men verschillende partijen bij elkaar om nieuwe projecten te entameren en realiseren. Het belang van een professionele en bestendige invulling van de triple helix gedachte wordt vaak onderschat. Brainport is opgezet als een stichting met een gezamenlijk bestuur, een sociale innovatie waarvoor de ICF jury veel waardering uitspreekt.

De jury spreekt ook veel waardering uit voor het creëren van 55 duizend banen in de technologiesector in de afgelopen tien jaar, en het uitrollen van een breedband-netwerk in de hele regio. Bovendien is men vol lof over vele projecten waarin ICT wordt ingezet voor sociale, maatschappelijke én zakelijke doelen. In het bijzonder spreekt de jury ook veel waardering uit voor ontwikkelingen op terrein van gezondheid en gezondheidszorg, via het Brainport Health Innovation project. Dit project beoogt de verplaatsing van werkgelegenheid van de ene sector (zorginstellingen) naar een belovende sector (ondernemingen die nieuwe technologie voor de zorgsector ontwikkelen). Aldus laat deze internationale erkenning zien dat het label Brainport, als een *broedplaats voor innovatie, nieuwe technologie en nieuwe bedrijvigheid*, begint te werken en daadwerkelijk impact heeft: 'Eindhoven is the model for a new way of thinking about collaboration and regional development. (...) What has emerged is an extremely efficient local economy that can compete with anyone, anywhere', aldus Louis Zacharilla, lid van het ICF-bestuur.

### Bestrijden zelfbeeld

Waarom is deze erkenning zo belangrijk voor de ontwikkeling van Eindhoven en de Nederlandse economie? De wellicht belangrijkste betekenis schuilt in het benoemen van de innovatiekracht, bij gebrek aan eigen marketing. Van oudsher hebben Brabanders, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Amsterdammers, moeite met zichzelf op de borst kloppen. Dit zelfbeeld staat haaks op het beeld dat de ICF jury schetst: een regio die excelleert als broedplaats van innovatie. Het traditionele zelfbeeld van deze regio weerspiegelt zich ook in het *imago* dat Eindhoven elders in Nederland heeft. De gemiddelde Nederlander vindt Eindhoven een gemoedelijke maar ook saaie stad met veel introverte 'nerds' en 'geeks'. Dat beeld verschilt sterk van het beeld dat internationale experts beschrijven: een spannende en dynamische stad waar veel nieuwe ideeën en producten worden ontwikkeld, en zowel technische vernieuwing als sociale experimenten meer mogelijk zijn dan in andere regio's. Het wijzigen van het zelfbeeld en imago van Eindhoven zal tijd kosten, en vereist een proactief beleid ten aanzien van het merk Eindhoven-Brainport door de lokale overheden, ondernemingen (zoals ASML, NXP, VDL, Philips, DAF, FEI en TomTom) en kennisinstellingen (zoals TU/e, Design Academy Eindhoven, TNO en Holst).

De imagoverandering is ook van groot belang om steeds opnieuw *nieuwe kenniswerkers, ondernemers en investeerders* naar Eindhoven te kunnen halen. Eindhoven heeft een lange traditie van ondernemers die nieuwe ideeën met succes wisten om te zetten in nieuwe producten. De snel toenemende concurrentie tussen slimme regio's impliceert echter dat ook het pr-verhaal van Eindhoven zal moeten klinken als een klok. De High Tech Campus Eindhoven (met meer dan 8000 gepromoveerde onderzoekers en productontwikkelaars), het TU/e Science Park, de Automotive campus in Helmond en het beoogde Health Technology park in Veldhoven zullen de komende jaren duizenden mensen extra nodig hebben om de volgende fase in de ontwikkeling van het Brainport ecosysteem mogelijk te maken. De internationale erkenning van de slimheid van het Eindhovense ecosysteem kan hier bij helpen.

### Literatuur

- Frenken, K. (2009), Geography of scientific knowledge: A proximity approach. Paper presented at the *Eindhoven Center of Innovation Studies (ECIS)*, Eindhoven University of Technology, September 2009.
- Gilsing, V., B. Nooteboom, W. Vanhaverbeke, G. Duysters en A. van den Oord (2008), Network embeddedness and the exploration of novel technologies: Technological distance, betweenness centrality and density. *Research Policy*, 37: 1717-1731.
- Leydesdorff, L. en M. Fritsch (2006), Measuring the knowledge base of regional innovation systems in Germany in terms of a Triple Helix dynamics. *Research Policy*, 35: 1538-1553.
- Van der Borgh, M., M. Clodt en A.G.L. Romme (2012), Value creation by knowledge-based ecosystems: Evidence from a field study. *R&D Management*, 42: 150-169.

### Bron

*Me Judice*, jaargang 4, 20 juli 2011.



# Clusterabsentie in de plantentechnologie

In Nederland, en zeker in de regio Wageningen, waren de condities aanwezig voor het ontstaan van een concentratie van bedrijven op het gebied van plantentechnologie. Door de aanwezigheid van Wageningen University and Research Centre was wetenschappelijke kennis beschikbaar van planten en van biotechnologie. En de Nederlandse tuinbouwsector vormde een grote, innovatieve afzetmarkt. Maar zo'n cluster heeft zich niet ontwikkeld. Waarom niet?

*Ben Dankbaar en Geert Vissers*

---

Ben Dankbaar en Geert Vissers zijn respectievelijk hoogleraar en onderzoeker aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Nederland neemt in de wereld een voornamelijk plaats in als producent van groenten, aardappelen en sierplanten. Die positie is vooral te danken aan het feit dat de land- en tuinbouw zich in Nederland ontwikkeld heeft als kennisintensieve sector. Dat was door de omstandigheden ingegeven, want landbouwgrond was schaars. Maar het is ook mogelijk gemaakt door de kennisinfrastructuur die sinds de negentiende eeuw is opgebouwd, gestimuleerd door de overheid (Van Rooij *et al.*, 2008). Uiteindelijk omvatte die infrastructuur een uitgebreid stelsel van agrarisch onderwijs en onderzoek, proefboerderijen, landbouwvoorlichting, registratie- en controlesystemen, gespecialiseerde banken, een toeleverings- en afnemersindustrie, en gespecialiseerde belangenorganisaties. Onderdeel van die kennisinfrastructuur is WUR, Wageningen University and Research Centre. WUR heeft een enorm belangrijke positie op het gebied van plantgerelateerd onderwijs en onderzoek in Nederland. Dat onderzoek is de afgelopen decennia belangrijker geworden, in samenhang met de verwetenschappelijking van land- en tuinbouw. De term verwetenschappelijking verwijst naar het toenemend gebruik van wetenschappelijke kennis als alternatief voor op traditie en ervaring gebaseerde kennis. In dat proces van verwetenschappelijking past moderne biotechnologie, een breed gebied dat veel meer omvat dan alleen genetische modificatie. Biotechnologie maakt het mogelijk om eigenschappen van de ene naar de andere plantensoort over te brengen, en ook om de genen te identificeren die correleren met bepaalde eigenschappen. Daarmee is versnelling van veredelingsprocessen mogelijk en kunnen eigenschappen aan planten worden toegevoegd die met traditionele veredeling niet haalbaar zouden zijn. Dat betreft eigenschappen die altijd al belangrijk waren, zoals smaak, uiterlijk, houdbaarheid, opbrengst, voedingswaarde en ziekteresistentie. Ook betreft het nieuwe eigenschappen, bijvoorbeeld tolerantie voor omgevingsfactoren zoals droogte

of zout water, productie van ingrediënten voor medicijnen, of resistentie tegen pesticiden.

### Weinig universitaire spin-offs

Recent onderzoek brengt clustervorming uitdrukkelijk in verband met de aanwezigheid van een regionale universiteit die niet alleen voorziet in de behoefte aan goed en bruikbaar onderzoek en hoogopgeleide medewerkers, maar die ook spin-offs voortbrengt (Potter en Miranda, 2009). Er is sprake van cluster-vorming als in een gebied een concentratie ontstaat van bedrijven met activiteiten in dezelfde economische sector of in gerelateerde sectoren. Het kan daarbij gaan om bedrijven van elders die zich in het gebied vestigen, of om nieuw opgerichte bedrijven. Als de sector in kwestie nieuw is, en sterk afhankelijk van fundamenteel onderzoek, mag verwacht worden dat het relatieve belang van universitaire spin-offs groter zal zijn.

In de afgelopen jaren zijn wel bedrijven uit de voedingsmiddelenindustrie met researchactiviteiten naar Wageningen gekomen, maar er zijn nauwelijks bedrijven gekomen om te participeren in een plantenbiotechnologiecluster. Er zijn in Wageningen ook weinig universitaire spin-off-bedrijven op het gebied van plantenbiotechnologie. Dat laatste roept natuurlijk de vraag op wat in dit verband veel of weinig is. Er bestaat weinig kwantitatief onderzoek naar universitaire spin-offs in Nederland. De meeste studies hiernaar beperken zich tot een of enkele universiteiten en ze zijn veelal gericht op beschrijving van ontstaan en ontwikkeling van spin-off-bedrijven en op analyse van de factoren die daarbij een rol spelen (Benneworth en Charles, 2005; Van Geenhuizen en Soetanto, 2009). Een uitzondering zijn Kreijnen en Van Tilburg (2003), met een studie op basis waarvan het Ministerie van Economische Zaken concludeerde dat het aantal spin-offs vanuit kennisinstellingen in Nederland achterblijft bij het buitenland (EZ, 2003).

De aantallen die in die studie genoemd worden zijn niet exact. De auteurs schrijven: 'Aangezien in de meeste gevallen het aantal spin-offs niet systematisch wordt geregistreerd, betreft het genoemde aantal een schatting. Vermoedelijk zal het werkelijke aantal spin-offs zeker enkele tientallen procenten hoger liggen' (Kreijnen en Van Tilburg, 2003). Dat vermoeden zou op dit moment niet meer bestaan. Universiteiten zijn niet langer geneigd om het aantal spin-offs te onderschatten, nu externe valorisatie van onderzoek een kerntaak is geworden (AWT, 2007), met spin-offs als een van de belangrijkste vormen (Wintjes, 2007; Van der Steen *et al.*, 2009).

In de studie van Kreijnen en Van Tilburg eindigde WUR in de achterhoede, met een spin-off-index van 1,43. Deze index is het jaarlijks aantal spin-offs per 1000 fte, gemeten over de periode 1999-2001. De Universiteit Twente scoorde het hoogst met een spin-off-index van 7,86. Hierbij moet worden aange-tekend dat WUR verhoudingsgewijs minder onderzoekers heeft dan andere

universiteiten. Als gevolg van het samengaan met de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) van het Ministerie van LNV, telde WUR in de door Kreijnen en Van Tilburg onderzochte periode 1999-2001 een groot aantal medewerkers met dienstverlenende en uitvoerende taken. Daar staat tegenover dat ook in de periode na 2001 het aantal WUR-spin-offs gering is geweest, ondanks Food Valley, Biopartner, Wageningen Business Generator en andere maatregelen om valorisatie te bevorderen (VSNU, 2005; Resource, 2009).

Een overzicht van *dedicated-lifescience*bedrijven in Nederland is te vinden in het laatste rapport van Biopartner (Biopartner, 2005). Per bedrijf is het startjaar vermeld. Het rapport telt zes -bedrijven in Wageningen die tussen 2000 en 2005 zijn opgericht. Het is echter mogelijk dat 2005 een te vroege peildatum was (Van Dongen *et al.*, 2005; EZ, 2005). De huidige website van WUR vermeldt nog zeven andere spin-off-bedrijven: Calendula Oil, Ceradis, Nsure, CoVaccine, Lactive, Cedi Diagnostics en Telemetry Biometry. In totaal vermelden deze twee bronnen dus dertien bedrijven die sinds 2000 zijn opgericht vanuit de WUR (tabel 1).

Tabel 1: Nieuw opgerichte bedrijven vanuit de WUR sinds 2000

Bedrijf	Jaar van oprichting	Voortgekomen uit	Kennisdomein
Plant Dynamics	2000	PRI	Lichtsensoren
Catchmabs	2000	AFSG	Materiaalwinning door zuivering
CoVaccine	2000	ASG	Hulpstof voor vaccins
Telemetry Biometry	2001 (2006: TeleMetronics Biomedical)	ASG	Meten van fysiologische signalen bij proefdieren
Cedi Diagnostics	2001	ASG	Veterinaire diagnostiek
Bfactory	2002	PRI	Medicinale honing
Lactive	2003	ASG	Isoleren van proteïnes uit melk
Isolife	2005	AFSG	Stabiele isotopen
Lgem	2005	AFSG	Algen
Ceradix	2005	PRI	Milieuvriendelijke bestrijdingsmiddelen
Calendula Oil	2006	PRI	Productie en toepassing van calendula olie
Nsure	2006	AFSG	Bepaling van houdbaarheid
Green Acres	2007	AFSG	Gen-beschrijving

Bron: Biopartner, 2005; WUR-website

### Verklaringen voor clusterabsentie

Met 1300 medewerkers in 2009 is PSG voor universitaire begrippen een zeer groot instituut. De vraag is hoe het kan dat zo'n instituut zo weinig spin-offs heeft voortgebracht, zeker als in aanmerking wordt genomen dat het gaat

om een wetenschapsgebied dat zich goed leent voor het ontstaan van nieuwe bedrijven (Senker, 2004), en er bovendien in de afgelopen jaren tal van maatregelen zijn genomen, door de overheid en door WUR zelf, om het aantal spin-offs te vergroten.

Een deel van het antwoord kan worden gevonden in het standpunt van WUR met betrekking tot intellectuele eigendom dat inhoudt dat WUR de rechten van onderzoeksresultaten wil gebruiken voor 'het verwerven van inkomsten voor Wageningen UR en betrokken uitvinders en onderzoeksgroepen' (WUR, 2008). Dit standpunt is op zichzelf niet bijzonder, maar strikte toepassing ervan, gericht op het maximaliseren van inkomsten, kan de oprichting van nieuwe bedrijven ontmoedigen. Uit interviews met een aantal spin-off-bedrijven blijkt dat, althans in de perceptie van sommige bedrijven, zo'n strikte toepassing aan de orde is geweest. Het betreft interviews in de periode 2007-2009, gehouden in het kader van een Europees onderzoeksproject naar de rol van kennis voor regionale ontwikkeling. Overigens heeft WUR onlangs besloten tot een nieuwe organisatie van kennisvalorisatie (Resource, 2009), waarbij de verantwoordelijkheid meer is komen te liggen bij de onderzoeksgroepen zelf. Het is nog onduidelijk of deze nieuwe organisatie verandering brengt in de wijze waarop WUR intellectuele eigendom beheert.

Het WUR standpunt over intellectuele eigendom is een mogelijke verklaring voor het geringe aantal spin-offs van de WUR. Voor de specifieke situatie van PSG kunnen nog andere verklaringen gegeven worden. Twee factoren zijn van invloed op de programmering van het onderzoek van PSG en de mogelijkheden tot valorisatie ervan door middel van spin-offs: de aard van de industrie waar PSG mee te maken heeft en de aard en organisatie van het wetenschappelijk onderzoek in PSG en in Wageningen.

### **Verandering in de aard van de industrie**

Plantenbiotechnologisch onderzoek wordt vooral toegepast in zaadveredeling (Bijman en Tait, 2002). Dat is een industrie met bijzondere kenmerken, een gevolg van het feit dat biotechnologie waardeketen-orkestratie mogelijk maakt (Hinterhuber, 2002). Een bedrijf kan nu naast bestrijdingsmiddelen ook zaden aanbieden van gemodificeerde gewassen die bestand zijn tegen diezelfde bestrijdingsmiddelen. Door orkestratie ontstaan hechte netwerken van bedrijven die samen alle onderdelen van de waardeketen beheersen. In zo'n keten zijn activiteiten geïntegreerd die voorheen tot verschillende markten behoorden. De leiding van het netwerk is in handen van een groot bedrijf, in het geval van plantenbiotechnologie vrijwel altijd een agrochemisch bedrijf. Het belang van zaden in dit systeem is groot, en om die reden zijn veel zaadveredelingsbedrijven door agrochemische bedrijven overgenomen. In Nederland is dat vooral gebeurd met groenteveredelingsbedrijven (Bijman en Boogaardt, 2000). Het gevolg is dat de industriële context van PSG in de afgelopen jaren sterk

is veranderd. Veel van de vroeger meer nationaal georiënteerde veredelingsbedrijven zijn nu onderdeel van grote, internationaal opererende agrochemische bedrijven die over veel O&O capaciteit beschikken en die daarnaast toegang hebben tot universiteiten elders in de wereld. Zaadveredelingsbedrijven die zelfstandig zijn gebleven, opereren ook in toenemende mate internationaal; dat geldt voor bedrijven in zowel de groente- als de aardappelsector.

In het verleden richtten Nederlandse veredelingsbedrijven zich met hun onderzoeksvragen vrijwel automatisch tot Wageningen. Internationale bedrijven kunnen universiteiten vergelijken en op basis daarvan onderzoeksgroepen selecteren waarmee ze willen samenwerken. Voor universitaire onderzoeksgroepen is het dus zaak om zich te profileren, en dat vereist vrijwel altijd specialisatie. Dat is amper een vrije keuze want veel universitaire onderzoeksgroepen zijn voor een belangrijk deel van hun inkomsten afhankelijk van contractonderzoek. Door verregaande specialisatie in de richting waar de klanten al klaar staan, zoals tomaten en aardappels, verdwijnt het zicht op onderzoek dat tot nieuwe bedrijvigheid in andere richtingen zou kunnen leiden. Dat beperkt de ruimte voor het starten van nieuwe bedrijven op het gebied van biotechnologie en bio-informatica.

### **Geldstromen van contractonderzoek bij PRI/PPO**

In 2009 bedroeg de omzet van DLO 351,4 miljoen euro, waarvan 48 procent (168,7 miljoen euro) gefinancierd door het Ministerie van LNV, deels overeenkomstig de DLO-subsidieregeling en deels als contractonderzoek (Wageningen UR, 2009). Dat betekent dat de DLO-instituten gezamenlijk 182,7 miljoen euro,  $0,52 \times 351,4$  miljoen euro, aan inkomsten moesten verwerven buiten het Ministerie van LNV. Een recente specificatie van deze cijfers voor de afzonderlijke DLO-instituten is niet beschikbaar, maar op basis van het jaarverslag 2001 van Stichting DLO kan de omzet van PRI en PPO gezamenlijk op 27 procent van het totaal van DLO worden geschat. Als we aannemen dat LNV-subsidies en contracten gelijkelijk over de DLO-instituten verdeeld zijn, moesten in 2009 PRI en PPO ten minste 49,3 miljoen euro aan inkomsten uit contractonderzoek verwerven bij andere overheidsinstanties, EU, productschappen en industrie. Volgens dezelfde sleutel was dat bedrag in 2006 40,6 miljoen euro. Overigens is de verdeling van LNV-fondsen vermoedelijk niet evenredig over DLO-instituten verdeeld; de wettelijke taken van PRI en PPO zijn kleiner dan die van enkele andere DLO-instituten, en daarmee de subsidie.

### Verandering in de organisatie van het wetenschappelijk onderzoek

WUR is in 1998 ontstaan door samenvoeging van de Landbouwwuniversiteit Wageningen en DLO. De samenvoeging moest beide instituten versterken en daarnaast de praktische toepassing van kennis bevorderen (Resource, 2008). Naast de Landbouwwuniversiteit en DLO waren delen van het praktijkonderzoek en enkele andere instituten erbij betrokken (Tweede Kamer, 1996; 1997). De samenvoeging wordt als succesvol beschouwd (Beemer *et al.*, 2006; Veenstra *et al.*, 2007). Dat oordeel betreft de bedoelde effecten van de operatie en gaat voorbij aan onbedoelde effecten van het vormen van instellingen die een bepaald kennisgebied domineren. PSG is zo'n instelling. DLO bestond uit onderzoeksinstituten die uiteenlopende kennisgebieden bestreken, van gewasveredeling tot natuurbeheer en van bodemkartering tot visserijonderzoek (Roseboom en Rutten, 1998). Drie instituten, die zich vooral met planten bezighielden, fuseerden in 2000 tot Plant Research International (PRI). PRI vormde samen met de universitaire afdeling plantenonderzoek en Praktijkonderzoek Plant & Omgeving (PPO) – een organisatie die voortkwam uit de vroegere proefstations van het ministerie – de nieuwe eenheid Plant Sciences Group (PSG, 2010).

PSG is een instituut dat fundamenteel en praktijkgericht onderzoek uitvoert, en dat daarnaast onderwijs en kennisoverdracht naar de praktijk verzorgt. Voor een belangrijk deel van zijn inkomsten is PSG afhankelijk van contractonderzoek. Wat de onderdelen PRI/PPO betreft gaat het naar schatting om veertig tot vijftig miljoen euro per jaar (kader 1). Deze combinatie van kenmerken belemmert de oprichting van nieuwe bedrijven vanuit PSG. De behoefte aan externe financiering dwingt PSG om een groot deel van zijn onderzoekscapaciteit in te zetten voor producten waar de zaadveredelingsindustrie behoefte aan heeft. Als dat onderzoek tot resultaten leidt kunnen die door bestaande bedrijven worden geabsorbeerd. Dat is een vorm van valorisatie, maar het leidt niet tot nieuwe bedrijven. En als er vanuit PSG al een nieuw bedrijf zou worden opgericht, is de kans groot dat het moet concurreren met PSG zelf, want door de verticale integratie van PSG-onderzoek, van fundamenteel tot toegepast, blijft weinig ruimte over voor onderzoekgeoriënteerde bedrijven om een eigen niche te vinden. Inderdaad wordt PSG door dedicated plantenbiotechnologiebedrijven in de regio Wageningen als directe concurrent gezien, en PSG zelf spreekt trouwens over zulke bedrijven ook in termen van concurrentie (PSG, 2010).

Het resultaat is dat weinig spin-offs worden opgericht, maar ook dat PSG en de zaadveredelings-industrie gevangen lijken te zitten in een gesloten systeem waarin voornamelijk plaats is voor onderzoek naar tomaten en aardappels, de producten waar men al groot in is. Alternatieven zijn schaars, voor zowel PSG als de veredelingsbedrijven. Wetenschappelijke diversificatie via het opbouwen van kennis van nieuwe gewassen kost veel tijd en de mogelijkheden voor valorisatie zijn onduidelijk. Voor de veredelingsbedrijven is diversificatie ook geen

optie, althans niet op de korte termijn, omdat het ontwikkelen van variëteiten in een voor het bedrijf nieuw gewas zeer veel tijd vergt. Bovendien worden beslissingen daarover niet meer bij de overgenomen bedrijven genomen, maar door een hoofdkantoor in het buitenland. Dat alles levert het beeld op van een onderzoeksgroep en een industrie die naar gangbare criteria, zoals wetenschappelijke publicaties en omzet, goed presteren, maar die tegelijkertijd te maken hebben met een vastomlijnde markt waarvan ze moeten hopen dat die in de toekomst niet krimpt.

Bij PSG wordt natuurlijk ook wel onderzoek naar andere gewassen gedaan, maar dat heeft tot nu toe nauwelijks geleid tot de start van nieuwe bedrijven. Redenen daarvoor zouden kunnen zijn dat de universiteit er te veel aan wil verdienen en dat het nieuwe bedrijf meteen moet concurreren met PSG. Toch zou de komst van nieuwe plantenbiotechnologiebedrijven in de regio Wageningen zeer wenselijk zijn. De voorbeelden die er zijn van universitaire spin-offs in Wageningen laten zien dat nieuwe, commercieel interessante toepassingen van biotechnologisch onderzoek mogelijk zijn. Belangrijker nog is het feit dat door het ontbreken van een hoogtechnologisch cluster ook de diversiteit in het onderzoek onder druk staat. Een technologisch platform kan altijd benut worden om de technologie in verschillende richtingen verder te ontwikkelen (Robinson *et al.*, 2007). Hieruit volgt dat een universiteit baat kan hebben bij de aanwezigheid van een variëteit van bedrijven in haar nabijheid, omdat daarmee de kans wordt vergroot op nieuwe toepassingen die voor de universiteit van belang zijn. Opmerkelijk is dat het onderzoek naar de relatie tussen universiteiten en clusters zich tot dusver volledig lijkt te concentreren op de invloed van universiteiten op processen van clustervorming. Invloed in de omgekeerde richting, hoe aannemelijk ook, komt alleen ter sprake in de marge van onderzoek naar ondernemende universiteiten (Murray, 2002; Baldini, 2010). De activiteiten van spin-offs zijn vaak een combinatie van exploratie en exploitatie. Deze kunnen leiden tot verbreding van het universitaire onderzoek waar uiteindelijk ook de veredelingsindustrie baat bij heeft.

### Conclusie

Uit de analyse van het ontbreken van een plantenbiotechnologiecluster in de regio Wageningen zijn drie implicaties af te leiden. Ten eerste, het is zinloos om programma's op te zetten die de oprichting van nieuwe bedrijven moeten stimuleren als de structurele omstandigheden het oprichten van nieuwe bedrijven tegenwerken. Ten tweede, een sterk universitaire focus op vragen en behoeften van bestaande bedrijven kan radicale vormen van innovatie, door nieuwe combinaties van technologieën, in de weg staan. Om die reden lijkt het wenselijk om de nadruk op vraagsturing door bedrijven in het nieuwe bedrijfslevenbeleid (ELI, 2011) aan te vullen met maatregelen die gericht zijn op vraagvernieuwing. Ten derde, het in een enkele organisatorische eenheid onder-

brenge van fundamenteel en praktijkgericht onderzoek vermindert de kans dat vanuit die eenheid nieuwe bedrijven worden opgericht. Nu universiteiten in toenemende mate gedwongen zijn om te zoeken naar andere financieringsbronnen voor onderzoek is dat iets om rekening mee te houden.

### Literatuur

- AWT (2007) *Weloverwogen impulsen. Strategisch investeren in zwaartepunten*. Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.
- Baldini, N. (2010) University spin-offs and their environment. *Technology Analysis & Strategic Management*, 22(8), 859-876.
- Beemer, F., K. Rippen, E. Blokland, M. Knobbe, M. van Vliet en L. van der Meeren (2007) *Groene kennis (de)centraal? Evaluatie van de wijzigingen in het landbouwkundig onderzoek*. Utrecht: Berenschot.
- Benneworth, P. en D. Charles (2005) University spin-off policies and economic development in less successful regions: learning from two decades of policy practice. *European Planning Studies*, 13(4), 537-557.
- Bijman, J. en M.J. Bogaardt (2000) *SMEs in the Netherlands' agrochemicals, seeds and plant biotechnology industries. PITA project: policy influences on technology for agriculture: chemicals, biotechnology and seeds*. Brussel: Europese Commissie.
- Bijman, J. en J. Tait (2002) Public policies influencing innovation in the agrochemical, biotechnology and seed industries. *Science and Public Policy*, 29(4), 245-251.
- Biopartner (2005) *The Netherlands life sciences sector report 2005. New challenges ahead*. Wageningen: Biopartner.
- Dongen, M.B.M. van, H.T.P. Derksen en A.E.A.R. van Diemen (2005) *Eindevaluatie Bio-Partner-programma*. Den Haag/Maarsbergen: Ministerie van Economische Zaken/ Innotact Consulting.
- ELI (2011) *Naar de top: de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
- EZ (2003) *Innovatiebrief, deel II ñ analyse van de Nederlandse innovatiepositie*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- EZ (2005) *Life Sciences Monitor. Stand van zaken EZ ñ actieplan life sciences*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken. Geenhuizen, M. van, en D.P. Soetanto (2009) Academic spin-offs at different ages: a case study in search of key obstacles to growth. *Technovation*, 29(10), 671-681.
- Hinterhuber, A. (2002) Value chain orchestration in action and the case of the global agrochemical industry. *Long Range Planning*, 35(6), 615-635.
- Kreijnen, M. en J.J. van Tilburg (2003) Researchers op ondernemerspad. Internationale benchmarkstudie naar spin-offs uit kennisinstellingen. *EZ beleidsstudies*, 03(20).
- Tweede Kamer (1996) *LNV-kennisbeleid tot 1999. Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer*. 24430(7).
- Tweede Kamer (1997) *Oprichting Stichting Kenniscentrum Wageningen. Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer*. 25458(1).



- Murray, F. (2002) Innovation as co-evolution of scientific and technological networks: Exploring tissue engineering. *Research Policy*, 31(8-9), 1389-1403.
- Potter, J. en G. Miranda (2009) *Clusters, innovation and entrepreneurship: local economic and employment developments*. Parijs: OESO.
- PSG (2010) *Meerwaarde uit samenwerking*. [issuu.com/plantsciencesgroup/docs/sp\\_nl](http://issuu.com/plantsciencesgroup/docs/sp_nl).
- Resource (2008) *De Haagse wieg van Wageningen UR*. [resource.wur.nl](http://resource.wur.nl), 15 mei.
- Resource (2009) *Kenniseenheid regelt spin-off weer zelf*. [resource.wur.nl](http://resource.wur.nl), 29 januari.
- Robinson, D.K.R., A. Rip en V. Mangematin (2007) Techno-logical agglomeration and the emergence of clusters and networks in nanotechnology. *Research Policy*, 36(6), 871-879.
- Rooij, A. van, E. Berkers, M. Davids en F. Veraart (2008) National innovation systems and international knowledge flows: an exploratory investigation with the case of the Netherlands. *Technology Analysis & Strategic Management*, 20(2), 149-168.
- Roseboom, J. en H. Rutten (1998) The transformation of the Dutch agricultural research system: an unfinished agenda. *World Development*, 26(6), 1113-1126.
- Senker, J. (2004) An overview of biotechnology innovation in Europe: firms, demand, government policy and research. In: McKelvey, M.D., A. Rickne en J. Laage-Hellman (red.) *The economic dynamics of modern biotechnology*. Cheltenham: Edward Elgar, 99-132.
- Steen, M. van der, I.M. Bodas Freitas, R. Bekkers en V. Gilsing (2009) *Diversity in technology transfer policies and practices? empirical evidence from The Netherlands*. Paper voorbereid voor de 2009 AOM annual meeting, Chicago, 7-11 augustus.
- Veenstra, J., A.M. Ruiter, B. van Vliet, W. Arendse, A. van Dillen, P. Ammerlaan en E. Reuver (2007) Beleidsdoorlichting artikel 26, LNV-begroting 'Kennis & Innovatie'. *Rapport van de Directie Kennis, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel-kwaliteit*, 2007(075).
- VSNU (2005) *Onderzoek van waarde. Activiteiten van universiteiten gericht op kennisvalorisatie*. Den Haag: VSNU.
- WUR (2009) *Jaarverslag Wageningen UR (2009)*. Wageningen: Wageningen UR.
- Wintjes, R. (2007) *Monitoring and analysis of policies and public financing instruments conducive to higher levels of R&D investments: the epolicy mixi project. Case study The Netherlands*. Maastricht: UNU-MERIT.
- WUR (2008) *Concept van eRegeling octrooien en vindingen Wageningen UR*. [www.vawo.nl/wageningen/documents/OP08-27AangepasteRegelingoctrooienenvindingen.pdf](http://www.vawo.nl/wageningen/documents/OP08-27AangepasteRegelingoctrooienenvindingen.pdf), 25 november.

## Bron

ESB 96(4606), 18 maart 2011, p. 182-185.



## Thema 6: Hervormingen in markt- en mededingingstoezicht

In dit thema laten we drie juristen aan het woord, naast één econoom. De politiek heeft besloten om de NMa, OPTA en Consumentenautoriteit op te laten gaan in één toezichthouder, de Autoriteit Consument en Mededinging (ACM). Schinkel betreurt het dat deze fusie vooral is ingegeven door een bezuinigingswens, als onderdeel van operatie 'Compacte Rijksdienst'. De politiek claimt synergievoordelen, maar een stevige inhoudelijke onderbouwing ontbreekt, zoals ook mededingingsadvocaat Pijnacker Hordijk bespreekt. Het blijkt dat niet alleen economen, maar ook juristen worstelen met de vraag wat het nut van deze fusie is. Een verlies aan focus en inhoud dreigt. Pijnacker Hordijk vreest verder dat de Raad van Bestuur kwetsbaarder zal worden voor politieke beïnvloeding. De onafhankelijkheid kan dus ter discussie komen te staan. Van Eijk, eveneens een jurist (hoogleraar Informatierecht), gaat dieper in op dit punt. Omdat de ACM de vorm krijgt van een 'klein ZBO' (waarbij alleen de Raad van Bestuur een ZBO-status heeft) en geen volwaardig ZBO (met eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel), treedt er verwatering van de onafhankelijkheid op. Van Eijk wijst ook op de ondoorzichtige benoemingsprocedure van de bestuursleden. Steyger (hoogleraar Europees bestuursrecht) schaaft zich eveneens in het rijtje van kritische commentatoren. Zij wijst daarbij onder meer op vervagende bevoegdheden (ex ante versus ex post bevoegdheden) en vermenging van verschillende culturen en achtergronden. Ook qua effectiviteit dreigt dus verwatering.



# Het marktwerkingspaleis

Het kan bijna niet missen, Den Haag krijgt er binnenkort een ambtsgebouw met allure bij: het Marktwerkingspaleis. Zoals het Vredespaleis een eeuw geleden werd gebouwd voor het Permanente Hof van Arbitrage, zo biedt het Marktwerkingspaleis passende huisvesting aan de Nederlandse ‘toezichthouders niet-financiële markten’.<sup>1</sup> Minister Verhagen wil die met spoed samenvoegen tot een ‘slagvaardige’ nieuwe toezichthouder, te beginnen met NMa, OPTA plus de Consumentenautoriteit – en liefst meteen ook de NZa erbij. Zijn CDA gaf in de voorzet daartoe mee dat de nieuwe organisatie het toezicht baseert op: ‘vertrouwen in plaats van wantrouwen richting ondernemers.’<sup>2</sup> Den Haag, stad van Vrede en Welvaart.<sup>3</sup>

*Maarten Schinkel*

---

Maarten Schinkel is hoogleraar Competition Economics and Regulation aan de Universiteit van Amsterdam en co-director van het Amsterdam Centre for Law and Economics (ACLE).

Het Marktwerkingspaleis zal een zuilengalerij hebben voor De Consument – met hoofdletters. Er komen zalen voor de juridische dienst en het bureau van de hoofdconoom, met aangrenzende vertrekken voor energie, transport, telecom, en ook alvast voor water. Er is een bibliotheek met alles wat ter wereld ooit verscheen op het gebied van regulering en mededingingsbeleid. Er komen lange wandelgangen, en het paleis zal worden bevolkt door jonkvrouwen en lakeien die precies weten waar in Nederland de marktmachtconcentraties zich bevinden, wie er volgens het Economisch Empirisch Detectie-Instrument (EEDI) zeer waarschijnlijk met wie samenspannt, en met welke kostenstructuren elke sector opereert. En natuurlijk zullen er beelden zijn, bustes en portretten van diverse voorvechters van de maatschappelijke welvaart uit alle tijden, van Adam Smith tot Neelie Kroes.

Helaas is de gemelde fusie van toezichthouders minder nobel geïnspireerd dan de eerste Vredesconferentie van Den Haag. Ze is vooral ingegeven door de wens te bezuinigen op het Hollandse markttoezicht, als onderdeel van operatie ‘Compacte Rijksdienst’. We hoeven van Rijkswege hier dus geen gezichtsbepalende architectuur te verwachten. Het Vredespaleis werd gebouwd naar een ontwerp van Louis Cordonnier, betaald door Andrew Carnegie. Maar terwijl je zou denken dat er toch voldoende gefortuneerde Nederlanders moeten zijn die hun kapitaal op markten – goed en minder goed functionerende – hebben verdiend, en zeker legio, heeft er zich tot op heden geen weldoener met smaak gemeld.

Het zal dus wel bij een intern doe-het-zelf verbouwinkje blijven van de huidige, gehuurde, onderkomens – hier en daar een gipswandje, beetje stuken, likje verf. Tijdens de verbouwing blijft de winkel gewoon open – althans voor die 10% van de ondernemingen die niet al op inspectievakantie is. Het postadres verandert niet. Het acroniem ‘NMa’ kan blijven en wordt overkoepelend: het komt te staan voor ‘Nederlandse *Markt*autoriteit’. Niet OMA (Onafhankelijke MarktAutoriteit) of DNA (De Nieuwe Autoriteit), zoals gonst! Alstjeblijft zeg! Het pas duur verworven webadres [www.nma.nl](http://www.nma.nl) – tot voor kort van een bedrijf dat de crisis echter niet lijkt te hebben overleefd – blijft een goede koop! Er is niet eens een nieuw logo nodig, zodat ook het NMa-briefpapier kan worden opgebruikt, evenals de pennen en de folders.

Met al onze Hollandse zuinigheid moeten we echter goed oppassen dat de organisatiestructuur van de nieuwe markttoezichthouder geen *vernacular architecture* wordt. Dat is architectuur zonder architect, door Frank Lloyd Wright weinig flatteus omschreven als: ‘Folk building growing in response to actual needs, fitted into environment by people who knew no better than to fit them with native feeling.’<sup>4</sup> We hebben niks aan een houtje-touwtje NMa. Het Marktwerkingspaleis dient stevig te worden gefundeerd en recht opgetrokken op wat we weten over de optimale rolverdeling en het samenspel tussen algemeen mededingingstoezicht en sectorspecifieke regulering. Daarover is veel bekend. Er is uitgebreid onderzoek naar gedaan en uitvoerig over gepubliceerd. Er is meer dan voldoende deskundigheid. Maar daarvan moet dan wel gebruik worden gemaakt.

---

222

Het plan van de minister maakt eerder een haastige, weinig doordachte indruk. Eind volgend jaar al moet de fusie geconsumeerd zijn. De brief van 28 maart is – na vooral algemeenheden in Deel I – vaag over de vorm en voordelen van de samenvoeging. In paragraaf 4 staat dat ze ‘synergievoordelen’ zou opleveren door ‘op basis van samenwerkingsprotocollen gebruik te maken van elkaars kennis en kunde.’ Een ambtelijke werkgroep onderzoekt hoe die synergieën precies de beoogde 7 miljoen euro moeten opleveren – want dat zag de minister ook niet meteen. Waarom is niet publiek wie er door deze werkgroep worden gehoord? Over de stuurgroep die de nieuwe NMa ontwerpt, is ook niets officieels bekend. Er zouden kopstukken uit de fusiepartners zelf in zitten – plus Hans van der Vlist van VROM, een weg- en waterbouwkundige.<sup>5</sup> De groep zou voor 1 juni verslag doen. Is dat verslag er al? Er staat niets online. Komt er gelegenheid voor inspraak? Ja toch zeker! Een publieke consultatie zou passend zijn.

Wel schrijft de minister dat de OPTA overbodig is geworden: ‘Ook ontwikkelen bepaalde markten in transitie (bijvoorbeeld post en telecommunicatie) zich

verder tot concurrerende markten, waardoor markttoezicht op termijn wellicht meer achteraf kan plaatsvinden.<sup>6</sup> Maar hoe wordt gegarandeerd dat de NMa een snelle antitrust-interventiemacht blijft, en niet het type regulator-toezicht-houder wordt dat belegert? Hoe verhoudt zich dat met het doorschuiven van Chris Fontein? En ook Jaap de Keijzer is in de eerste plaats een reguleerder – op het ICN-congres, afgelopen mei, onthulde hij – in een hilarische, bijna Bomansiaanse speech – lid te zijn van het ‘IRN’, het ‘International Regulation Network’, en dat was de reden dat de organisatie hem alleen identificeerbaar met een afwijkend zwart lint aan zijn badge – de andere linten waren rood of twee kleuren blauw – tot het congres te zijn toegelaten. Moet het van de economen komen?

Maar goed, laten we voorlopig optimistisch blijven. Met een beetje fantasie is er wel wat van te maken. Het Marktwerkingspaleis heeft straks twee torens, net als het Vredespaleis – dat er overigens oorspronkelijk vier zou hebben, maar toen dat zelfs voor Carnegie te duur werd paste de constructeur, een Nederlander, het ontwerp aan. Het Muzenplein – vernoemd natuurlijk naar de negen muzen die Apollo, ook de god van de orde, niet waar, inspireerden – is de binnenplaats, met een brug over de slotgracht verbonden met de paleistuinen – het Malieveld, compleet met hofvijver – je weet wel, naast dat pannenkoekententje. En stond daar niet ‘De Fontein van de Eeuwige Consumentenwelvaart’? Niet? Zullen we *die* dan laten ontwerpen door een Nederlandse toparchitect?

## Noten

- 1 Brief van minister Verhagen aan de Tweede Kamer, 28 maart 2011, p. 1.
- 2 @GerdaVerburg, 07-06-2011 16:21.
- 3 Brief van minister Verhagen aan de Tweede Kamer, 28 maart 2011, p. 6: ‘De doelstelling voor de nieuwe toezichthouder is het vergroten van de welvaart.’
- 4 Geciteerd in Paul Oliver, *Dwellings*, Londen: Phaidon Press 2003.
- 5 Volgens een artikel in *De Telegraaf* van 24 juni 2011 bestaat de stuurgroep naast Hans van der Vlist uit Henk Don van de NMa, Chris Fontein van (toen nog) de OPTA en Bernadette van Buggenum van de Consumentenautoriteit.
- 6 Brief van minister Verhagen aan de Tweede Kamer, 28 maart 2011, p. 5.

## Bron

*Markt en Mededinging (M&M)*, augustus 2011, nr. 4, p. 138-139.

# Op weg naar de nieuwe marktautoriteit

De voorgenomen fusie van de NMa, OPTA en de Consumentenautoriteit is inmiddels een politieke realiteit. De vaste Kamercommissie voor EZ, Landbouw en Innovatie (ook al zo'n fusieproduct) besprak het onderwerp op 7 juni 2011. Het fusievoorstel werd vooral aangegrepen als aanleiding om nog wat meer potentiële fusieballonetjes op te laten: waarom niet ook het Commissariaat voor de Media en het College van Toezicht Auteursrechten met elkaar laten fuseren? Serieuze bedenkingen bij de fusie van de drie genoemde autoriteiten waren er niet. Maar inhoudelijk onderbouwde redenen voor deze fusie werden ook niet gegeven. Inmiddels heeft de Minister bij brief van 8 juli aan de Kamer de plannen nader ingevuld. Het enthousiasme dat uit de brief spreekt, kan de indruk niet helemaal wegnemen dat de fusie vooral is ingegeven door bezuinigingsoverwegingen. Waarbij onmiddellijk de vraag rijst of de kosten die de voorbereiding en implementatie van de fusie gaan meebrengen de bezuinigingstaakstelling (ruim zeven miljoen euro per jaar) de komende jaren niet ruimschoots gaan compenseren.

*Erik Pijnacker Hordijk*

---

Erik Pijnacker Hordijk is  
advocaat bij De Brauw  
Blackstone Westbroek N.V. en  
tevens redactielid van M&M.

Intussen worstelen mededingingsjuristen nog steeds met de vraag wat het werkelijke nut van een fusie van de NMa met de Consumentenautoriteit zou kunnen zijn. Grootste zorg is dat de kerntaak van de NMa, het algemene mededingingstoezicht inclusief fusiecontrole niet ondergesneeuwd raakt onder de 'nevenfuncties.' De nieuwe Marktautoriteit moet uit vier directoraten gaan bestaan: consumentenbescherming, telecom, energie en mededingingstoezicht. Volgens de brief van de Minister zouden deze vier directoraten kwantitatief min of meer gelijkwaardig moeten zijn. Dat kan al snel leiden tot politieke onderwaardering van het belang van het algemene mededingingstoezicht leiden, dat niettemin op alle economische sectoren van toepassing is. De belangrijkste synergiewinst lijkt daarin te schuilen dat de tyische consumentenbeschermingstaken uit de telecom- en energiewetgeving worden ondergebracht bij het directoraat dat de taken van de consumentenautoriteit voortzet. Winst schuilt ook daarin dat de 'horizontale' juridische dienst van de NMa als concept gehandhaafd blijft. Dat kan zeker leiden tot vergroting van de juridische kwaliteit van de besluitvorming.

Volgens de Minister staat voor de nieuwe Marktautoriteit de consument centraal. Dat zijn mooie woorden, maar het klinkt toch vooral opportunistisch. Het 'consumer interest' dat de sleutelrol vervult in het hedendaagse mededingingsbeleid ziet niet op de bescherming van de consument tegen, kort gezegd, oneer-



lijke handelspraktijken, maar is de 'proxy' voor het belang van het beschermen van de effectieve concurrentie. Dat is iets wezenlijk anders. Ook waar de NMa en OPTA zich bezighouden met sectorspecifieke marktregulering gaat het om het bevorderen van de goede werking van markten en is het perspectief aanzienlijk ruimer dan dat van bescherming van de consumenten tegen onfaire handelspraktijken (met inbegrip van onredelijk hoog geachte prijzen). Voor zover de NMa en OPTA zich bezighouden met consumentenbeschermingsaangelegenheden – denk aan de recente colportagezaken van de NMa in de energiesector – rijst de vraag of de desbetreffende bevoegdheden niet beter bij de Consumentenautoriteit (hadden) kunnen worden ondergebracht. Aan de bekroonde en volgens het Ministerie van EL&I kennelijk zeer populaire consumentenwebsite Consuwijzer werken ook de NMa en OPTA mee. Maar dat op dit vlak nu via een fusie wezenlijke synergievoordelen te realiseren zouden zijn, valt te betwijfelen. Een enkel bezoek aan de website is voldoende om vast te stellen dat deze in alle ernst geen kernactiviteit van de NMa kan zijn.

Het blijft dan ook de vraag of de mogelijke synergievoordelen van de vorming van een soort superautoriteit opwegen tegen de dreiging van een verlies aan focus en inhoud. Maar hoe dan ook rijst de vraag hoe een fusie met de Consumentenautoriteit zou kunnen bijdragen aan vergroting van de efficiency en kwaliteit van de output van de NMa. Informele afspraken tussen de marktautoriteiten en de Consumentenautoriteit – zoals wij deze al jaren kennen voor de relatie tussen de NMa enerzijds en OPTA en de NZA anderzijds – lijken een praktisch middel om de efficiency en kwaliteit van de handhaving te bevorderen dan een fusie tot een mega-toezichthouder. Eventueel zou men ook kunnen denken aan overheveling van bepaalde wettelijke taken van NMa en OPTA naar de Consumentenautoriteit.

Inmiddels begint ook de Raad van Bestuur van de nieuwe Marktautoriteit geleidelijk aan vorm te krijgen. Onlangs werd huidig OPTA-bestuursvoorzitter Chris Fontein aangewezen als nieuwe bestuursvoorzitter van de NMa en daarmee ook van de fusieautoriteit. De Minister heeft duidelijk te verstaan gegeven dat de nieuwe Raad van Bestuur, wellicht na een beperkte overgangperiode, uit slechts drie leden zou moeten gaan bestaan. De fusiepartners onderschrijven deze gedachte: de huidige raad van bestuur kan het met een enkele fulltimer en twee parttimers immers ook gemakkelijk rooien. Maar in het veld denkt niet iedereen daar even positief over. Reeds in de huidige structuur van de NMa staat de raad van bestuur op forse afstand van de operationele directoraten. Met name de Directie Mededinging beschikt over een zeer grote autonomie in de onderzoeksfase, zonder dat de raad van bestuur daar enig inhoudelijk toezicht op uitoefent. Dat heeft weer te maken met de interne machtscheiding bij de NMa, maar heeft ook een duidelijke keerzijde vanuit een oogpunt van kwaliteitscontrole. Het risico is aanzienlijk dat een driekoppige raad van bestuur van een marktautoriteit met een sterk heterogeen taken- en bevoegdhedenpakket

niet bij machte zal zijn om inhoudelijk voldoende kennis, inzicht en overzicht te hebben om de activiteiten van de eigen staf optimaal te beoordelen en aan te sturen. Het risico van besturen op basis van onderbuikgevoelens neemt aanzienlijk toe. Juist bij een onafhankelijke ‘supertoezichthouder’, over wie uiteindelijk alleen nog maar een tamelijk marginaal toetsende bestuursrechter controle uitoefent, is dat geen lonkend perspectief: ‘politiek met een kleine p’ is een even grote bedreiging voor de objectiviteit, de kwaliteit en het gezag van een bestuurlijk orgaan als de ‘politiek met een grote p’ die juist welbewust op grote afstand is gezet. Zeker de gefuseerde Marktautoriteit zal dringend behoefte hebben aan een deskundige raad van bestuur met inhoudelijk gezag, die in staat is enerzijds weerwerk te bieden tegen de onvermijdelijke aanvallen op de eigen onafhankelijkheid vanuit de politieke arena, maar die anderzijds in staat is de ‘Sturm und Drang’ van enthousiaste medewerkers in goede banen te leiden. Een buitengewoon moeilijke en veeleisende taak, waarvan het de vraag is of deze door een gezelschap van drie heren en dames kan worden vervuld. In de recente brief van de Minister wordt aangegeven dat de raad van bestuur van de Marktautoriteit een soort klein stafbureau zou moeten krijgen dat de voorbereiding van de besluitvorming ondersteunt. De vorming van een dergelijk ‘kabinet’ kan de kwaliteitszorgen slechts ondervangen indien het een hoog kwaliteitsprofiel krijgt. Dat lijkt moeilijk in het bezuinigingsplaatje in te passen. Daarnaast zal er hoe dan ook behoefte zijn aan versterking van de staf van de verschillende directoraten op senior niveau. Ook dat is een breed gepercipieerde noodzaak die niet direct verenigbaar is met de bezuinigingsdoelstellingen die de bottom line voor de operatie vormen.

Een ander punt van aandacht zijn de grote verschillen in de wet- en regelgeving (inclusief soft law zoals ‘best practices’) voor de verschillende domeinen die de nieuwe Marktautoriteit zal moeten gaan bestrijken. Dat vereist harmonisatie en waarschijnlijk ook aanpassing van die wet- en regelgeving. Dat vergt dus ook investeringen door het Ministerie van EL&I op wet- en regelgevend vlak. Dit kan niet eenvoudig aan de nieuwe Marktautoriteit zelf worden overgelaten. Het risico is dan groot dat de focus bij de nieuwe ZBO verschuift naar het voorkomen van bestuurlijke en juridische bedrijfsongevallen in plaats van op inhoudelijk optimale taakuitoefening. Hoe dan ook zal de nieuwe autoriteit ervoor moeten waken dat het mededingingsrechtelijke beoordelingskader – dat ook in de huidige situatie al aanleiding kan geven tot discussies – niet erodeert.

Kostenreductie: het zou mooi zijn als die op termijn gerealiseerd zou kunnen worden, maar het waarborgen van de kwaliteit van het fusieproduct zou toch te eerste prioriteit moeten zijn. Kortom, het zal een hele uitdaging worden om het project te laten slagen en het zal een nog grotere uitdaging worden om in de aanloop naar de fusie de kwaliteit van het ‘eigenlijke’ werk er niet onder te laten lijden.

Ieder nadeel heeft zijn voordeel: het fusieproject heeft tot gevolg dat de plannen tot invoering van strafrechtelijke handhaving van het mededingingsrecht *sine die* zijn verdaagd. Hierover wordt al tijden niets meer vernomen. Duidelijk is dat de nieuwe autoriteit zo'n fundamentele ingreep in de eigen taken en bevoegdheden er niet ook nog bij kan hebben, om nog maar te zwijgen van de praktische uitvoeringsperikelen waartoe de gedwongen samenwerking met het OM aanleiding zal geven.

Tot zover het toekomstperspectief. Op 30 juni 2011 nam Pieter Kalbfleisch formeel afscheid van de NMa. Hij was reeds eerder feitelijk vertrokken om redenen die in de nationale media breed zijn uitgemeten. Dit redactioneel is bepaald niet de plek om daar nog een schepje bovenop te doen. Namens de voltallige redactie van Markt & Mededinging zou ik Pieter Kalbfleisch hartelijk willen bedanken voor hetgeen hij sedert zijn aantreden in de hoogtijdagen van het bouwfraude-epos voor de mededingingswereld heeft betekend. De wijze waarop hij leiding heeft gegeven aan, inderdaad, de afwikkeling van dat epos was bijzonder én bijzonder succesvol. Hij heeft daarmee in korte tijd groot gezag verworven. Pieter Kalbfleisch wist als geen ander daadkracht te combineren met charme en collegialiteit. De verhouding tussen de NMa en de buitenwereld, meer in het bijzonder de mededingingsjuristen in de advocatuur en het bedrijfsleven (die op hun beurt een niet uit te vlakken bijdrage leveren aan de (zelf)handhaving van het mededingingsrecht) is onder zijn bewind sterk verbeterd. Kalbfleisch' jaarlijkse optreden tijdens het kerstdebat van de Vereniging voor Mededingingsrecht was daarvan de manifestatie bij uitstek: altijd met open vizier en met inhoudelijke argumenten het debat aangaan. Het is ter zeerste te hopen dat Kalbleisch' opvolger Chris Fonteijn zich door hem laat inspireren.

In deze aflevering van M&M treft de lezer een interview met DG Italianer. Redactieleden Drijber en Lugard hebben hem een jaar na diens aantreden een interview afgenomen dat een aantal lezenswaardige insights heeft opgeleverd. Hengevelt schreef een actueel artikel over een thema op het snijvlak van mededingingsrecht en aanbestedingsrecht: de mogelijkheid van uitsluiting van deelname aan aanbestedingen van ondernemingen die de mededingingswetgeving hebben overtreden. Naast de vaste column van Schinkel die – hoe kan het anders – de voorgenomen oprichting van de Nationale Marktautoriteit op de korrel neemt, bevat deze aflevering diverse annotaties. Loozen en Varkevisser schreven een – zoals de titel reeds verraadt – kritische annotatie bij een uitspraak van rechtbank Rotterdam over een verticale fusiezaak in de sector van de ambulancezorg. Wiggers en Sluijs bespreken het eerste besluit van de NZA waarbij de regels omtrent vaststelling van aanmerkelijke marktmacht van een zorgaanbieder zijn toegepast met een lokale apotheek te Breskens als slachtoffer. Tot slot bespreekt Parret het prejudiciële arrest van het Hof van Justitie van de EU waarin definitief is uitgemaakt dat nationale mededingingsautoriteiten

niet de bevoegdheid hebben om besluiten te nemen waarin wordt vastgesteld dat de Europese mededingingsregels *niet* zijn overtreden.

**Bron**

*Markt en Mededinging (M&M)*, augustus 2011, nr. 4, p. 121-123.

# ACM onafhankelijk?

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Consumenten Autoriteit (CA) moeten opgaan in de 'Autoriteit Consument en Markt' (ACM).<sup>1</sup> Dit is de strekking van een wetsvoorstel dat momenteel bij de Raad van State ter advisering voorligt. De belangrijkste argumenten voor samenvoeging zijn het feit dat ze zich alle drie met markttoezicht bezighouden en er met de fusie een kostenbesparing valt te realiseren. Op beide argumenten is het nodige af te dingen, maar daar gaat het hier niet om. De drie instellingen kennen ieder een verschillende bestuurlijke inrichting. De NMa (die niet alleen over mededinging in algemene zin gaat, maar ook belast is met toezicht op de transport- en energiesector) is momenteel een zogenoemd 'klein ZBO'. Kenmerkend voor een dergelijk zelfstandig bestuursorgaan is het ontbreken van rechtspersoonlijkheid en het feit dat het personeel in dienst is van de rijksoverheid. Alleen de raad van bestuur van de NMa heeft in feite ZBO-status. De CA is een onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en valt dus rechtstreeks onder het ministerieel gezag. OPTA is daarentegen een volwaardig ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel. De nieuwe ACM wordt naar het evenbeeld van de NMa een klein ZBO.

Is hier sprake van een onafhankelijke autoriteit? NMa, OPTA, CA en andere autoriteiten vinden hun basis in Europese richtlijnen. Deze richtlijnen kennen een autoriteitenconcept dat breder is dan een traditioneel ZBO. Het gaat veelal niet om het uitvoeren van een gedelegeerde bevoegdheid, maar om een instantie die eigen regulerende en geschilbeslechtende bevoegdheden heeft. Daarbij wordt onafhankelijkheid van essentieel belang geacht om afstand te creëren tot marktpartijen en tot de overheid. Binnen de diverse Europese richtlijnen is er enige variëteit, maar deze dubbele onafhankelijkheid is een wezenlijk element. In een recente Europese studie wordt nog eens helder uiteengezet wat er allemaal bij komt kijken om onafhankelijkheid te garanderen.<sup>2</sup> Veel van de daarin besproken criteria zijn relevant voor de nieuw in te richten ACM. Ik licht er hier een aantal wat uitgebreider toe.

Aan de institutionele kant wordt onafhankelijkheid onder meer afgemeten aan de mate waarin de autoriteit zelfstandig kan optreden. In dit verband zijn rechtspersoonlijkheid, eigen personeel en eigen budget van belang. Van de eerste twee is bij de ACM dus geen sprake. Indien de lijn van de huidige NMa wordt gevolgd dan wordt het budget uitsluitend op basis van politieke prioritering vastgesteld. Ten minste zou moeten worden overwogen om het benodigde

*Nico van Eijk*

---

Nico van Eijk is verbonden aan het Instituut voor Informatierecht (IViR, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam).

budget via een meer gewogen proces – bijvoorbeeld met inschakeling van een derde partij (de rekenkamer?) – tot stand te laten komen en voor een meerjarige periode te verzekeren. Een ander institutioneel aspect betreft de bevoegdheden. Vergeleken met buitenlandse autoriteiten ligt de lat in Nederland zeer laag en wordt al te snel aangenomen dat het om beleid gaat en derhalve de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding is. Dit soort legaliteitsissues bemoeilijkt adequaat handelen. Een blik over de grens levert interessante voorbeelden op zowel wat betreft bevoegdheden als alternatieven voor de verantwoordingsvraag. Een extreem voorbeeld is de verdeling van frequenties, die in Nederland volledig politiek wordt bepaald maar elders in belangrijke mate tot de verantwoordelijkheid van onafhankelijke autoriteiten wordt gerekend.

Een ander heikel punt betreft de benoeming van de leden van de ACM. Bij NMa, OPTA en CA is dit al een zwak punt (evenals bij andere autoriteiten/toezichthouders zoals de AFM en de Zorgautoriteit). Er zijn nauwelijks geformaliseerde benoemingscriteria (hooguit wordt ‘deskundigheid’ verlangd en wordt een aantal incompatibiliteiten vastgelegd) en de procedures worden in de betreffende wettelijke kaders niet omschreven. Zonder ook maar in enig opzicht te willen twijfelen aan de integriteit en kwaliteit van hen die nu de diverse posten bemannen: ‘politieke willekeur’ is uitgangspunt. Het is de minister die geheel naar eigen inzicht kandidaten kan selecteren en benoemen. Een zorgvuldige transparante procedure kan bij de ACM niet ontbreken, daarvoor is het een te belangrijke instelling. Maar ook moet niet worden vergeten dat met de instelling van de ACM een geheel nieuw college wordt benoemd met een zittingsduur van vier jaar. Dat zal gebeuren tegen het einde van de huidige regeringsperiode, zodat er fors ‘over het graf heen’ kan worden geregeerd.

Dat deze institutionele en benoemingsvraagstukken ook daadwerkelijk bestaan, wordt bevestigd door het recente ‘RelatiestatuuT EL&I-NMA 2011’.<sup>3</sup> Dit document regelt de relatie ‘voor zover die relatie niet bij of krachtens wet is geregeld’. En waar gaat het dan om, inderdaad: financiering, personeel, benoeming en informatieuitwisseling. Afgezien van het feit dat veel van de gekozen oplossing en suboptimaal zijn, behoeven dit soort zaken een meer formele inkadering. Ze raken de kern van de onafhankelijkheid van dergelijke autoriteiten.

## Noten

- <sup>1</sup> *Kamerstukken II 2010/11*, 31 490, nr. 54, 55, 69, 70 en 73.
- <sup>2</sup> *INDIREG: Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies*, studie in opdracht van de Europese Unie. Zie: [www.indireg.eu](http://www.indireg.eu).
- <sup>3</sup> *Stcrt.* 2011, 17 320 (d.d. 30 september 2011).

## Bron

*Nederlands Juristenblad*, 16 december 2011, afl. 44/45.

# Een cocktail van NMa, OPTA en Consumentenautoriteit

## Stirred or seriously shaken

De samenvoeging van NMa, OPTA en Consumentenautoriteit zou tot een supertoezichthouder kunnen leiden. De vraag is of de diverse typen bevoegdheden zich lenen voor een organisatie die niet alleen diverse wetten uitvoert, maar tevens vanuit hun achtergronden in het Europese recht toch zeer verschillende taken heeft. In dit artikel wordt de beoogde wijze van samenvoeging beschreven en de daaruit voortvloeiende risico's besproken.

*Elies Steyger*

---

Elies Steyger is hoogleraar Europees Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam en advocaat te 's Hertogenbosch.

### Inleiding

Het verlangen naar een efficiëntere, en vooral ook kleinere, overheid heeft er toe geleid dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de toezichthouders op niet-financiële markten onder de loep heeft genomen.<sup>1</sup> Daaruit bleek dat een aantal markttoezichthouders mogelijk samengevoegd zouden kunnen worden. In eerste instantie is gedacht aan de NMa, de OPTA en de Consumentenautoriteit (CA). De samenvoeging zou synergievoordelen tussen de toezichthouders opleveren en er zou flexibel en integraal kunnen worden ingespeeld op ontwikkelingen op de verschillende markten. Vooralsnog zijn het alleen deze drie toezichthouders die voor samenvoeging in aanmerking komen. Verkend wordt nog of de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) in aanmerking komt voor toevoeging aan deze 'super-autoriteit'.

De drie toezichthouders die nu worden bezien hebben ieder een andere achtergrond. De NMa is voortgekomen uit het verlangen naar spontane harmonisatie met het Europese mededingingsrecht en heeft zich ontwikkeld van een dienst van het toen nog, Ministerie van Economische Zaken tot een zogeheten 'klein' zelfstandig bestuursorgaan, waarbij de Raad van Bestuur het bestuursorgaan vormt, zonder rechtspersoonlijkheid en eigen personeel. De OPTA, die bevoegd is tot toezicht op de Postwet en de Telecommunicatiewet, komt voort uit de voorganger<sup>2</sup> van de Kaderrichtlijn telecommunicatie.<sup>3</sup> Deze richtlijn (gelijk haar voorganger) draagt in artikel 3 de lidstaten op een bevoegd lichaam in te stellen of aan te wijzen, die de taken uitvoert die in de richtlijn aan de 'nationale regelgevende instantie' opdraagt. De OPTA is een zelfstandig

bestuursorgaan met eigen personeel. De Consumentenautoriteit, ten slotte, vloeit voort uit Vo.2006/2004,<sup>4</sup> betreffende de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor, uitsluitend grensoverschrijdende, handhaving van de consumentenwetgeving.

Deze verordening heeft geleid tot de oprichting van een bredere Consumentenautoriteit die ook de handhaving van nationale normen, waaronder privaatrechtelijke, tot taak heeft. De CA heeft geen zelfstandige status maar is een dienst van het ministerie. De status van de nieuwe toezichthouder, vergt, naast de naam van de nieuwe toezichthouder (NMPT-CAP), nu al een eerste beslissing.

De minister voorziet dat de volgende besparingen kunnen worden bereikt: vermindering van het aantal bestuurders, efficiëntere inzet van medewerkers, samenvoeging van de verschillende backoffices, verdere samenvoeging van de bedrijfsvoering en vermindering van de afstemming. De vraag rijst of die besparingen kunnen worden bereikt, met behoud van verschillende taken van de verschillende autoriteiten, waarbij hun bevoegdheden niet vervuild worden door vermenging van belangen tussen de verschillende typen toezicht.

In dit artikel bespreek ik aan de hand van de typen bevoegdheden en werkwijzen van de diverse autoriteiten of de die de minister voor ogen staat wenselijk is. Daarbij komen eerst de bevoegdheden en werkwijzen van de verschillende autoriteiten aan de orde, vervolgens de positie in Europa en ten slotte bekijk ik nog kort de eventuele toevoeging van de NZa.

### **De taken en de werkwijze van de toezichthouders**

De verschillende toezichthouders hebben uiteenlopende wettelijke taken. De NMa heeft als primaire taak het toezicht op de bepalingen van de Mededingingswet. Dit omvat een politieachtige taak bij het toezicht op de naleving van het kartelverbod (artikel 6 Mw) en het verbod op misbruik van machtspositie (artikel 24 Mw). Daarnaast heeft de NMa een meer bestuurlijke taak bij de controle op concentratievorming. Hierbij gaat het niet zozeer om handhaving maar om, na een meldingprocedure, vergunningverlening (artikel 37 e.v. Mw). Op grond van Vo. 1/2003<sup>5</sup> j° artikel 88 Mw heeft de NMa bovendien de taak om toe te zien op de naleving van de artikelen 101 en 102 VWEU (het Europese kartelverbod en verbod van misbruik van machtspositie) en de daarbij behorende bevoegdheden.

Voorts heeft de NMa een aantal sectorspecifieke bevoegdheden inzake energie en vervoer, die volgens de minister, een extra aanleiding voor de fusie vormen. De desbetreffende wetten kennen inderdaad bevoegdheden aan de NMa toe, zij het dat deze worden uitgeoefend in specifieke organisatorische eenheden.



Voor het toezicht op de Electriciteitswet en de Gaswet is dit wettelijk geregeld (artikel 5a, vijfde lid Mw); voor de Spoorwegwet, de Wet Personenvervoer 2000, de Concessiewet Personenvervoer per trein en de Wet luchtvaart is eveneens een separate afdeling opgericht (de Vervoerkamer), maar deze is niet bij wet voorgeschreven. Ten aanzien van dit sectorspecifieke toezicht moet overigens worden opgemerkt dat dit vooral de mededingingsrechtelijke aspecten van deze wetten betreft, waarbij in het algemeen gaat om ex-post-toezicht. De NMa heeft slechts een enkele bevoegdheid tot het nemen tot ex-ante-maatregelen. Nu de sectorspecifieke bevoegdheden in aparte eenheden worden uitgeoefend wordt hierop verder niet ingegaan.

De OPTA heeft een andere positie dan de NMa, in die zin dat de OPTA, naast het toezicht op een groot aantal technische voorschriften, zowel ex-ante-als ex-post-toezicht kan uitoefenen. De OPTA heeft niet alleen een taak bij de naleving van de voorschriften die de markt reguleren, maar ook bij voorschriften die worden geacht de marktwerking actief te bevorderen. De OPTA heeft de mogelijkheid verschillende verplichtingen op te leggen aan aanmerkelijke marktmachthouders, zoals, onder meer, verplichtingen tot redelijke verzoeken tot toegang (artikel 6a.6Tw), en verplichtingen met betrekking tot de tarieven (artikel 6a.7) programmadiensten (artikel 6a.21 Tw). Het gaat hier om de bevoegdheid verplichtingen op te leggen aan partijen die het verbod van misbruik van machtspositie niet hebben overtreden. Dit gaat dus verder dan de bevoegdheden van de NMa op mededingingsrechtelijk gebied. Het eenzijdig opleggen van verplichtingen aan een partij in een onderhandelings situatie levert immers altijd een concurrentiebeperking op. Normaal gesproken mogen alleen partijen die misbruik maken van hun machtspositie gedwongen worden tot een bepaald handelen. Het feit op de OPTA bevoegdheid tot het opleggen van verplichtingen mag uitoefenen ten opzichte van een partij met een machtspositie die deze *niet* misbruikt, impliceert dat de OPTA de concurrentiepositie van die partij mag beïnvloeden. Dat er sprake moet zijn van een niet-concurrerende markt en de doeltreffendheid van het mededingingsrecht niet gegarandeerd is in die specifieke situatie<sup>6</sup> maakt de beïnvloeding van die concurrentiepositie niet anders. De uitoefening van deze bevoegdheden vloeit voort uit de Toegangsrichtlijn.<sup>7</sup>

De Consumentenautoriteit heeft als toezichthoudende taken primair de handhaving van wettelijke bepalingen van de onderdelen a en b van de bijlage bij de Wet handhaving consumentenbescherming in haar pakket. Als inbreuk op een wettelijke bepaling geldt volgens de wet: 'elk handelen of nalaten dat in strijd is met een van de wettelijke bepalingen, bedoeld in de bijlage bij deze wet, en dat schade toebrengt of kan toebrengen aan de collectieve belangen van consumenten.' De CA houdt zich dus niet bezig met individuele klachten.

De verschillende onderdelen van de bijlage worden op verschillende wijzen gehandhaafd: door middel van een verzoekschrift bij het Hof Den Haag op basis van artikel 3:305d BW (betreffende de voorschriften uit onderdeel a van de bijlage) of door middel van het opleggen van boete of een last onder dwangsom. Op basis van Vo. 2006/2004 treedt zij op als bevoegde autoriteit bij intracommunautaire inbreuken van deze onderdelen. Daarnaast heeft de CA nog taken inzake coördinatie, informatie en het optreden als verbindingsbureau op basis van Vo.2006/2004.

De bevoegdheden van de drie toezichthouders verschillen dus nogal. Waar zoals gezegd de OPTA ex-ante-maatregelen kan opleggen aan marktdeelnemers met een machtspositie heeft de NMa deze mogelijkheid niet op mededingingsrechtelijk gebied. De bevoegdheden van de NMa zijn overwegend beperkt tot ex-post-toezicht; een maatregel die beoogt de markt te bevorderen zonder dat er sprake is van een kartel of misbruik van machtspositie is niet toegestaan.

Dat deze beperking wel eens een probleem vormt blijkt onder meer uit het optreden van de NMa in de gezondheidssector. Zo vulde de NMa haar bevoegdheid ten aanzien van de toegang van apotheken tot een geïntegreerd systeem van patiëntgegevens nogal ruim in.<sup>8</sup> De casus is de volgende. Een aantal apotheken maakt gebruik van een geautomatiseerd systeem voor het gecentraliseerd opslaan van patiëntgegevens, waarbij zij buiten de reguliere openingstijden van de apotheken, toegang hebben tot de patiëntgegevens van andere aangesloten apotheken. Gedurende de reguliere openingstijden kunnen de apotheken alleen patiëntgegevens opvragen door middel van fax of telefoon. Wanneer een niet aangesloten apotheek om een 24-uurskoppeling met het systeem verzoekt, dus ook gedurende de reguliere openingstijden, maar deze wordt geweigerd, stelt de NMa dat de aangesloten apotheken aan elkaar en aan andere apotheken mogelijkheden onthouden om te concurreren op dienstverlening. De afspraak om geen gebruik te maken van het systeem gedurende de reguliere openingstijden is een concurrentiebeperking, omdat de aangesloten apotheken patiënten die elders zijn ingeschreven, voor wat betreft medicatiebewaking nu niet dezelfde service kunnen bieden als de eigen apotheek. De NMa vindt dit een mededingingsbeperking, aangezien de normale onzekerheid over het gedrag van concurrenten verdwijnt.<sup>9</sup>

De NMa oordeelt, kort gezegd dat, indien bepaalde elektronische middelen gebruikt worden voor een, op zichzelf met het mededingingsrecht verenigbare, waarneemregeling, deze middelen zodanig moeten worden gebruikt dat de concurrentie er mee gediend wordt. Is het gebruik ervan beperkt tot de termen van de waarneemregeling, dan is dit concurrentiebeperkend. De waarneem-

regeling is een (concurrentiebeperkende) afspraak, die op zich niet in strijd is met de Mededelingswet.<sup>10</sup> Die strijd ontstaat wel, althans volgens de NMa, nadat een elektronisch hulpmiddel wordt geïntroduceerd voor de waarneming, dat een ruimere toepassing zou kunnen hebben. De NMa vindt dat het enkele feit dat die ruimere toepassing niet gegeven wordt, genoeg is om tot strijd met artikel 6 Mw te concluderen.

Bij deze invulling van de handhavingbevoegdheid van de NMa moeten alle ondernemers die een, op zichzelf geoorloofde, afspraak maken, zich voortdurend afvragen of zij de minst concurrentiebeperkende variant hanteren.<sup>11</sup> 'Daarbij is het niet van belang dat de originele afspraak voldoet aan de criteria van artikel 6, derde lid, Mw, waarin ook het criterium dat geïnteresseerden bij aansluiting onder de voorwaarden van de afspraak, moeten worden toegelaten, is vastgelegd. In deze uitleg van de artikel 6 Mw is het niet van belang dat ondernemers niet in strijd handelen met genoemde artikelen, maar het criterium is of zij alles doen om de concurrentie te bevorderen.<sup>12</sup> Alleen, het (ex ante) bevorderen van de concurrentie is helemaal geen taak van de NMa.

Opgemerkt moet worden dat toen de NMa op deze wijze van haar bevoegdheid gebruik maakte, de NZa nog niet aan het werk was.<sup>13</sup> Dat kan een reden zijn geweest voor de (te) ruime invulling van de handhavingbevoegdheid door de NMa, terwijl de zaak nu waarschijnlijk zou zijn doorverwezen naar de NZa. Niettemin in het enkele feit dat er geen sectorspecifieke toezichthouder bestaat geen excuus voor een toezichthouder, die alleen belast is met een ex-post-handhavingbevoegdheid, deze dan toch maar ex ante in te vullen.

Wanneer de drie autoriteiten samengevoegd gaan worden in de kans uiteraard groot dat een dergelijk vervagen van de grenzen van de bevoegdheden die de verschillende organisaties zijn toegekend gaat toenemen. Dit risico bestaat overigens ook nu al, omdat de samenwerkingsprotocollen doorverwijzen zonder dat duidelijk is vastgelegd welke autoriteit op welk moment moet optreden. Het is echter volstrekt logisch dat binnen één organisatie niet gewacht zal worden op een overtreden van een mededingingsregel, waarna dan pas gehandhaafd kan worden, terwijl diezelfde organisatie op basis van een andere wet ex-ante-bevoegdheden zijn toebedeeld, waarvan gebruik gemaakt kan worden. Dit vervagen kan er echter toe leiden dat van deze bevoegdheden, bijvoorbeeld de bevoegdheid van OPTA om (ex-ante-)verplichtingen op te leggen, te vroeg of verkeerd gebruik zal worden gemaakt. Immers, van de bovengenoemde bevoegdheid om verplichtingen op te leggen uit hoofdstuk 6.a Tw mag alleen gebruik worden gemaakt wanneer de werkelijke concurrentie ontbreekt. Wanneer echter bij het geven van voorschriften op basis van de verplichtingen uit hoofdstuk 6.a Tw al wordt geconstateerd dat het gedrag

mogelijk kan leiden tot misbruik van machtspositie, ook al is daarvan nog geen sprake, is het natuurlijk wel verleidelijk om meteen tot handhaving op basis van de Mededingingswet over te gaan. Ook met de CA dreigt een vermenging van taken. Nu de CA geen individuele klachten van consumenten behandelt (zij beschouwt ze overigens wel als een signaal voor onderzoek) en dus niet bevoegd is op een individuele klacht in te gaan, kan een individuele klacht er mogelijk wel toe leiden, dat wanneer zij zich binnen één organisatie bevinden, de NMa een mededingingsrechtelijke overtreding constateert en daarmee handhavend aan de slag gaat. Of dit de bedoeling was van de klager moet nog maar worden afgewacht.

Kortom een samenvoeging van de taken van de diverse organisaties brengt het risico met zich mee dat een vermenging van bevoegdheden gaat ontstaan. Het enkele feit dat de NMa nu ook al sectorspecifiek markttoezicht houdt doet hier niet aan af. Het sectorspecifieke toezicht betreft nu sectoren die qua omvang van de markt waarop ze opereren relatief beperkt zijn (het toezicht van de NMa op de wel massale markt van het personenvervoer is beperkt tot de activiteiten en de structuur van de vervoerders) waardoor de sectorspecifieke bevoegdheden slechts beperkt kunnen worden ingevuld.

Het hierboven geschetste risico van vermenging wordt nog groter door de wijze van samenvoeging die de minister op het oog heeft.

#### **De effecten van de samenvoeging zoals voorgesteld door de minister**

De samenvoeging van de drie organisaties zal niet alleen bestaan uit de raden van bestuur van OPTA en NMa en de directeur van de CA; de bedoeling is dat er één raad van bestuur komt voor de gehele toezichthouder die zal bestaan uit drie tot vijf personen. De portefeuilleverdeling zal de herkenbaarheid en de positionering van de deelterreinen mededinging, sectorspecifiek telecommunicatietoezicht en consumentenbescherming naar de buitenwereld (waar niet geheel ten onrechte 'waaronder Europa'staats toegevoegd) waarborgen. Daarnaast zal de inzet van medewerkers wijzigen. Zij zullen op een breder werkveld, dus de verschillende toezichtterreinen werkzaam zijn. Ook worden de backoffices van ConsuWijzer, de bedrijfsvoering bijvoorbeeld op het punt van facilitaire dienstverlening, de salarisadministratie en ICT-diensten samengevoegd. Volgens de minister zal daardoor de noodzaak tot afstemming verminderen.

Op zich kan het samenvoegen van een aantal infrastructurele en facilitaire voorzieningen van de toezichthouders een rationele vorm van besparen zijn. Er is geen enkele reden waarom steeds ieder voor zicht het wiel moet uitvinden. Het inzetten van de diverse werknemers op de drie verschillende toezichtter-

reinen ligt echter wel even anders, zeker als er ook maar één raad van bestuur zal zijn.

Van medewerkers op de verschillende toezichtsterreinen werkzaam zijn, wordt een houding vereist, die mij in elk geval buitengewoon moeilijk lijkt. Om te beginnen is daar al de geheimhoudingsplicht die de verschillende wetten de toezichthouders oplegt. Zowel artikel 90 en 91 Mw als artikel 24 OPTA beperken het gebruik van gegevens die op grond van deze wetten zijn gekregen door de toezichthouders tot de uitvoering van de taken op grond van die wet. Verstrekking aan andere bestuursorganen is slechts toegestaan voor zover dit orgaan is belast met toezichthoudende taken, en indien voldoende is gewaarborgd dat de gegevens of inlichtingen niet zullen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze zijn verstrekt. Deze bepalingen alleen al kunnen problemen opleveren als een medewerker betrokken is bij zowel de handhaving van de Mw als het opleggen van ex-ante-verplichtingen op basis van de Tw. Wanneer de gegevens van een onderneming ter beschikking komen in het kader van een onderzoek naar de mogelijkheid van het opleggen van verplichtingen op grond van de Tw zijn de problemen misschien nog niet zo groot: in veel gevallen is er dan mogelijk ook sprake van een overtreding van de Mw. Dit hoeft echter: we hebben gezien dat ex-ante-maatregelen kunnen worden opgelegd aan ondernemingen die geen misbruik hebben gemaakt van hun machtspositie. In dat geval is de Mw niet van toepassing. Voor een medewerker die in het bezit komt van gegevens op basis van de Tw, waarbij een eventueel misbruik twijfelachtig is, is er misschien toch de verleiding om iets dieper te gaan spitten naar de mededingingsrechtelijke kant van die gegevens, hoewel zij niet in het kader van het mededingingsrecht zijn verstrekt. Omgekeerd lijkt het nog lastiger. Stel: een medewerker komt op basis van de Mw (bijvoorbeeld in het kader van de concentratiecontrole) in het bezit van gegevens van een telecom-aanbieder, die tevens relevante informatie oplevert met betrekking tot de toepassing van de Tw. Is het dan echt denkbaar dat zo'n medewerker de gegevens uitsluitend gebruikt voor het onderzoek in het kader van de Mw.<sup>14</sup> Dat levert bovenmenselijke inspanning op, lijkt mij.

In het verlengde hiervan ligt de besparing die wordt verwacht van de vermindering van onderlinge afstemming tussen de toezichthouders. Wanneer zowel de raad van bestuur en de medewerkers zich met alle drie de beleidsterreinen bezighouden zal inderdaad minder afgestemd behoeven te worden. Alleen, deze besparing miskent wel dat de drie toezichthouders verschillende taken en bevoegdheden hebben en deze in elk geval deels zijn gebaseerd op Europees unierecht en volgens het unierecht zijn de taken van diverse toezichthouders wel expliciet gescheiden.

Ten slotte is er de werkwijze van de verschillende toezichthouders. De NMa hanteert een, op Europese leest geschoeid, clementiebeleid,<sup>15</sup> waarbij het, in de kader van een op te leggen boete, lonend kan zijn om de deelname om medewerking te verlenen bij het onderzoek naar een kartel waar de onderneming deel van uitmaakt. De CA heeft, onder invloed van een aantal naar deze organisatie overgestapte medewerkers, die neiging om van eventuele overtreders van de Whc, een zelfde medewerkende houding te eisen om tot een eventuele boeteverlaging te komen.<sup>16</sup> Maar waar het heel logisch is dat compliance in het kartelrecht leidt tot boeteverlaging (immers zo komt men kartels op het spoor) is dat bij een boeteplegging door de CA, waar het gaat om een enkele overtreder, helemaal niet vanzelfsprekend. Waarom moet al medewerking verleend worden in de rapportagefase, wanneer de nog niet veroordeelde overtreder van mening is dat de boete onterecht opgelegd gaat worden en zich voorneemt daartegen te procederen? Dan zelfs het maken van bezwaar tegen het besluit als het 'niet medewerken' worden aangemerkt. Dat is wel van een erg vergaande manier van kruisbestuiving van de verschillende vormen van toezicht.

Het risico bestaat dat door vermenging van de verschillende bevoegdheden en daaruit logisch voortvloeiende werkwijzen in die werkwijzen ook een grote vermenging gaat komen. Dit lijkt mij in elk geval geen wenselijke ontwikkeling.

### **De positie in Europa?**

Ook kan men zich afvragen hoe de samenvoeging zich verhoudt tot het Europese recht dat in elk geval aan twee van de toezichthouders ten grondslag ligt. Hoewel de lidstaten zelf de verantwoordelijkheid dragen voor het inrichten van hun bestuurlijke organisatie geldt natuurlijk wel dat de NMa tevens uitvoeder is van het communautaire mededingingsrecht op grond van Vo. 1/2003<sup>17</sup> en dat de bevoegdheden van de OPTA hun oorsprong hebben in de telecommunicatierichtlijnen.<sup>18</sup>

De samenvoeging zal Europeesrechtelijk in strikte zin geen bezwaren oproepen. Weliswaar zal wat betreft de uitoefening van bevoegdheden op communautair gebied de scheiding tussen NMa en andere toezichthouders nog wat strikter moeten worden gehanteerd, maar de bepalingen van Vo. 1/2003 of de telecommunicatierichtlijnen verzetten zich niet tegen samenvoeging. Althans zo lijkt het.

Een probleem zou artikel 15, derde lid, Vo. 1/2003 kunnen worden waarin de NMa de rol van *amicus curiae* krijgt toebedeeld en op basis hiervan uit eigen beweging opmerkingen kan maken voor een rechterlijke instantie. Weliswaar kan de NMa alleen de mededingingszaken interveniëren; wanneer de functies van diverse toezichthouders vermengd gaan worden, lijkt dit, hoewel strikt ver-

boden, met zo'n rol toch op gespannen voet te staan. Immers, de interveniërende ambtenaar heeft mogelijk kennis van veel meer aspecten van degene die voor de rechter staat in een civiele of bestuursrechtelijke zaak, dan alleen maar de mededingingsrechtelijke aspecten. Het is de vraag of die aspecten te scheiden zijn, wanneer de NMa intervieert in een procedure die, bijvoorbeeld, telecommunicatie betreft. De rol van *amicus curiae* kan daarmee gecompromiteerd worden. Dit spreekt te meer nu in allerlei beleidsstukken zelfstandigheid van toezichthouders sterk wordt onderstreept.<sup>19</sup>

Kortom hoewel het EU-recht zich tegen samenvoeging strikt juridisch niet verzet, lijkt een supertoezichthouder met de bedoeling van de Europese regelgeving niet te stroken.

### De NZa in de mix?

Hoewel de eventuele toevoeging van de NZa aan de supertoezichthouder alleen nog in onderzoek is, in het goed om hier even kort op in te gaan. De NZa heeft, net als OPTA, als sectorspecifieke toezichthouder naast bevoegdheden op het gebied van tarifiering, de bevoegdheid spelers op de markt met aanmerkelijke marktmacht ex-ante-verplichtingen op te leggen (artikel 48 Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg)). Door de Wmg wordt eveneens niet vereist dat er sprake is van misbruik van machtspositie. Deze bevoegdheid is twijfelachtig. Immers, de Wmg vloeit niet voort uit een Europese richtlijn. Het Europese mededingingsrecht, en dan met name artikel 102 VWEU is ten volle van toepassing als er sprake is van beïnvloeding van de interstatelijke handel. Uit dat artikel vloeit voort dat aan een partij die zijn machtspositie niet misbruikt niet zomaar een verplichting kan worden opgelegd, die zijn vermogen te concurreren inperkt. Immers, wie zijn machtspositie niet misbruikt, mag niet worden lastiggevallen met concurrentiebeperkende verplichtingen.

Het enkele feit dat artikel 3 Vo. 1/2003 (de mededingingsverordening) lidstaten niet belet om ten aanzien van eenzijdige gedragingen van ondernemingen een strenger mededingingsbeleid dan de VWEU te hanteren, betekent niet dat deze daarmee de vrijheid krijgen om, wanneer er van beïnvloeding van de interstatelijke handel sprake is, sneller misbruik aan te nemen dan op grond van artikel 102 VWEU is toegestaan. Ok geef deze bepaling de toezichthouder niet de bevoegdheid concurrentiebeperkende maatregelen op te leggen, wanneer er geen misbruik van machtspositie wordt gemaakt. Immers artikel 3 Vo. 1/2003 kan de werkingssfeer van artikel 102 VWEU niet uitbreiden. Het Nederlandse mededingingsrecht kan dat evenmin voor die situaties waarop artikel 102 VWEU van toepassing is, ook zal zou dat theoretisch op basis van het in artikel 3 Vo. 1/2003 bepaalde, dat naast het Europese tevens het Nederlandse mede-

dingingsrecht moet worden toegepast, mogelijk wel kunnen op puur intern Nederlandse situaties.<sup>20</sup>

Bij de toevoeging van de NZa aan de cocktail speelt, nog meer dan bij de samenvoeging met de OPTA, het gevaar dat bevoegdheden verkeerd worden uitgeoefend. Het is nu al zo dat, op basis van artikel 18 Wmg bij een samenloop van bevoegdheden belanghebbenden zich eerst moeten wenden tot de NZa. Die samenloop doet zich al voor wanneer een verzoek bij de NMa wordt ingediend om te bezien of er sprake is van misbruik van machtspositie door een zorgaanbieder of een zorgverzekeraar. In het samenwerkingsprotocol tussen de organisaties is geregeld dat bij samenloop de NZa eerst haar bevoegdheden zal toepassen die zij heeft op basis van de Wmg en pas daarna de NMa haar bevoegdheden op basis van de Mw. De NZa moet de interpretatie van het mededingingsrecht betrekken. Nu het voor de NZa echter niet nodig is om misbruik van een machtspositie aan te tonen, alvorens een maatregel op te leggen, kan zijn zich beperken tot het aantonen van enkel een positie van aanmerkelijke marktmacht. Daar zit echter een risico, namelijk dat niet de NMa de geografische markt afbakt waarin een partij werkzaam is, maar de NZa. De NZa hoeft zich, bij het uitoefenen van haar bevoegdheden op basis van artikel 48 Wmg niet te bekommeren om een grensoverschrijdende geografische markt. De NMa moet dit wel, in elk geval wanneer de mogelijkheid bestaat dat de interstatelijke handel wordt beïnvloed. In dat geval kan de NMa uitsluitend artikel 102 VWEU toepassen en voorzover het Nederlandse mededingingsrecht wordt toegepast kan dat uitsluitend binnen de grenzen van artikel 102 VWEU. Zoals gezegd past een maatregel tegen een marktpartij die geen misbruik maakt van zijn machtspositie niet in het mededingingsrecht van de VWEU, dat voorrang heeft op zowel de Nederlandse Mw als op de Wmg. Van medewerkers die zich vrijelijk bewegen op de toezichtterreinen van beide toezichthouders kan nauwelijks verwacht worden dat ze al deze bevoegdheden uit elkaar houden, nu dit al moeizaam is bij alleen de samenwerking tussen de in elk geval gescheiden toezichthouders.

### Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat ik geen voorstander ben van een samenvoeging van NMa, OPTA en CA tot een supertoezichthouder. Het risico van vervagende bevoegdheden waarbij de ex-ante-bevoegdheden van de ene toezichthouder vermengd worden met de ex-post-bevoegdheden van de andere, waarbij daarna vervolgens handhaving plaatsvindt, lijkt mij te groot. Ook de vermenging van culturen van verschillende toezichthouders die niet alleen heel verschillende taken hebben, maar ook verschillende achtergronden is reëel. Het vervolgens toevoegen van de NZa aan de gefuseerde autoriteit is onverstandig nu in elk geval NMa en OPTA hun bevoegdheden grotendeels ontlenen aan Europese



regelgeving terwijl de NZa een puur Nederlandse vondst is, volgend uit de liberalisering van de gezondheidszorg.

Dit wil overigens niet zeggen dat ik ook tegen logistieke samenwerking zou zijn. Het delen van infrastructuur, de samenvoeging van de backoffices van ConsuWijzer, de samenvoeging van de bedrijfsvoering bijvoorbeeld op het punt van facilitaire dienstverlening, salarisadministratie en ICT-diensten lijkt mij een uitermate zinvolle vorm van besparen. Maar, gezien hun verschillende taakstellingen en achtergronden lijkt mij de fusie van de toezichthouders zelf, hun raden van bestuur en het inzetten van medewerkers op verschillende toezichtterreinen een vorm van besparen die zowel de diverse markten waarop zij toezicht houden als de particulieren die met die markten te maken hebben, op termijn nog veel kan gaan kosten.

## Noten

- 1 *Kamerstukken II* 2010/11, 31 940, nr. 54 van 14 februari 2011 en 60 van 16 mei 2011.
- 2 Richtlijn 90/387, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/51.
- 3 Richtlijn 2002/21 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *PbEG* L 108, p. 33.
- 4 *PbEU* 2004, L 364.
- 5 Verordening van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, *PbEU* 2003, L1.
- 6 Aanbeveling van de Europese Commissie van 11-02-2003 betreffende de relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector, alsmede de Toelichting op de aanbeveling.
- 7 Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektrische -communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, *PbEG* 2002. L 108.
- 8 Besluit van 21 juni 2004, no 2501-123 zoals gewijzigd bij besluit van 16 november 2004.
- 9 Gev.zaken 40-43, 48, 50, 54-56, 111, 113, 114, 73, *Suiker Unie. Jur.*1975. p. 1663.r.o. 174.
- 10 Richtsnoeren voor de Zorg. a.w. paragraaf 118 e.v.
- 11 Het beleid van de NMa op dit punt is in tegenspraak met de richtsnoeren voor de Zorg, zie paragraaf 123.
- 12 In de zaken T-219/99, *British Airways, Jur.* 2003, p. 11-05917, en 322/81, *Michelin Commissie Jur.* 1983, p. 3461 lijkt de Commissie een vergelijkbare benadering te hanteren maar deze hebben betrekking op artikel 101 VWEU dat een iets ruimere bevoegdheid biedt voor het opleggen van positieve verplichtingen.
- 13 Zie E. Steyger, 'Marktwerking in oprichting: de bevoegdheden van Zorgautoriteit en NMa en de werking de praktijk,' *TvGR* 2006, no 1. p. 2-15.

- 14 Dat de geheimhoudingsplicht van toezichthouders in elk geval volgens de Raad van State Europeesrechtelijk serieus genomen moet worden blijkt uit *Kamerstukken II* 1997/98, 24 456.
- 15 Zie de Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken tot vermindering van geldboetes betreffende kartels van 11 september 2009.
- 16 Zie het Besluit van 5 november 2011, inzake Sana Direct, alsmede randnummer 216 e.v. van het Besluit van 23 januari 2008 (Postgarant); zie ook Rb. Rotterdam 25 februari 2010, *LJN* BL6368.
- 17 Vo. 1/2003, betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 101 en 102 VWEU, PbEU L 001.
- 18 Zie hierover het artikel van F. Sickinghe elders in dit nummer.
- 19 Onder meer: OECD Review of Regulatory Reform in the Netherlands. Paris 1999; OECD Economic Surveys Netherlands Volume 2004/9. p. 19-20. Zie ook de Richtsnoeren Amicus Curiae van de NMa, met name de randnummers 15,18 en 20. Zie ook B.M.J. van der Meulen. 'Marktautoriteiten. Aanzet tot interne rechtsvergelijking', Preadvies VAR 2003, p. 31.
- 20 Dit is theoretisch nu de Nederlandse wetgever beoogt de Mw niet strenger of soepeler toe te passen dan de artikelen 101 en 102 VWE. Zie Mvt Mw, TK 1995/1996, 24 707, no. 3, p. 10.