



Het zestiende Jaarboek van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde biedt een bloemlezing van de Nederlandse beleidsdiscussie uit het voorgaande jaar. Zoals gebruikelijk passeren meerdere thema's de revue, grotendeels ingegeven door de actualiteit en beleidsurgentie. De volgende thema's komen in deze editie aan bod: 1. Internationale financiën; 2. Herstel van de overheidsfinanciën; 3. Onderhoud van het pensioenstelsel; 4. Een veranderende arbeidsmarkt; 5. De economie van het WK voetbal, en 6. 65 jaar CPB.

De Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde is in 1849 opgericht. Het doel van de vereniging is het bevorderen van de economische kennis via het organiseren van intensieve gedachtewisseling tussen de leden. Al meer dan een eeuw worden op initiatief van de vereniging jaarlijks Preadviezen voor het economisch beleid in Nederland opgesteld. Elk voorjaar vindt het Economendebat plaats en in het najaar wordt de Tinbergenlezing gehouden.

Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde Jaarboek 2011



Koninklijke Vereniging voor  
de Staathuishoudkunde

# Jaarboek

# 2011



9 789012 573993

Sdu UITGEVERS



Sdu UITGEVERS

Jaarboek 2011



ISBN 978 90 12 57399 3  
NUR 781

Het Jaarboek 2011 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 verveelvoudigd, 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 verveelvoudigingen 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 2011

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.

**Redactie-secretariaat:**

Drs. David Hollanders, MPhil, drs. Jasper de Jong, drs. Berber Kramer, mr. drs. Sabine Visser.



# Inhoud

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

## **Thema 1: Internationale Financiën** 11

De Griekse schulden crisis <i>Roel Beetsma en Daniel Widijanto</i>	13
-----------------------------------------------------------------------	----

Nederland en de Europese schulden crisis <i>Coen Teulings, Michiel Bijlsma en Jasper Lukkezen</i>	21
------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

5

Bazel III: nieuwe kapitaal- en liquiditeitsstandaarden voor banken <i>De Nederlandsche Bank Kwartaalbericht</i>	41
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Juist risicovolle banken zijn dure banken <i>Arnoud Boot en Rens van Tilburg</i>	47
-------------------------------------------------------------------------------------	----

## **Thema 2: Herstel van de overheidsfinanciën** 53

Naar gezonde overheidsfinanciën: Een anatomie van de collectieve uitgaven <i>Hans de Groot</i>	55
------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Vergroot zo snel mogelijk de houdbaarheid van de overheidsfinanciën <i>Roel Beetsma en Kees Koedijk</i>	64
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Waar we heen gaan, Wilders zal wel zien Het financieel kader bij het regeerakkoord en het gedoogakkoord <i>Flip de Kam</i>	67
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

De exit uit de Grote Recessie <i>Bas Jacobs</i>	83
De grens van de Nederlandse staatsschuld <i>Ian Koetsier en Brigitte Unger</i>	91
<b>Thema 3: Onderhoud van het pensioenstelsel</b>	97
Val kabinet biedt herkansing voor hervorming pensioenstelsel <i>Lans Bovenberg</i>	99
Nieuw pensioencontract onvermijdelijk <i>Casper van Ewijk en Coen Teulings</i>	102
Pensioenen met eenvoudige ingreep weer toekomstbestendig <i>Gerwin Griffioen</i>	119
DNB blundert bij pensioentoezicht De Nederlandsche Bank voert een op financieel onbegrip gevoerde campagne <i>Sweder van Wijnbergen</i>	135
Gebrek aan macrovisie DNB ondermijnt pensioentoezicht <i>Guus Boender, Fieke van der Lecq en Casper de Vries</i>	138
(Toe)zicht op risico's <i>De Nederlandsche Bank Position Paper</i>	141
<b>Thema 4: Een veranderende arbeidsmarkt</b>	145
Nobelprijs 2010: hoe vragers en aanbieders elkaar zoeken en vinden <i>Pieter Gautier en Bas van der Klaauw</i>	147
Een ommekeer in het arbeidsmarktbeleid <i>Paul de Beer</i>	152
Minder uitgaven aan re-integratie werklozen is geen ramp <i>Bas van der Klaauw</i>	156

---

Zonder flexibele contracten meer werkloosheid <i>Frank Cörvers, Rob Euwals en Andries de Grip</i>	160
Het draait om de verdeling van taken: een andere kijk op werkgelegenheid <i>Semith Akçomak, Lex Borghans en Bas ter Weel</i>	164
<b>Thema 5: De economie van het WK Voetbal</b>	171
Het economisch effect van megasportevenementen <i>Bert Scholtens en Anne Vennemann</i>	173
Brood of spelen, KBA van WK Voetbal in Nederland <i>Michiel de Nooij, Marcel van den Berg en Carl koopmans</i>	178
Macro-economische baten WK voetbal verwaarloosbaar <i>Elmer Sterken</i>	199
WK hoeft niet alleen voor FIFA leuk te zijn <i>Ruud Koning</i>	203
<b>Thema 6: 65 jaar CPB</b>	207
Het CPB kan nog niet met pensioen <i>Frank den Butter</i>	209
Het CPB moet met pensioen <i>Ewald Engelen</i>	226
De spagaat van het Centraal Planbureau <i>Jan Luiten van Zanden</i>	228





# Voorwoord

Zoals gebruikelijk komen er weer diverse onderwerpen, geïnspireerd door actuele ontwikkelingen, aan bod in dit jaarboek. Voor een belangrijk deel hangt de onderwerpkeuze samen met de uitloop van de kredietcrisis. De impact van die uitloop valt niet te onderschatten – de kranten staan ondertussen vol met berichtgeving over de eurocrisis. Veel aandacht gaat momenteel uit naar het vermijden van faillissementen van landen (thema 1). Net als vorig jaar bestaat er nog steeds twijfel over de kredietwaardigheid van overheden in sommige Europese landen binnen de eurozone, in het bijzonder Griekenland. Politici, beleidsmakers en commentatoren vrezen potentiële repercussies voor banken, die opnieuw in de gevarenzone kunnen komen wanneer deze landen de problemen niet te boven komen en een domino-effect kan ontstaan.

Voor een ander deel zit de doorwerking van de kredietcrisis in het herstel van de overheidsfinanciën (thema 2). De overheid is, na het uitzetten van bezuinigingsplannen, begonnen met het terugdringen van de publieke uitgaven. Dat heeft grote gevolgen voor onder meer innovatiesubsidies, de zorgsector en cultuurbeleid. Op een abstracter niveau is de vraag hoe de ‘financiële gezondheid’, ook op langere termijn, weer op een krachtig en stabiel niveau komt.

Het pensioenstelsel is een ander gebied waar de regering werk maakt van hervormingen (thema 3); zo goed als iedereen is het eens over de noodzaak hiervan. Maar de belangen tussen bijvoorbeeld werkgevers en werknemers, jonge en oude generaties, lopen uiteen. Hoe komt het nieuwe ‘pensioencontract’ er uit te zien? Welke aanpassingen zijn nodig met betrekking tot het toezicht op de sector?

De veranderende economie raakt ook de arbeidsmarkt (thema 4). Economen pleiten al langer voor meer flexibiliteit met als doel deze markt beter te laten functioneren. Net als bij het vorige thema geldt ook hier dat de belangen niet eenduidig zijn, waardoor verandering niet eenvoudig van de grond komt. De laatste twee thema’s staan op zichzelf. Thema 5 gaat over de economie van het WK voetbal: heeft Nederland baat bij het organiseren van een megasportevenement als het WK – en wat kost dat dan? Thema 6 gaat over het behalen van de pensioengerechtigde leeftijd van het Centraal Planbureau. Het jubileum

van het CPB roept bij sommigen de vraag op of stoppen met werken aan de orde is, of juist niet...

Dit jaarboek is tot stand gekomen door de inzet van het redactiesecretariaat bestaande uit Sabine Visser (coördinatie), David Hollanders, Jasper de Jong en Berber Kramer. Daarnaast gaat grote dank en waardering uit naar Jeannette Verbruggen (CPB) voor haar inzet bij de administratieve afhandeling en de opmaak van het jaarboek.

Namens de redactie,

Paul de Bijl

## Thema 1: Internationale financiën

In de nasleep van de internationale crisis van 2008 trilt de eurozone op haar grondvesten. De openbare financiën van Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje zijn door de internationale bankencrisis verslechterd. De Griekse schuldpositie is onhoudbaar en de onderliggende economie verkeert in grote problemen. Beetsma en Widijanto beschrijven het morele risico van de Griekse tragedie, wijzen op de onderliggende problemen en pleiten voor een marktconforme aanpak van toekomstige schuldenproblemen. De grote vraag is hoe men het Griekse schuldenprobleem kan oplossen. Is een onmiddellijk erkennen van de noodzaak van herstructurering van de schuld de beste remedie? Een te snelle reductie van de schuld remt de groei, maar een schuldniveau dat te lang hoog blijft vergroot de onzekerheid. De Centraal Planbureau-economen Teulings, Bijlsma en Lukkezen laten de gevolgen voor de Nederlandse overheid en het bankwezen zien. De Nederlandsche Bank beschrijft hoe in Bazel III de nieuwe kapitaal- en liquiditeitstandaarden van het bankwezen geformuleerd zijn. Kapitaalvereisten worden conjunctuurafhankelijk en houden rekening met de bijdrage van instellingen aan het systeemrisico. Boot en Van Tilburg pleiten voor veel hogere kapitaalstandaarden dan Bazel III. Vreemd vermogen is in hun ogen gesubsidieerd, waardoor risicovol eigen vermogen door de banken zelf onterecht als te duur beschouwd wordt.



# De Griekse schuldencrisis

Analyse van de Griekse schuldencrisis laat zien welke aanpassingen nodig zijn om herhaling van zo'n crisis te voorkomen. Nodig zijn een crisismechanisme dat moreel risico vermijdt en een ordelijke afschrijving van de staatsschuld mogelijk maakt, transparante begrotingen, strikter toezicht op de financiële sector en structurele economische hervormingen.

Griekenland heeft een traditie van zwakke begrotingsdiscipline en manipulatie van begrotingscijfers. De meest recente perikelen dateren van het voorjaar van 2009, toen op een bijeenkomst van de Europese Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin) de Griekse minister van Financiën weigerde inzicht te geven in de financiële situatie van zijn land. Later bleek dat het verwachte tekort voor 2009 met vijf tot zes procent bbp substantieel hoger zou uitkomen dan de eerder voorziene 3,7 procent. Bovendien had Griekenland zich niet gehouden aan -afgesproken maatregelen voor tekortreductie. De commotie barstte pas echt goed los toen na haar verkiezing in september 2009 de nieuwe socialistische regering onthulde dat het tekort voor dat jaar maar liefst 12,5 procent bbp zou bedragen, dus meer dan het dubbele van de laatste voorspelling.

Als gevolg van groeiende twijfels over de kredietwaardigheid van Griekenland volgden een aantal pakketten van steeds verdergaande bezuinigingen. Midden december 2009 kondigde de nieuwe premier Papandreou een pakket aan dat het tekort in 2010 met vier procentpunten bbp moest terugdringen en in 2013 tot beneden drie procent moest terugbrengen. Onderdeel van het pakket waren lagere lopende overheids- en defensie-uitgaven en een kleiner ambtenarenapparaat. Na aandringen van de Europese Commissie en andere lidstaten op meer concrete maatregelen gaf Papandreou aan de inkomsten te willen verhogen door het terugdringen van corruptie en belastingontduiking. Begin februari 2010 kondigde hij een verbreding van de belastingbasis aan en een bevestiging van vacatures en lagere salarissen bij de overheid. Ondertussen werd er al met de andere EU-lidstaten onderhandeld over een mogelijke redding, maar vooral Duitsland was terughoudend. Begin maart presenteerde Papandreou opnieuw maatregelen, waaronder een verlaging van bonussen in de publieke sector en een verhoging van de btw.

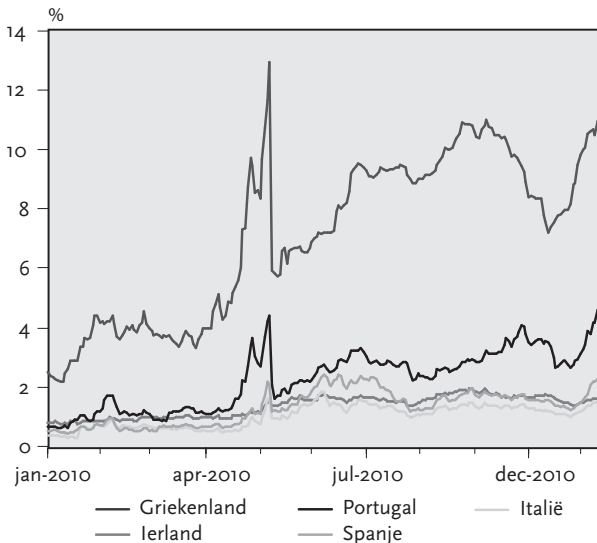
*Roel Beetsma en  
Daniel Widijanto*

---

Roel Beetsma is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en research fellow bij het Tinbergen Instituut. Daniel Widijanto is Portefeuillebeheerder bij BNG Vermogensbeheer.

Op 11 april werd de eurozone het eens over een steunpakket van dertig miljard euro voor komend jaar. Ook het IMF zou voor vijftien miljard deelnemen. De Europese Commissie en het IMF stelden een driejarig programma op van begrotings- en structurele hervormingen. Het steunpakket werd op 23 april door Griekenland geactiveerd, terwijl Eurostat wederom het tekort over 2009 naar boven bijstelde en het IMF zinspeelde op nog verdere bezuinigingen. Begin mei volgde een definitief driejaarspakket van tachtig miljard euro aan leningen vanuit de eurozone en dertig miljard vanuit het IMF. De afspraak was dat Griekenland het tekort in 2010 al met 6,5 procentpunt omlaag zou brengen. Lonen, uitkeringen en pensioenen in de publieke sector zouden drastisch omlaag gaan, terwijl de btw en andere belastingen fors omhoog zouden gaan. Ook de pensioenleeftijd zou omhooggaan.

De onrust verdween echter niet. Door twijfels over de Duitse bereidwilligheid om Griekenland te ondersteunen steeg de spanning op de financiële markten. Deze bereikte zijn hoogtepunt in het weekend van 8 en 9 mei. Acute financieringsmoeilijkheden gepaard gaand met een scherpe rentestijging en een dreigend overslaan ervan op andere EU-lidstaten (figuur 1) leidden tot de oprichting van het Europese Financiële Stabiliteitsfonds (EFSF). Dit fonds met 440 miljard aan door eurolanden gegarandeerde middelen werd met zestig miljard aan rechtstreekse garanties uit het EU-budget en 250 miljard aan IMF-garanties gecombineerd tot een totaal vangnet van 750 miljard euro. Na het weekend zakten de rentes scherp, om later in het jaar weer te stijgen, een teken dat de obligatiemarkten twijfels hebben over de uiteindelijke afbetaling van de bestaande schulden.



Figuur 1: Verschillen staatsrente ten opzichte van Duitsland (in procenten op jaarbasis)

### Strategische beschouwing

Men kan zich afvragen of de Europese schulden crisis niet vermeden had kunnen worden als Griekenland meteen adequate maatregelen had genomen om het overheidstekort snel naar beneden te brengen. Deze vraag negeert echter de strategische afwegingen waarmee het land geconfronteerd is. Zware bezuinigingen treffen grote groepen binnen de samenleving en zijn dus politiek kostbaar. Met andere woorden, met hoe meer hulp van buiten een oplossing bereikt wordt, hoe minder de Griekse regering zelf hoeft in te grijpen en dus hoe kleiner de kans op een mogelijk verlies aan publieke steun. De mate van bereidheid van andere landen om te hulp te schieten is echter op voorhand niet duidelijk. Deze landen worden geconfronteerd met het dilemma tussen verschaffen van financiële steun, om daarmee zowel de geloofwaardigheid van de Europese begrotingsregels te ondermijnen als publieke weerstand tegen betaling voor slecht gedrag op te roepen, of Griekenland aan zijn lot overlaten, om daarmee het functioneren van het Europese financiële systeem in gevaar te brengen. Vooral Franse en Duitse, maar ook Nederlandse, financiële instellingen hebben veel Griekse staatsschuld in bezit. Een afschrijving van deze schuld kan in het ergste geval banken tot een faillissement dwingen en het onderlinge leenverkeer tot stilstand brengen. Het is dus niet vreemd dat Griekenland in eerste instantie met een relatief licht pakket aan maatregelen kwam in de hoop dat de bereidheid van anderen om bij te springen voldoende groot zou zijn. De aanhoudende terughoudendheid van de andere landen en de toenemende onrust op de financiële markten hebben Griekenland geleidelijk tot zwaardere concessies bewogen.

### Gevolgen van Griekse crisis voor Europa

Behalve Griekenland dreigden ook andere landen in de problemen te komen met de herfinanciering van hun staatsschulden, waardoor deze landen dit jaar al verschillende keren zijn geconfronteerd met scherp gestegen rentes. Dit betrof vooral Portugal en in mindere mate Spanje. Deze rentestijgingen vonden plaats op momenten dat ook de Griekse rente steeg. Men kan zich dus afvragen of andere landen buiten gevaar zouden zijn gebleven als Griekenland niet in de problemen was gekomen. Tabel 1 laat zien dat de correlaties tussen de dagelijkse veranderingen van de spreads op de Duitse staatsrente omhoog zijn gegaan na het begin van de schulden crisis. Dit geldt vooral voor de Grieks-Spaanse en de Grieks-Portugese correlaties. Dit is geen hard bewijs dat de moeilijkheden van de andere landen veroorzaakt zijn door de Griekse perikelen, maar het is wel indicatief hiervoor. De vraag is hoe Griekenland andere landen in de problemen kan brengen, als er geen duidelijk fundamenteel verband is tussen het vermogen van de verschillende landen om hun verplichtingen na te komen.



Tabel 1: Correlaties tussen dagelijkse veranderingen in spreads

Correlaties voor het jaar 2008					
	Griekenland	Ierland	Italië	Portugal	Spanje
Griekenland	1	0,39	0,68	0,51	0,27
Ierland		1	0,39	0,39	0,42
Italië			1	0,64	0,48
Portugal				1	0,49
Spanje					1

Correlaties 1 september 2009–12 november 2010					
	Griekenland	Ierland	Italië	Portugal	Spanje
Griekenland	1	0,36	0,68	0,84	0,69
Ierland		1	0,62	0,41	0,56
Italië			1	0,76	0,85
Portugal				1	0,75
Spanje					1

Bron: Bloomberg data.

Een voor de hand liggend mechanisme is het volgende. Financiële markten verkeren in voortdurende onzekerheid of eurolanden elkaar te hulp zullen komen wanneer een land zijn schuld niet meer kan terugbetalen. Ze beseffen ook dat wanneer Griekenland gered wordt, andere eurolanden gered zullen worden indien nodig, en vice versa. Bij het oplopen van de Griekse rente wordt het moeilijker voor Griekenland om zijn schuld te herfinancieren en komt dus ook het moment dichterbij dat mogelijk zal blijken dat andere eurolanden niet bereid zullen zijn Griekenland, en dus ook andere probleemlanden, te hulp te schieten. Hierop anticiperend daalt de prijs van de schuld van de andere probleemlanden en stijgen de risicopremies of spreads op het aanhouden van hun schuld. Vervolgens kan een zichzelf versterkend proces optreden. Hogere spreads verslechteren de schuldpositie van een probleemland waardoor het vertrouwen van financiële markten verder afneemt en de spreads verder oplopen. Deze neerwaartse spiraal werd in het verleden door vooral Zuid-Europese landen doorbroken door de eigen munt te devalueren en de inflatie te laten oplopen. Met de euro is dit echter niet meer mogelijk.

### Institutionele en beleidsimplicaties

Menig expert, bijvoorbeeld De Grauwe (2010), is van mening dat de Griekse crisis de noodzaak van een Europese begrotingsautoriteit heeft aangetoond. Vaak wordt dan het voorbeeld van de Verenigde Staten aangehaald, waar de staten in elkaars risico's delen via het systeem van belastingen en overdrachten. Een economisch zwakke staat krijgt meer middelen van de federale regering en draagt minder af, terwijl het omgekeerde geldt voor een staat die het relatief goed doet. Europa ontbeert zo'n mechanisme. Het EU-budget is klein ten opzichte van het totale bbp in

de EU, terwijl de bestedingen van dat budget al bijna helemaal vastliggen. Een groot centraal budget is overigens geen noodzaak voor landen om risico's met elkaar te delen, want via een simpel omslagstelsel zouden middelen van goed presterende naar minder goed presterende landen kunnen worden overgeheveld. Een Europese begrotingsautoriteit zou echter geen goed idee zijn. Immers, het morele risico is nauwelijks te vermijden. Bijvoorbeeld, in de aanloop naar de euro hebben de meeste landen bezuinigingen doorgevoerd, om deze vervolgens na toetreding tot de eurozone weer los te laten, hierbij geholpen door de lage rente na de monetaire eenwording. Het is naïef om te denken dat een land zich vanaf nu beter zal gedragen, als het weet dat andere landen bereid zijn om bij te springen wanneer het in financiële moeilijkheden geraakt. De eigen kosten van een gebrek aan begrotingsdiscipline nemen af doordat deze kosten gedeeltelijk op anderen kunnen worden afgeschoven, terwijl de opbrengsten in de vorm het kopen van politieke steun met een gebrekkige discipline -ongewijzigd blijven. Het vooruitzicht van hulp van buiten ondermijnt de stimulans tot begrotingsdiscipline.

Een herhaling van de huidige problematiek moet dus op andere manieren worden voorkomen. Een onderdeel van de oplossing zou een striktere handhaving van het Stabyliteit- en Groeipact zijn. De Europese Commissie heeft op 30 juni een aantal voorstellen gedaan om de begrotingsregels, binnen de grenzen van het huidige Europese Verdrag, aan te scherpen (Europese Commissie, 2010a; 2010b). Deze voorstellen betreffen onder andere het opleggen van minimale eisen aan nationale begrotingsregels, om de beslissing binnen het Pact over een te hoog tekort te laten afhangen van de staatsschuld en niet enkel van het tekort zelf, en een uitbreiding van het scala aan sancties die bovendien in een eerder stadium moeten ingaan. De Commissie heeft ook een voorstel gedaan voor stemming met omgekeerde meerderheid. Dat wil zeggen dat de Ecofin een Commissievoorstel accepteert, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de landen ertegen is. Ten slotte stelt de Commissie voor dat landen die in overtreding zijn tijdelijk hun stemrecht kwijtraken. Hiervoor is wel een Verdragwijziging nodig. De uitkomst van de hele herzieningsprocedure is nu nog onduidelijk. Recent zijn de andere EU-landen echter geconfronteerd met een afspraak tussen Frankrijk en Duitsland, waarin de aanscherping van het Pact is afgezwakt in ruil voor Franse steun voor een beperkte Verdragwijziging waarin het EFSF wordt vervangen door een permanent crisisoplossingsmechanisme.

Hiermee zou voorkomen kunnen worden dat het Duitse Constitutionele Hof de Griekse redding zou kunnen afkeuren. Ook wordt hiermee voorkomen dat de hulp aan Griekenland, die loopt tot en met 2012, moet worden beëindigd omdat het mandaat van het EFSF afloopt in juni 2013. Een permanente redding van Griekenland kan echter geen oplossing zijn. Dit zou namelijk betekenen dat geleidelijk aan alle Griekse staatsschuld in handen van private partijen wordt

afgelost met leningen waarvoor regeringen van andere eurolanden garant staan. Het is onwaarschijnlijk dat de belastingbetalers in deze landen hun geld ooit terugzien. Duitsland wil dan ook terecht het crisisoplossingsmechanisme combineren met een mechanisme dat een ordelijke schuldsanering mogelijk maakt (The Economist, 2010). Private partijen zullen gedwongen worden verliezen te incasseren, maar dat is de prijs voor het hogere verwachte rendement op deze schuld.

Om de schade van een crisis te beperken is het noodzakelijk scherper toezicht te houden op de beleggingsportefeuilles van banken en daar regels voor op te stellen. Ten eerste, de belangrijkste oorzaak van het feit dat Europese banken grote posities in Griekse staatsschuld hebben, is dat ze van hun toezichthouders een nul procent solvabiliteitsweging aan het bezit ervan mogen toekennen, met de redenering dat Griekenland een EU-lidstaat is, maar wel een hoger rendement kunnen incasseren dat overeenkomt met de lage creditrating. Om perverse stimuli voor de banken te voorkomen is het beter om de solvabiliteitsvereisten voor het aanhouden van staatsschuld aan te passen aan de beoordeling door de markt van het kredietrisico. Hier is echter geen concreet uitzicht op. Basel III (Bazels Comité voor Banktoezicht, 2009) zal onder meer leiden tot hogere kapitaalbuffers en het contracyclisch maken van het bufferbeleid, maar niet tot een systeem van solvabiliteitsweging. Ten tweede dienen concentratierisico's zo veel mogelijk voorkomen te worden. Dat wil zeggen dat individuele banken niet een te groot deel van hun vermogen mogen beleggen in de staatsschuld van welk individueel land dan ook. De gevolgen van een afschrijving van de waarde van de schuld zullen dan minder snel tot het failliet van een bank leiden. Dit betekent weer dat een land dat in de financiële problemen zit de rest van de eurozone niet in gijzeling kan houden met de gevolgen van het onthouden van financiële hulp.

Een belangrijke factor bij het bevorderen van begrotingsdiscipline is de transparantie van de begroting. Hoe transparanter een begroting, hoe lastiger het is voor een overheid om een gebrek aan discipline te verhullen met te optimistische cijfers. Meer transparantie dwingt overheden dus tot meer discipline en voorkomt de noodzaak tot kostbare correctiemaatregelen in een later stadium. Bovendien verschaft meer transparantie de financiële markten meer duidelijkheid over de werkelijke kwaliteit van de staatsschuld, hetgeen tot een lagere rente leidt. Gebrek aan transparantie is een reden waarom Griekenland op basis van naar later bleek onjuiste cijfers tot de eurozone kon toetreden en haar overheid lange tijd te veel kon besteden zonder ingrijpen vanuit Europa. Op het vlak van transparantie voegen de Commissievoorstellingen echter niets toe. Meer transparantie dient bovendien samen te gaan met economische projecties door politiek onafhankelijke instellingen (Calmfors et al., 2010; Beetsma et

al., 2010). Hoewel de Commissie de noodzaak hiervan erkent, geeft ze hier helaas geen concrete opvolging aan.

Meer transparantie en zware bezuinigingen alleen zijn niet voldoende om de economische problemen van Griekenland en andere Zuid-Europese landen op te lossen. Deze landen gaan gebukt onder een fundamenteel gebrek aan concurrentievermogen. Tabel 2 rapporteert de procentuele verandering van de arbeidskosten per eenheid product over de periode 2000–2009. Het is duidelijk dat ten opzichte van Duitsland en omringende landen de concurrentiepositie van de Zuid-Europese landen aanzienlijk is verslechterd sinds de invoering van de euro. Dit komt ook tot uitdrukking in de gemiddelde handelsbalans van deze landen over de afgelopen vijf jaren (tabel 3; Kleinknecht, 2010). Een structurele oplossing voor de economische perikelen vereist dus niet alleen het versterken van de begrotingsdiscipline, maar ook een structurele hervorming van arbeidsmarkten en productmarkten waardoor loon- en prijsstijgingen in bedwang kunnen worden gehouden. De resulterende verhoging van de groei leidt op zijn beurt tot verdere terugdringing van de tekorten via hogere belastinginkomsten en dalende uitkeringen.

Tabel 2: Procentuele verandering arbeidskosten per eenheid product 2000–2009<sup>1</sup>

Griekenland	22,9	België	7,6
Ierland	-18,0	Duitsland	-2,1
Italië	31,6	Frankrijk	6,1
Portugal	14,8	Nederland	7,0
Spanje	29,5	Oostenrijk	4,3

<sup>1</sup> Arbeidskosten per eenheid product worden gemeten als totale arbeidskosten gedeeld door reële productie.

Bron: Oeso.

Tabel 3: Gemiddelde handelsbalans als percentage van het bbp over 2005–2009

Duitsland	5,9	Italië	-0,4
Griekenland	-11,1	Portugal	-8,8
Ierland	11,0	Spanje	-5,3

Bron: Oeso.

### Conclusies

Een Europese begrotingsautoriteit is geen oplossing voor het afwikkelen van de huidige Griekse schulden crisis en het vermijden van toekomstige schulden crises vanwege het morele risico. Ditzelfde risico vereist dat een permanent crisismechanisme strenge voorwaarden verbindt aan de toegang ertoe door lidstaten. De disciplinerende werking van financiële markten op overheden moet

worden vergroot door private beleggers voldoende in de risico's te laten delen. Scherper toezicht op de financiële sector, om concentratierisico's en een overweging in zwakke staatsschulden te voorkomen, maakt het gemakkelijker schulden af te schrijven. Begrotingsdiscipline is echter enkel een noodzakelijke voorwaarde voor herstel in Zuid-Europa. Hervorming van arbeid- en productmarkten is onvermijdelijk voor versterking van het concurrentievermogen. Dit is recent nog eens onderstreept door de stakingen van de Griekse vrachtwagenchauffeurs voor het behoud van hun vergunningensysteem.

### Literatuur

- Bazels Comité voor Banktoezicht (2009) Strengthening the resilience of the banking sector. Consultatiedocument, december.
- Beetsma, R., M. Giuliadori, M. Walschot en P. Wiert (2010) Fifty years of fiscal planning and implementation in the Netherlands. CEPR Discussion Paper, 7969.
- Calmfors, L., G. Kopits en C. Teulings (2010) A new breed of fiscal watchdogs. Artikel op [www.eurointelligence.com](http://www.eurointelligence.com), 13 mei.
- Europese Commissie (2010a) Overview of ongoing excessive deficit procedures. Overzicht op [ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/deficit/countries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm).
- Europese Commissie (2010b) A new EU economic governance. A comprehensive Commission package of proposals. Commissie-voor-stellen op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).
- Grauwe, P. de (2010) The financial crisis and the future of the euro zone. Keynote lecture, CPB/Euroframe conferentie, 11 juni.
- Kleinknecht, A. (2010) Griekenland nog lang niet op orde. *ESB*, 95(4596), 660–661.
- The Economist (2010) Economics focus: fail safe. *The Economist*, 6 november.

### Bron

*ESB* 95(4599), p.742–745, 10 december 2010.

# Nederland en de Europese schuldencrisis

## Positie Griekenland slecht. Te strenge aanpak werkt niet

In de loop van de afgelopen anderhalf jaar zijn de rentes op de staatsschulden van Grieken, Ierland, Portugal en Spanje zover opgelopen, dat de financiering van die schulden problematisch is geworden. Nederland wordt daar rechtstreeks door geraakt omdat het via een aantal verschillende kanalen steun aan Griekenland en Ierland heeft verstrekt.

Zijn de probleemlanden in staat hun schuld volledig terug te betalen? Beleidsinstanties denken van wel, maar de verzekeringspremies die voor staatsschuld van deze landen worden betaald laten zien dat financiële markten hieraan twijfelen. Zeker voor Griekenland bestaat de kans dat het land zijn schuld niet volledig kan afbetalen. Als de schuld inderdaad te groot is om te worden afbetaald, dan is het blijven eisen van volledige terugbetaling nadelig voor Nederland omdat het de groeiperspectieven van een probleemland te veel schaadt. Daardoor neemt de uiteindelijke aflossing op de schuld af. Een verlaging van de schuld voorkomt dit en kan daarom in ieders voordeel zijn.

Wie draait op voor de kosten van die verlaging? De oorspronkelijke schuldeisers of de overheden van de overige eurolanden? Zodra duidelijk is dat een probleemland niet aan zijn verplichtingen kan voldoen, moet daarover een besluit genomen worden. Hoe langer die beslissing wordt uitgesteld, des te groter is het deel van de schuld dat inmiddels geherfinancierd is door het steunfonds. Des te kleiner is dan het deel dat betaald wordt door de schuldeisers en des te groter het deel van de rekening dat uiteindelijk bij de overheden van de overige eurolanden komt te liggen. Het is echter lastig de rekening bij de schuldeisers te leggen. Veel schuldeisers zijn banken, verzekeraars, en pensioenfondsen. Het is niet duidelijk of alle Europese banken dat verlies kunnen dragen. Ook bestaat de vrees dat een herstructurering tot een Europese bankencrisis leidt. De Europese bankensector moet daarom snel gezond gemaakt worden en er moet een mechanisme komen dat een herstructurering van staatsschuld mogelijk maakt.<sup>1</sup>

*Coen Teulings, Michiel Bijlsma en Jasper Lukkezen*

Coen Teulings is directeur van het Centraal Planbureau. Michiel Bijlsma is wetenschappelijk medewerker en Jasper Lukkezen young professional op de sector Marktordening van het Centraal Planbureau.

### Belastingbetaler loopt risico

De financiële crisis van 2007-2009 is in Europa overgegaan in een overheids-schuldencrisis. Eind 2009 sloeg op de kapitaalmarkt de twijfel over de kredietwaardigheid van Griekenland toe. Vervolgens kwamen ook Ierland, Portugal en Spanje onder vuur. De vrees dat de Europese schuldencrisis zich zou verspreiden waardoor de Europese bankensector in de problemen zou komen, was een belangrijke reden voor steunverlening aan Ierland en Griekenland. Zeker voor Griekenland bestaat de kans dat het land zijn schuld niet volledig kan afbetalen. De vraag is nu wie de rekening moet betalen. Eén mogelijkheid is dat de oorspronkelijke schuldeisers van deze landen dat doen. Onder die schuldeisers zitten veel banken, verzekeraars en pensioenfondsen uit de rest van Europa. Sommige van die banken kunnen daardoor in problemen komen, zodat de betreffende overheden moeten bijspringen. Een andere mogelijkheid is daarom dat die schulden worden overgenomen door het nieuw opgerichte Europese steunfonds *European Financial Stability Fund (EFSF)*. De schuldeisers komen dan met de schrik vrij, maar wel op kosten van de belastingbetaler. Een beslissing wordt vooruit geschoven, deels in de hoop dat het probleem zich vanzelf oplost en deels vanuit de gedachte dat uitstel leidt tot meer informatie en dus een beter besluit. De vraag is echter: is uitstel kosteloos?

22

Hoewel de onderliggende oorzaken van de crisis van land tot land verschillen – zie het kader *problemen verschillen per land* – kregen Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje alle vier te maken met sterk stijgende rente voor hun staatsschuld. Voor Griekenland en Ierland waren steunmaatregelen nodig om hen op de been te houden. Griekenland kreeg een bilaterale lening. Nederland staat mede garant voor de leningen die zijn verstrekt door het EFSF<sup>2</sup>, de Europese Commissie<sup>3</sup> en in het kader van het steunprogramma van het IMF.<sup>4</sup> Daarnaast staat de overheid bloot aan eventuele verliezen die de ECB maakt op opgekochte staatsobligaties.<sup>5</sup> Tabel 1 laat zien dat Nederland nu al voor ruim 13 miljard euro garant staat en heeft toegezegd die garanties in geval van nood op te voeren tot 69 miljard euro. Door deze maatregelen staat de Nederlandse overheid - en daarmee de Nederlandse belastingbetaler - volop bloot aan de kredietrisico's van Griekenland en Ierland.

Tabel 1: Nederlandse staat loopt financiële risico's door staatsschuldencrisis

	Potentieel			Gecommitteerd		
	Gezamenlijk (mld euro)	Nederland (%)	Nederland (mld euro)	Gezamenlijk (mld euro)	Nederland (%)	Nederland (mld euro)
Bilaterale lening Griekenland	80	5,9% <sup>a</sup>	4,7	80	5,9% <sup>a</sup>	4,7
IMF	250	2,7% <sup>b</sup>	6,9			
waarvan voor Griekenland				30	2,7% <sup>b</sup>	0,8
waarvan voor Ierland				22,5	2,7% <sup>b</sup>	0,6
EFSF	440	6,0% <sup>c</sup>	26			
waarvan voor Ierland				17,5	6,0% <sup>c</sup>	1,0
EFSF AAA-achtervanggarantie			24			
EFSM	60	4,7% <sup>d</sup>	2,8			
waarvan voor Ierland				22,5	4,7% <sup>d</sup>	1,1
ECB: directe aankopen	77,5 <sup>e</sup>	6,0% <sup>c</sup>	4,6 <sup>e</sup>	77,5	6,0% <sup>c</sup>	4,6
ECB: repos met onderpand problemlanden	pm	6,0% <sup>c</sup>	pm	pm	6,0% <sup>c</sup>	pm
Maximale blootstelling	907		69,0	249,5		13,4

<sup>a</sup> Verdeeld via ECB-sleutel zonder Griekenland.

<sup>b</sup> Verdeeld via IMF-quota Nederland \* % useable resources (useable resources zijn quota van landen die het IMF kan gebruiken om leningen te verstrekken).

<sup>c</sup> Verdeeld via ECB-sleutel zonder Griekenland en Ierland. Het Nederlandse aandeel neemt toe wanneer andere eurolanden een beroep op het EFSF-fonds doen.

<sup>d</sup> Verdeeld naar draagkracht, via NL bbp 2010 / EU bbp 2010.

<sup>e</sup> Dit is een openeinderegeling.

Bron: ECB ad-hoc communications on open market operations. Daarnaast heeft eventuele wanbetaling door Griekenland of Ierland ook indirecte gevolgen.

Nederlandse banken kunnen in de problemen komen doordat ze schuld papier uit die landen bezitten en daarop moeten afschrijven, maar ook doordat banken in andere Europese landen geraakt worden en het vertrouwen in de Europese bancaire sector ondermijnd wordt. In dat geval moet de overheid wellicht bijspringen om te voorkomen dat het financiële systeem ontwricht raakt. Ook dan draait de Nederlandse belastingbetaler uiteindelijk voor een deel van de rekening op.



### Problemen verschillen per land

Na de invoering van de euro daalden de rentes in Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje fors. Geld lenen werd goedkoper, de noodzaak voor begrotings- en financiële discipline nam af en de binnenlandse vraag nam toe. Hierdoor zijn de arbeidskosten per eenheid product in deze landen binnen het eurogebied uit de pas gaan lopen en ontstonden er tekorten op hun handelsbalansen. Dit maakte hen kwetsbaar voor een schuldencrisis. Banken, levensverzekeraars en pensioenfondsen in andere Europese landen, zoals Nederland en Duitsland, financierden deze schuld en werden zo ook gevoelig voor een schuldencrisis in Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje. De tabel laat zien hoezeer de economische ontwikkeling tussen deze landen afwijkt van die in Nederland en Duitsland.

#### Economische ontwikkeling in Europa loopt sterk uiteen

	Handelsbalans (% bbp)		Arbeidskosten p.e.p. (basisjaar 2000)		Werkloosheid (% beroepsbevolking)		Huizenprijzen (basisjaar 2000)		Staatssteun banken (% 2008 bbp)		Garanties <sup>d</sup>
	2006	2010	2006 <sup>a</sup>	2010 <sup>a</sup>	2006	2010	2006 <sup>b</sup>	2010 <sup>b</sup>	Steun <sup>d</sup>		
Ierland	-3,6	-0,3	123	128	4,3	13,6	181	118	5	198	
Griekenland	-11,3	-10,5	121	134	9,8	12,2	178	177	2	1	
Spanje	-9,0	-5,5	120	131	9,2	19,8	220	205	2	4	
Portugal	-10,7	-10,3	118	127	7,7	10,7	113	121	0	2	
Duitsland	6,4	5,1	99	106	10,5	6,9	93	94 <sup>c</sup>	0	5	
Nederland	9,3	5,3	113	123	4,7	4,1	139	141	6	34	

Bron waar niet anders aangegeven: OESO statistics.

<sup>a</sup> Arbeidskosten per eenheid product. voor de hele economie. Schatting voor 2010Q4, bron: ECB statistics.

<sup>b</sup> Bron: BIS Property Prices: <http://www.bis.org/statistics/pp.htm>.

<sup>c</sup> Betreft 2009.

<sup>d</sup> Steun betreft herkapitalisaties en asset swaps, garanties dekken verliezen op activa. OESO berekeningen tem 2010Q1 op basis van IMF (2010d), bron: Schich en Levy 2010.

De directe aanleiding voor de schuldencrisis is echter in ieder land anders. Zo gaf de Griekse overheid jarenlang teveel geld uit en stelde zij haar financiële situatie te rooskleurig voor. In Ierland en Spanje knapte een huizenbubbel. De banken die de huizen financierden, kwamen daardoor in de problemen en de overheid moest bijspringen. Daarbij past de arbeidsmarkt in Portugal en Spanje zich na een recessie moeizaam aan. De werkloosheid loopt dan op doordat tijdelijke arbeidscontracten worden beëindigd, terwijl de lonen voor vaste contracten nauwelijks dalen, zodat er weinig nieuwe banen ontstaan.

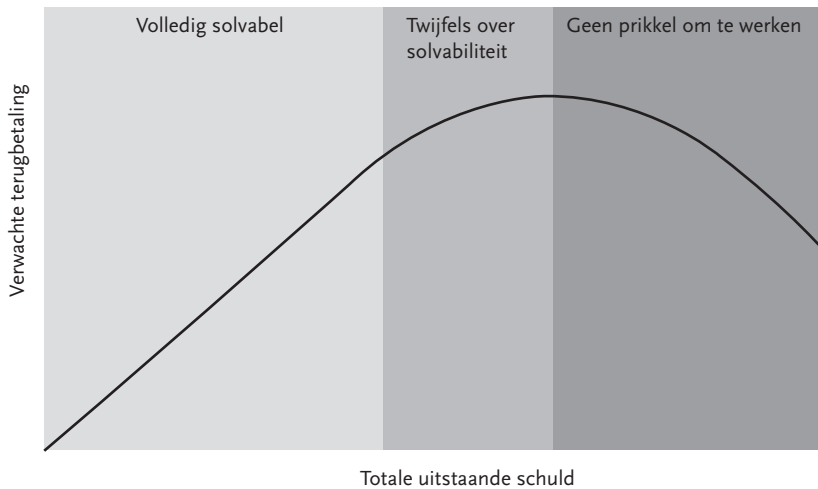
### **Te streng werkt averechts**

De Nederlandse belastingbetaler heeft er alle belang bij dat de probleemlanden hun schulden zoveel mogelijk terugbetalen. Deze landen moeten daarvoor diep ingrijpen in hun overheidsfinanciën en pijnlijke hervormingen doorvoeren. Het voordeel van de noodzaak tot pijnlijke ingrepen is dat dit dergelijke landen een prikkel geeft om schuldenproblemen in de toekomst te voorkomen. Bovendien hebben deze landen baat bij institutionele en economische hervormingen van bijvoorbeeld de arbeidsmarkt. Maar het vermogen van de probleemlanden om hun schulden terug te betalen is niet onbeperkt. Als de schuldeisers van een probleemland de druk om terug te betalen te hoog opvoeren, kan dat juist averechts werken. De groei van dat land valt dan ver terug, zodat er uiteindelijk minder belasting opgehaald wordt om de buitenlandse schuld af te lossen. Landen die steun ontvangen moeten wel de kans krijgen om economisch te groeien. Hoe zit dat?

Er zijn drie manieren waarop een schuldeiser zichzelf kan benadelen door te strenge eisen te stellen aan het probleemland. Ten eerste zijn hogere belastingen een bijna onvermijdelijk onderdeel van een succesvol aflossingsplan. Een te hoge belastingdruk leidt er echter toe dat het niet meer loont om te gaan werken in de formele sector van de economie. Mensen gaan minder werken of gaan in de informele sector werken. Voorbij een bepaald punt leidt een hogere belastingdruk niet tot meer, maar tot minder belastinginkomsten. Ten tweede ondermijnt een hoge schuldquote het investeringsklimaat. Private investeerders zijn weinig geneigd om te investeren in een land met een hoge staatschuld, omdat zij bevreesd zijn dat het rendement dat met die investeringen wordt gecreëerd, door de overheid wordt afgeroomd via belastingen. Het gaat er hier niet om dat de belastingtarieven nu al hoog zijn, maar dat zij in de toekomst verhoogd moeten worden om de staatsschuld te kunnen aflossen. Ten derde leidt een te hoge druk op aflossing van de schuld ertoe dat de overheid zelf niet meer voldoende investeert in projecten die noodzakelijk zijn voor de groei, zoals infrastructuur. Dit gaat ten koste van de groeivoorzichten en daarmee van de mogelijkheden om in de toekomst de huidige schuldenlast te kunnen betalen. Het politieke proces in een land kan dit versterken. Te strenge eisen kunnen zorgen voor sociale onrust en de roep om de schuld niet meer terug te betalen. Voor politici in het probleemland maakt dat de politieke kosten van volledige aflossing van schulden vaak erg hoog.

In een dergelijke situatie kan kwijtschelding of versoepeling van voorwaarden van terugbetaling de uiteindelijke opbrengst vergroten, waardoor zowel schuldeisers als de burgers van het probleemland beter af zijn. Figuur 1 geeft dit verband grafisch weer. In eerste instantie neemt met een hogere schuld de totale aflossing evenredig toe. Op een gegeven moment ontstaan er twijfels aan de terugbetaalcapaciteit van een land. Vanaf dat moment verergert meer schuld het probleem.

Tijdelijke steun tegen hoge boeterentes werkt dan contraproductief, omdat de schuld daardoor alleen maar verder oploopt. Dit vermindert de verwachte terugbetaling.<sup>6</sup> In dat licht is het besluit van de Europese regeringsleiders van vrijdag 11 maart om de rente die Griekenland voor haar steun betaalt met 1%-punt te verlagen en de looptijd met 3 jaar te verlengen een verstandige beslissing.



Figuur 1: Verwachte terugbetaling lager bij te hoge schuld

Tabel 2 maakt duidelijk dat de overheden in de probleemlanden al forse maatregelen hebben genomen om hun overheidsfinanciën op orde te brengen. Voor de burgers van de probleemlanden is de schulden crisis nu al een zeer ingrijpende gebeurtenis, die het vertrouwen in de overheid en in het Europese project mogelijk niet ten goede komt. Het is in het Nederlandse belang om streng te zijn tegen landen die steun ontvangen, maar niet te streng. Te streng beleid leidt in de toekomst tot een lagere terugbetaling door deze landen. Hiermee benadeelt Nederland zichzelf.

Tabel 2: Probleemlanden nemen ingrijpende maatregelen

	Griekenland	Ierland	Portugal	Spanje	Duitsland	Nederland
Doelstelling tekortreductie	11% bbp	10% bbp	7% bbp	8% bbp	1% bbp	3% bbp
Btw	19% naar 23%	21% naar 23%	21% naar 23%	16% naar 18%	-	-
Ambtenaren aantal	-20.000 in 2010	-24.750 in 2010	vacature-stop, -5.000 leraren in 2010	9 op 10 vacatures geschrapt	-15.000 in 2010	-17.200 per jaar t/m 2013
Ambtenaren-salaris	geen 13de en 14de maand meer	nieuwe ambtenaren -10%	hoge schalen -5%, geen promoties	2010 -5%, 2011 0%	bevriezing in 2010	bevriezing in 2010 en 2011
Arbeid	beperking verbindend verklaring cao's	min. loon -12%, lengte schijven IB -17%	-	Toptarief IB +2%	-	-
Pensioenleeftijd	vrouwen van 60 naar 65 in 2010	65 naar 68 in 2028	-	65 naar 67 in 2027	65 naar 67 in 2029	65 naar 66 in 2020
Pensioen-Korting	nominale bevrozing	toetreders -10%, pensioen gem. -4/-7% (hoge -12%)	nominale bevrozing	nominale bevrozing	-	geen of beperkte prijsindexatie
Overig	verkoop havens, spoorwegen, post, gasbedrijf	7 mld pensioengeld naar steunfonds banken	minder gemeentes, 2,6 mld pensioengeld naar staat	verkoop aandeel loterij, vliegveld	belasting kern-energie en hogere milieuheffing	-

Bron: CPB-onderzoek gebaseerd op beleidsvoornemens nationale regeringen en evaluatie IMF.

### **Financiële crises werken zelfbevestigend**

Een schuldencrisis wijst altijd op een fundamenteel onderliggend probleem. Op de een of andere manier hebben financiële markten niet langer het vertrouwen dat een land met het bestaande macro-economisch beleid in staat is om de bestaande schulden af te lossen.

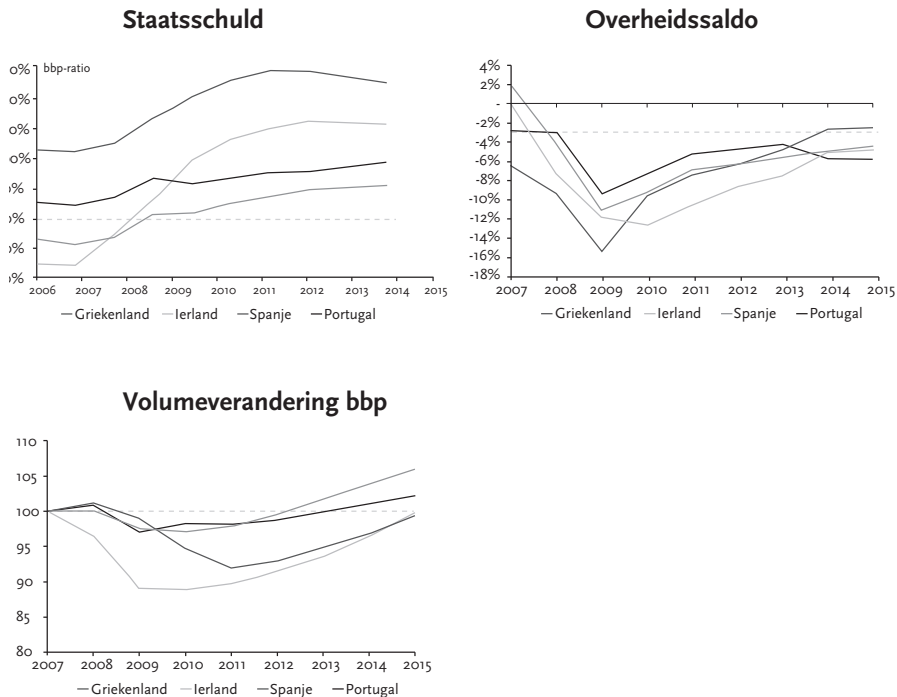
Een schuldencrisis kan echter zelfbevestigend zijn. De twijfel van de financiële markten of een land zijn schuldenlast wel volledig zal betalen, maakt het voor marktpartijen niet aantrekkelijk om dit land nieuw geld te lenen. De rente stijgt, waardoor het nog moeilijker wordt de schuldenlast af te betalen. De twijfel van de markten bevestigt daarmee zichzelf. Met andere woorden, als iedereen gelooft dat het land zijn schulden niet kan betalen, dan is dat ook zo, ook al is het onderliggende probleem op zichzelf met een goed en doortastend beleid - bezuinigingen, institutionele hervormingen - oplosbaar.

In de beginfase van een crisis is de vraag dan ook of een dergelijk doortastend beleid voldoende soelaas biedt om de kredietwaardigheid van een land te herstellen. Dat is direct na het ontstaan van een crisis vaak moeilijk vast te stellen. Daarom is het op korte termijn in ieders belang om met steun tijd te winnen, zodat een land het roer om kan gooien. Kort daarna moet echter duidelijk worden of het voldoende is om tijd te kopen zodat het land door economische hervormingen het vertrouwen kan terugwinnen.

### **Volledige terugbetaling onzeker**

Zijn Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje in staat om hun staatsschuld volledig af te lossen? Die vraag laat zich niet met zekerheid beantwoorden. Beleidsinstanties zoals het IMF en de Europese Commissie gaan er vooralsnog van uit dat alle vier de probleemlanden hun schuld volledig zullen afbetalen. Maar economen als Willem Bouter, Barry Eichengreen en Kenneth Rogoff hebben met name de staatsschuld van Griekenland onhoudbaar genoemd. De Brusselse denktank Bruegel en het Duitse economische onderzoeksinstituut CESifo komen in hun analyse tot dezelfde conclusie.<sup>7</sup> Analyses van houdbaarheid van schuld zijn erg gevoelig voor de gemaakte aannames. In het vervolg presenteren wij een voorzichtige inschatting van de aflossingscapaciteit van de probleemlanden. Bovendien laten wij zien hoe de financiële markten aankijken tegen het risico dat de schuld niet volledig wordt afbetaald.

Hoe de schuldenlast van deze landen zich verder ontwikkelt is afhankelijk van een aantal factoren, zoals de huidige schuld, de verwachte economische groei en de verwachte inkomsten en uitgaven van de overheid. Figuur 2 brengt deze ontwikkelingen in beeld. Voor Griekenland en Ierland is de prognose van schuldontwikkeling gebaseerd op de ingrijpende beleidsvoornemens zoals weergegeven in tabel 2, voor Spanje en Portugal zijn die voornemens niet meegenomen.<sup>8</sup>



Figuur 2: Griekse staatsschuld blijft hoog ondanks forse bezuinigingen<sup>9</sup>

Bronnen: IMF (2010a), Irish department of finance (2010), IMF (2010b), IMF (2010c).

Figuur 2 laat zien dat de Spaanse en Portugese schuld zelfs zonder ingrijpende bezuinigingsplannen slechts langzaam toeneemt. Als wel met dergelijke plannen rekening wordt gehouden, dan neemt hun schuldratio zelfs af. Hetzelfde geldt voor Ierland, al stabiliseert de schuld zich met 124 procent op een hoog niveau. Om de schuldratio in 2035 tot 60 procent van het bbp terug te brengen moet Ierland jaarlijks ongeveer 8,5 procent van zijn bbp aan rente en netto schuldaflossing betalen. De belastingdruk in Ierland is echter één van de laagste van de EU. Met extra belastingverhoging zou dit daarom haalbaar moeten zijn, ook bij additionele tegenvallers.

Uit de verzekeringspremies voor het afdekken van het faillissementsrisico kan worden berekend dat de financiële markten de kans dat Portugal en Ierland binnen vijf jaar hun schulden niet meer kunnen betalen op ongeveer 40 procent en voor Spanje op 25 procent prijzen.<sup>10</sup> Voor die landen lijkt de houdbaarheid van schuldpositie dus positiever dan markten inschatten.

Voor Griekenland ligt dit anders. Zelfs als rekening wordt gehouden met nog niet ingevulde additionele bezuinigingen<sup>11</sup> stabiliseert de Griekse schuld volgens het IMF in 2013 op een niveau van 158 procent van het bbp. Om de schuld

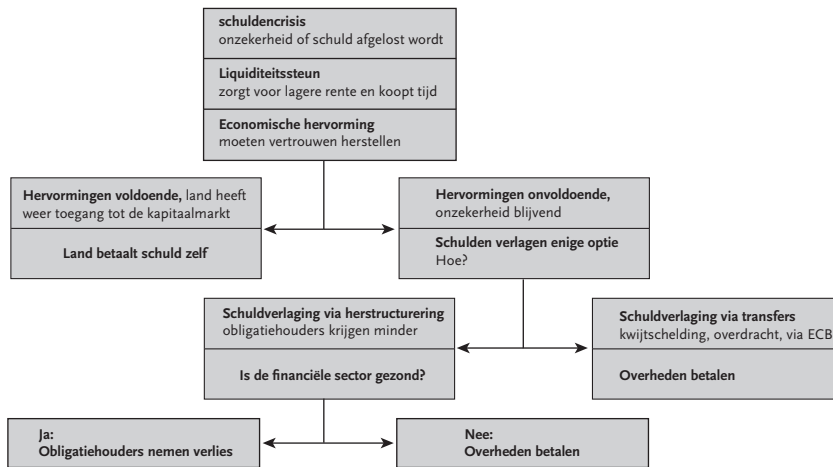
in 2035 naar 60 procent terug te brengen moet jaarlijks 13,7 procent van het bbp aan rente en netto schuldaflossing worden besteed. Ruimte om tegenvallers, zoals een hogere rente, op te vangen is er dan nauwelijks. In deze berekening gaan we uit van een rente van 5,5 procent. Op de financiële markten zijn verzekeringspremies in lijn met de hiervoor geschetste verwachte ontwikkeling van de schuldenlast. De financiële markten achten het onwaarschijnlijk dat Griekenland zijn schulden volledig zal aflossen. Ze schatten de kans dat Griekenland binnen vijf jaar zijn schuld niet meer kan betalen op 70 procent.<sup>12</sup>

### Kiezen wie betaalt

Stel dat Griekenland inderdaad zijn schuld niet volledig zal terugbetalen, wat moet er dan vanuit het Nederlandse perspectief gebeuren? Figuur 3 geeft aan hoe een schulden crisis kan verlopen. Het bovenste deel geeft de huidige stand van zaken weer. In eerste instantie is aan Griekenland en Ierland steun geboden, in de vorm van de maatregelen die zijn opgesomd in tabel 1. Steun geeft een land de tijd om door middel van economische hervormingen het vertrouwen van de financiële markt terug te winnen. Als dat lukt, is de steunoperatie geslaagd en kunnen de schuld en de steun door de schuldenaar worden afgebouwd. Als de hervormingen onvoldoende blijken, kan een deel van de schuld niet worden terugbetaald. Er zijn dan uiteindelijk twee partijen waar het verlies terecht kan komen: de steunverstrekende overheden of de obligatiehouders.

De eerste mogelijkheid is dat de steunverlenende overheden betalen. Dit betekent impliciet of expliciet een transfer van geld van de steunverlenende Europese landen naar de probleemlanden. Dus meer leningen, waarschijnlijk met een langere looptijd en lagere rente, waarvan uiteindelijk een deel kwijtgescholden zal moeten worden. Dit geeft verkeerde signalen aan de markt af en vergroot de *moral hazard*<sup>13</sup> voor zowel probleemlanden als obligatiehouders. Zodra obligatiehouders verwachten dat andere Europese overheden inspringen als één van hen haar verplichtingen niet na kan komen, letten ze er bij het kopen van obligaties niet meer op of het land wel kan en zal betalen. Immers, als puntje bij paaltje komt worden de schulden toch overgenomen door de overige eurolanden. Dit stelt probleemlanden op hun beurt weer in staat om hoge schulden te maken, waarmee de kiem van een nieuwe crisis is gezaaid.

De tweede mogelijkheid is dat de houders van obligaties van de probleemlanden een deel van hun vordering laten vallen. Die obligatiehouders zijn behalve de ingezetenen van de probleemlanden zelf, vooral banken, levensverzekeraars en pensioenfondsen in andere eurolanden. Een deel van de verliezen komt dus bij de burger terecht, doordat hun pensioen minder waard wordt door de beleggingsverliezen van hun pensioenfondsen. De kans bestaat bovendien dat een aantal banken in die andere eurolanden dat verlies zelf niet kan dragen en dus op hun beurt in financiële problemen komt. Die blootstelling van de bankensector vindt zowel direct als indirect plaats.



Figuur 3: Schematische weergaven van de uitkomsten van een schuldencrisis

De directe blootstelling werkt als volgt. Sommige banken hebben aanzienlijke posities in schuldpapier van deze landen en kunnen in de problemen komen als duidelijk wordt dat die schuld niet volledig wordt terugbetaald. Als dit verlies maar groot genoeg is, moeten systeemrelevante banken bij de overheid aankloppen voor steun.<sup>14</sup> Uit de openbare gegevens van de Europese stresstesten blijkt dat de Nederlandse banken samen voor 7,8 miljard euro staatsobligaties van problemlanden in hun boeken hebben staan, zie ook tabel 3. Dat was 9 procent van hun kernkapitaal<sup>15</sup> op dat moment. Dat is een relatief beperkte blootstelling. Op basis van gegevens voor alle 91 deelnemende Europese banken heeft de OESO<sup>16</sup> de directe effecten van een herstructurering van Griekse, Ierse, Portugese en Spaanse staatsschulden berekend. Ook de OESO concludeert dat de directe impact voor Nederland gering is.

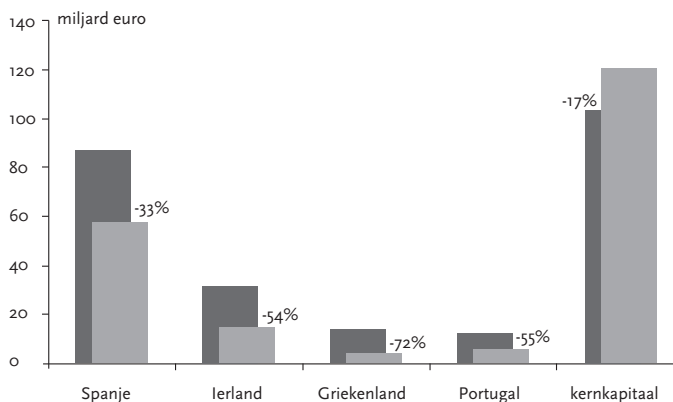
Tabel 3: Blootstelling van Nederlandse banken lijkt gering

	Nederland	Griekenland	Portugal	Spanje	Totaal	Omvang
	(mld euro)	(mld euro)	(mld euro)	(mld euro)	(mld euro)	(% van Tier 1)
ABN Amro	0,2	-	0,1	0,5	0,9	6%
ING	-0,1	2,4	1,8	1,4	5,5	16%
Rabobank	0,1	0,5	0,1	0,2	0,9	3%
SNS	0,2	0,1	-	0,2	0,5	17%
Totaal	0,5	3,0	2,0	2,2	7,8	9%

Bron: Stresstesten Europese banken. Persberichten ABN Amro, ING, Rabobank, SNS 23 juli 2010. Bedragen betreffen blootstellingen in zowel het bank- als het handelsboek.



Daarnaast is er ook nog een indirect effect. Een herstructurering zorgt ervoor dat ook andere bezittingen van banken dan overheidsobligaties in waarde dalen, zoals leningen aan bedrijven in de probleemlanden, of aan bedrijven en banken die daar zaken doen. De gevolgen van een dergelijke schok voor banken zijn daarom onzeker. Deze onzekerheid vergroot de impact op het Europese financiële systeem van een herstructurering van staatsschuld. Als banken niet van elkaar weten hoe zij er financieel aan toe zijn na een schok, worden zij terughoudender in het lenen van geld aan elkaar op de interbancaire leenmarkt. Banken met een zwakke liquiditeitspositie kunnen dan in een liquiditeitscrisis terecht komen, waarna zij bij de ECB moeten aankloppen voor liquiditeitssteun of bij de nationale overheid voor herkapitalisatie. Door de verwevenheid van het Europese financiële systeem kunnen sneeuwbal effecten er voor zorgen dat een dergelijke schok uitgroeit tot een nieuwe financiële crisis, die alle Europese landen raakt.<sup>17</sup>



Figuur 4: Blootstelling Nederlandse banken aan probleemlanden afgenomen  
Bron: De Nederlandsche Bank statistieken k3/10, tabellen 5.6 en 5.9.

Over de indirecte blootstelling is weinig publieke informatie beschikbaar. De internationale blootstelling van alle Nederlandse banken samen is in de afgelopen 3 jaar met 36 procent afgenomen, terwijl hun kernkapitaal is toegenomen met 17 procent. Ook de blootstelling aan de probleemlanden is fors afgenomen, zoals blijkt uit figuur 4.<sup>18</sup> In deze figuur zijn de gezamenlijke blootstellingen van alle Nederlandse banken aan alle tegenpartijen (overheden, banken, bedrijven en particulieren) in de probleemlanden weergegeven per eind september 2007 en 2010.

Een herstructurering van de staatsschuld brengt dus risico's met zich mee voor het financiële systeem. Een raamwerk dat de toezichthouder in staat stelt om in te grijpen voordat een bank failliet gaat, ontbreekt in de meeste Europese landen, waaronder ook Nederland, twee jaar na de kredietcrisis nog steeds.

Hier wordt wel zowel op nationaal als Europees niveau aan gewerkt. Hierdoor zijn de risico's die een herstructurering met zich meebrengt groter dan nodig. De rekening kan dus ook in dat geval uiteindelijk bij de belastingbetaler terecht komen. Het is bij te hoge schuld van een euroland dus kiezen tussen een rekening doordat steun wordt verleend aan het probleemland of een mogelijke rekening doordat steun wordt verleend aan de eigen banken.

### **Opkopen door ECB nodig, maar niet ideaal**

Steun loopt via twee kanalen: Griekenland en Ierland krijgen leningen aangeboden en de ECB koopt staatspapier van de probleemlanden op de markt op om zo de liquiditeit van die markt te garanderen. Neveneffect is dat deze inkopen additionele vraag naar obligaties van de probleemlanden creëert. Dit legt een bodem onder de prijs van dit papier en dus een bovengrens aan de rente die de probleemlanden betalen. Inmiddels is de totale waarde van de door de ECB opgekochte staatsobligaties van probleemlanden 77,5 miljard euro. Dat de ECB deze operaties uitvoert is onvermijdelijk, zij is momenteel de enige die de vrijheid heeft om dit te doen en dat ook operationeel aan kan. Zolang de politiek verantwoordelijken geen eensgezind besluit kunnen nemen is de ECB de enige partij die hiervoor is toegerust.

Het opkopen van staatsobligaties kan echter een conflict opleveren met de taak van de ECB om onafhankelijk monetair beleid te voeren.

Dit om twee redenen:

1. De ECB moet zich nu bij iedere beslissing afvragen wat het effect is op de waarde van de opgekochte obligaties. Als de ECB bijvoorbeeld zou besluiten om de rente te verhogen, dan dalen deze obligaties in waarde.
2. De ECB heeft deze obligaties tegen de marktprijs gekocht. Mocht de uiteindelijke aflossing lager zijn dan de marktprijs op moment van aankoop, dan lijdt de ECB een verlies. Dit verlies zal over de lidstaten worden verdeeld naar rato van hun aandeel in de ECB. Dat bedreigt de onafhankelijkheid van de ECB, omdat ze deze verliezen moet verantwoorden aan de overheden van de eurolanden. Als het verlies te groot is, moet zij wellicht om een kapitaalinjectie verzoeken. Die onafhankelijkheid is echter cruciaal voor haar rol in het monetair beleid.

Zelf heeft de ECB herhaaldelijk aangegeven niet gelukkig te zijn met de huidige situatie. Als de ECB verliezen lijdt op deze obligaties is het aankoopbeleid een steunoperatie geworden waarover geen politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Een oplossing van de schuldencrisis vereist afwikkeling van deze positie van de ECB en een mandaat

van de politiek aan een andere partij om deze operaties uit te voeren. Een permanent noodfonds zou daarvoor wel het vereiste politieke mandaat kunnen hebben.

### De kosten en baten van uitstel

De keuze wie uiteindelijk gaat betalen als de schuldenlast van een land te hoog blijkt te zijn, maken de Europese regeringsleiders nu niet. De ECB moet daardoor tegen wil en dank optreden om de liquiditeit van de markt te garanderen. Het is voor politici moeilijk uit te leggen dat hun kiezers moeten opdraaien voor andermans schulden, ook als dat uiteindelijk in het belang van diezelfde kiezers is. Het faillissement van een buurland of medelid van een monetaire unie heeft voor die kiezers onvermijdelijk negatieve gevolgen. Dit probleem is geen specifiek Europees verschijnsel. Ten tijde van de Mexico-crisis in 1995 kreeg de Amerikaanse regering geen toestemming van het Amerikaanse Congres voor een reddingspakket van 40 miljard dollar. Toen Mexico toch snel geld nodig had om een faillissement te voorkomen, stelde de Amerikaanse regering 20 miljard dollar ter beschikking uit een fonds<sup>19</sup> van het ministerie van financiën, waarover het Congres geen zeggenschap had.<sup>20</sup> In Tabel 4 staan de voor- en nadelen van uitstel van de keuze wie de kosten moet dragen bij een te hoge schuldenlast.

34

Tabel 4: Voor- en nadelen van uitstel van herstructurering

Voordelen	Nadelen
Meer informatie over houdbaarheid schuld	Hogere kosten steunverlener
Tijd om bankregulering aan te passen	Bevoordeelt houders kortlopende schuld
Tijd om bankensector gezond te maken	Herkapitalisatie door ophalen extern kapitaal niet mogelijk
Tijd om herstructurering te organiseren	Kans op risicovol gedrag (gambling for resurrection)
	Lagere economische groei probleemland

Eerste voordeel is dat met steun tijd gekocht wordt waarmee het land door stevige economische hervormingen het vertrouwen van de markt terug kan winnen, omdat zij de schuld stevig zal gaan verminderen in de toekomst. Zodra echter duidelijk wordt dat een land zijn schuld niet volledig kan betalen, zorgt het langdurig blijven aanbieden van steun alleen maar voor uitstel van het onvermijdelijke, tegen steeds toenemende kosten voor de steunverlener.

Tweede voordeel van uitstel is dat het de EU en de nationale overheden tijd biedt om de regulering van banken te verbeteren en in het bijzonder om een juridisch raamwerk in te voeren dat het mogelijk maakt om banken te ontmantelen voordat zij failliet gaan. Dit naar voorbeeld van het 'special resolution

regime' dat Groot-Brittannië in 2009 invoerde.<sup>21</sup> Daarin is geregeld hoe banken ontmanteld kunnen worden met minimale schade voor de samenleving. Aan de invoering van een dergelijk raamwerk wordt nu op nationaal en Europees niveau gewerkt.<sup>22</sup>

## Herstructureringsprocedure

### Welke problemen moet een herstructureringsprocedure oplossen?

#### Het free rider probleem

Onderhandelen over schuldreductie kost schuldeisers tijd en geld. Een herstructureringsprocedure moet dus in een mogelijkheid voorzien om een representatieve groep schuldeisers aan te wijzen die namens de rest onderhandelt. Het onderhandelingsresultaat moet, als een ruime meerderheid akkoord is, bindend zijn voor alle schuldeisers. Als dit niet zo is, is het voor iedere individuele schuldeiser voordeliger niet mee te werken en te wachten totdat de vorderingen van de andere schuldeisers gereduceerd zijn. Dan is de totale vordering lager en stijgt de waarde van zijn vordering.

#### Het hold-up probleem

Bij een voldoende groot belang in een obligatie-uitgifte van probleemschuld, kan een schuldeiser proberen de onderhandelingen te frustreren, totdat de schuldeisers van alle andere obligatie-uitgiftes een akkoord hebben gesloten. Omdat een land pas weer toegang tot de kapitaalmarkt heeft als de hele schuldherstructurering achter de rug is, heeft deze schuldeiser een sterke onderhandelingspositie. Vaak zal ze dan een hoger bedrag of betere voorwaarden dan andere schuldeisers weten te bedingen. In de schuldencrisis in Latijns-Amerika zijn er diverse voorbeelden bekend van zogenaamde 'vulture funds' die juist voor dit doel schuld opkochten tijdens het herstructureringsproces.

Vanaf 2013 willen de eurolanden collective action clauses (CAC's) in obligatiecontracten opnemen. Dit is een stap in de goede richting omdat het het free rider probleem oplost. Dit geldt echter alleen voor nieuwe schuld en is dus geen oplossing voor de huidige problemen. Een oplossing voor de huidige schuldenproblematiek zou een Europese verdragswijziging zijn waarin een Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM), ofwel herstructureringsmechanisme voor staatsschuld, wordt ingevoerd, zoals bepleit door Gianviti (2010). Als dat een brug te ver is, is specifieke wetgeving die de bovenstaande problemen aanpakt, een optie.

Derde voordeel is dat uitstel de tijd biedt om de bankensector gezond te maken. Dit betekent nieuwe, geloofwaardige stresstesten die de hele balans van banken onder de loep nemen, ongeacht of bezittingen in het bankboek of het handelsboek staan.<sup>23</sup> Niet solvabele banken moeten gedwongen worden om nieuw privaat aandelenkapitaal aan te trekken. Als dat niet lukt, moet de toezichthouder banken dwingen om te herstructureren of de overheid banken herkapitaliseren, met als uiterste consequentie onteigening van de bestaande aandeelhouders. Uitstel zorg ook voor een gezondere bankensector doordat kapitaalniveaus van banken de tijd krijgen zich te herstellen van de kredietcrisis. Een hoger kapitaal biedt banken een grotere buffer om verliezen op hun vorderingen op de probleemlanden te dragen. Op die manier wordt voorkomen dat de overheid moet bijspringen en de belastingbetaler alsnog voor de kosten moet opdraaien.<sup>24</sup> Op dit moment maken banken veel winst, mede als gevolg van de lage rente die de ECB hen rekent. Die winst moet dan wel omgezet worden in meer eigen vermogen. Het verbieden van uitkeren van dividenden totdat de vereiste kapitaalniveaus bereikt zijn draagt bij aan een snelle opbouw van het eigen vermogen. Een snelle opbouw is ook belangrijk omdat onvoldoende gekapitaliseerde banken een prikkel hebben om teveel risico te nemen.<sup>25</sup>

36

Vierde voordeel van uitstel is dat het tijd schept om wet- en regelgeving aan te passen zodat er een juridische basis ontstaat voor een herstructureringsprocedure voor staatschuld. Dit betekent dat er een aantal stappen moet worden ondernomen, die weergegeven zijn in het kader *herstructureringsprocedure*.

Tegenover bovengenoemde voordelen van uitstel staan ook nadelen. Steun wordt gebruikt om de aflopende schulden van een land te herfinancieren en het begrotingstekort te financieren. Zolang steun aanhoudt, zal de schuld die het land bij het fonds heeft toenemen en die bij gewone obligatiehouders afnemen over de tijd door reguliere aflossingen.

Een ander nadeel is dat kortlopende schulden anders behandeld worden dan langlopende schulden. Houders van kortlopende schuld gaan er vanuit dat zij 100 procent van hun vordering terugkrijgen, omdat het steunfonds aflopende schulden herfinanciert. Houders van kortlopende schuld hebben dus een sterke motivatie om voor voortzetting van de steun te lobbyen. Onduidelijkheid over de gevolgen van een herstructurering is in hun belang.

Een derde nadeel is dat de onzekerheid over mogelijke herstructurering boven de markt blijft hangen. Ondergekapitaliseerde banken zijn daardoor niet in staat extern kapitaal aan te trekken. Niemand gaat kapitaal in een bank steken, als men vermoedt dat dit een herstructurering van de schuld van de probleemlanden ten laste van die bank vergemakkelijkt. Banken kunnen hun eigen ver-

mogen in dat geval alleen maar verhogen door operationele winsten van de bank toe te voegen aan het eigen vermogen en niet uit te keren als dividend. Dat is een proces dat afhankelijk van de uitgangspositie van de bank jaren kan duren. Als genoeg banken hiermee worstelen, kan het leiden tot een Japans scenario met langdurige lage groei.

Deze onzekerheid over mogelijke herstructurering raakt ook het land met de te hoge schulden zelf. Een vierde nadeel is dan ook dat als het land te hoge schulden heeft, uitstel inhoudt dat vast wordt gehouden aan de eis tot volledige terugbetaling. Dit werkt contraproductief, omdat het de prikkel om te werken en te investeren in het land lager wordt. Dit remt de economische groei en daardoor de mogelijkheid om in de toekomst schuld terug te betalen.

Uitstel van de beslissing over het al of niet herstructureren van de schuld van probleemlanden en, zo ja, over de vraag wie dan de rekening betaalt is dus niet kosteloos. Uitstel voorkomt dat voortijdig verkeerde beslissingen worden genomen. Uitstel maximaliseert de kans dat alle relevante informatie wordt meegenomen. De uiteindelijke beslissing is dus bijna per definitie beter. Er zijn echter ook substantiële kosten aan verbonden. Sluipenderwijs komt een steeds groter deel van de kosten bij overheden van de overige eurolanden terecht (en dus bij hun belastingbetalers). In de tussentijd hebben allerlei partijen geen of onjuiste prikkels. Uitstel heeft dus ook een prijs.

### Literatuur

- Bloomberg, 2-3-2011, Rogoff Says Debt Restructuring in Greece, Ireland, Spain Is 'Inescapable', <http://www.bloomberg.com/news/2011-03-02/rogoff-says-debt-restructuring-inevitable-in-greece-ireland.html>;
- Blundell-Wignall, A., Slovik, P., 2011, A Market Perspective on the European Sovereign Debt and Banking Crisis, OECD Financial Market Trends 99 Volume 2010/2;
- Brierley, P., 2009, The UK Special Resolution Regime for failing banks in an international context, Bank of England Financial Stability Paper 5 – juli 2009;
- Buiter, W. et al., 2011, The debt of nations, Citi Global Economics View, 7 januari 2011;
- CESifo, 2011, The EEAG Report on the European Economy 2011, chapter 3: Greece, februari 2011;
- Darvas, Z. et al., 2011, A comprehensive approach to the euro-area debt crisis, Bruegel Policy brief 2011/02;
- Depla, J., von Weizsäcker, J., 2010, The blue bond proposal, Bruegel Policy brief 2010/03;
- Europese Commissie, 2010a, The Economic Adjustment Programme for Greece, Second review-autumn 2010, Occasional Papers 72, december 2010;
- Europese Commissie, 2010b, An EU Framework for Crisis Management in the Financial Sector, COM(2010) 579 final, oktober 2010;
- Europese Commissie, 2010c, Bank Resolution Funds, COM(2010) 254 final, mei 2010;

- Gianviti, F. et al., 2010, A European mechanism for sovereign debt crisis resolution: a proposal, Bruegel Blueprint 10;
- Hüpkens, E., 2003, Insolvency - why a special regime for banks?, Current Developments in Monetary and Financial Law, Vol.3, International Monetary Fund, Washington DC;
- Irish department of finance, 2010, The National Recovery Plan 2011-2014, november 2010;
- IMF, 2010a, Greece: Second Review Under the Stand-By Arrangement-Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Greece, IMF Country Report 10/372, december 2010;
- IMF, 2010b, Ireland, Request for an Extended Arrangement-Staff Report; Staff Supplement: Staff Statement; and Press Release on the Executive Board Discussion, IMF Country Report 10/366, december 2010;
- IMF, 2010c, World Economic Outlook, oktober 2010;
- IMF, 2010d, Exiting from Crisis Intervention Policies, IMF policy paper, februari 2010;
- Krugman, P., 1988, Financing vs forgiving a debt overhang, NBER working paper 2486;
- Ministerie van Financiën, 4-3-2011, Consultatie Wetsvoorstel bijzondere maatregelen financiële ondernemingen ("Interventiewet");
- OECD, 2010, Economic Outlook 88;
- Panagis Pafitis and other v. Trapeza Kentrikis Ellados AE and others (Case C-441/93), CMLR, 9 juli 1996;
- Schich, A., Levy, A., 2010, The Design of Government Guarantees for Bank Bonds: Lessons from the Recent Financial Crisis, OECD Financial Market Trends 98 Volume 2010/1;
- Spiegel Online, 2-3-2011, Interview With US Economist Eichengreen 'Europe's Banks Are in Far Greater Danger Than People Realize', <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,748239,00.html>.

### Noten

- 1 We danken Mark Roscam Abbing, Paul Veenendaal, Wim Suyker en Douwe Kingma voor hun bijdragen.
- 2 Het EFSF is een uitvoeringsorgaan van de regeringen van het eurogebied. Het EFSF trekt geld aan op de kapitaalmarkt en leent dat uit aan landen met een schuldenprobleem. Garanties van de lidstaten zijn onderpand voor de leningen van het EFSF. Nederland heeft een garantie aan het EFSF verstrekt ter grootte van haar relatieve ECB aandeel en een achtervang garantie ter grootte van haar relatieve aandeel in de groep met eurolanden met een AAA kredietwaardering. Deze AAA-achtervanggaranties worden pas aangesproken als andere (niet-AAA) landen hun garanties niet nakomen.
- 3 Het European Financial Stability Mechanism (EFSM) is een programma van de Europese Commissie waarmee leningen verstrekt worden aan landen met probleemschulden. Onderpand is hier de lopende rekening van de Europese Commissie. De lopende rekening bestaat uit de financiering van de Commissie door de lidstaten.

- 4 Het IMF is een internationale financiële instelling die landen met schuldenproblemen helpt. Nederland leent via een quotasysteem geld aan het IMF. Aflossingen op leningen van het IMF hebben voorrang boven andere aflossingen, dus de kans dat het IMF niet terugbetaald wordt is erg klein.
- 5 De ECB heeft in open markt operaties staatsobligaties opgekocht en houdt als onderpand voor leningen aan commerciële banken staatsobligaties aan. Via DNB, die aandeelhouder van de ECB is, is Nederland hierbij betrokken. Eventuele verliezen die de ECB maakt op opgekochte staatsobligaties vertalen zich via de ECB-verdeelsleutel tot lagere dividenden van DNB aan de Nederlandse staat. De ECB koopt de obligaties in tegen de dan geldende marktwaarde. Die marktwaarde houdt rekening met onvolledige aflossing door Griekenland. De ECB leidt verlies als de uiteindelijke aflossing lager uitvalt dan waar de markt nu rekening mee houdt.
- 6 Geïntroduceerd door Krugman (1988) als de 'Debt Relief Laffer Curve'.
- 7 Zie IMF (2010a), Europese Commissie (2010a), Buitier (2011), Spiegel online (3-3-2011), Bloomberg (2-3-2011), Darvas (2011) en CESifo (2011).
- 8 Voor Spanje en Portugal zijn deze voornemens niet voldoende gedetailleerd beschikbaar.
- 9 De prognose voor de ontwikkeling van de staatsschuld van de Ierse regering ligt 10 procentpunt van het bbp lager dan die van het IMF. Het verschil zijn de reserves van de Ierse overheid voor tegenvallers bij de banken. De overheid trekt de buffers van de schuld af, het IMF niet. De hier opgenomen projecties volgen de lijn van het IMF. In het Ierse overheidssaldo voor 2009 en 2010 is steun aan de bankensector niet meegenomen. De steun bedraagt 2,6% van het bbp in 2009 en 19,4% van het bbp in 2010.
- 10 Hierbij wordt er vanuit gegaan dat er een korting van 30 procent op de schuld komt en het land dus nog 70 procent zal betalen, bron: Blundell-Wignall en Slovik (2011) en CPB-berekeningen. Door de huidige lage liquiditeit op de markt voor deze verzekeringen, kan hier een liquiditeitspremie inzitten. De absolute risico's zullen dan iets lager zijn, de relatieve risico's blijven gelijk.
- 11 Een structurele besparing van 5,5 procent van bbp is tot en met 2014 nog niet ingevuld.
- 12 Recent verlaagde kredietbeoordelaar Moody's de rating van Griekenland onder verwijzing naar moeizame belastinginning, de benodigde bezuinigingen en onzekerheid over voorwaarden voor steun na 2013.
- 13 Moral hazard is een term die gebruikt wordt om een gedragsverandering van economische actoren met negatieve gevolgen voor anderen aan te geven waarbij ze zelf geen risico lopen.
- 14 Een systeemrelevante bank is een bank waarvan het omvallen tot onacceptabele risico's voor de stabiliteit van het financiële systeem leidt. Overheden hebben in de financiële crisis steun verleend aan systeemrelevante banken om de stabiliteit van het systeem te waarborgen.
- 15 Met kernkapitaal wordt hier het Tier-1 eigen vermogen onder Basel II bedoeld.
- 16 Zie Blundell-Wignall en Slovik (2011).



- 17 Banken in probleemlanden hebben vaak een substantiële positie in staatsschuld van hun eigen land. De directe blootstelling is dus groot. Als deze banken bij een herstructurering in de problemen komen, is er geen overheid om ze te redden. Een faillissement van deze banken is dan waarschijnlijk en kan grote consequenties hebben in het land zelf en voor onze bankensector. Het is daarom verstandig een herstructurering vooraf te laten gaan met de oprichting van een steunfonds voor banken in de probleemlanden. Ierland en Griekenland hebben een fonds opgezet dat die rol kan vervullen.
- 18 De totale internationale blootstelling van alle Europese banken is volgens cijfers van de Bank of International Settlements (BIS) in dezelfde periode afgenomen met 16 procent, terwijl de blootstelling van Europese banken aan tegenpartijen in de 4 probleemlanden is afgenomen met 21 procent.
- 19 Dit was het Exchange Stabilization Fund, een fonds bedoeld voor stabilisatie van wisselkoersen.
- 20 Daarnaast bevatte het reddingspakket 18 miljard dollar van het IMF en 13 miljard dollar van de Bank for International Settlements en andere, commerciële banken. De peso stabiliseerde en de Mexicaanse regering voerde economische hervormingen door. In 1997 betaalde Mexico de Verenigde Staten alle leningen terug.
- 21 Dergelijke wetgeving ligt mogelijk juridisch gecompliceerd. Hüpkes (2003) wijst op een uitspraak van het Europese Hof van Justitie in 1996 in de Panagis Pafitis zaak die de mogelijkheden van een effectieve afwikkeling van banken zou beperken. Dit omdat onteigening voordat een faillissement plaatsgevonden heeft in strijd kan zijn met de Europese Verklaring van de Rechten van de Mens (EVRM).
- 22 Zie Europese Commissie (2010b), Europese Commissie (2010c) en Ministerie van Financiën (4-3-2011).
- 23 Obligaties die in het bankboek staan, worden in principe aangehouden tot het einde van de looptijd en hoeven daarom niet tegen de actuele marktprijs te worden gewaardeerd. Een groot deel van de vorderingen op de probleemlanden is daarom nog steeds tegen nominale waarde gewaardeerd, terwijl de marktwaarde inmiddels veel lager ligt. Stresstesten die het bankboek slechts deels herwaarden, geven een onvolledig beeld van de problemen. Alleen een test waarin ook overheidsobligaties in het bankboek worden meegenomen, biedt de sector de mogelijkheid het vertrouwen van de financiële markten te herwinnen.
- 24 Basel III eist hogere kapitaalbuffers van banken en vergroot daarmee de capaciteit van banken om zelf schokken op te vangen. De hogere kapitaaleisen van Basel III zijn echter pas in 2019 volledig effectief. Tot die tijd is de kans op een crisis dus groter dan volgens de nieuwe standaard wenselijk is.
- 25 In de literatuur wordt dit *gambling for resurrection* genoemd.

### Bron

*Policy Brief Centraal Planbureau, 2011/03.*

# Bazel III: nieuwe kapitaal- en liquiditeitsstandaarden voor banken

De afronding van Bazel III is een belangrijke mijlpaal: de aangescherpte eisen zetten banken aan tot betere risicobeheersing en het aanhouden van grotere kapitaal en liquiditeitsbuffers. Daarmee bevordert Bazel III de weerbaarheid van banken en het vertrouwen daarin. Belangrijke vervolgstappen zijn de uitwerking van Bazel III in de regelgeving, de naleving van de nieuwe regels door de banken en een scherp toezicht.

*De Nederlandsche Bank  
Kwartaalbericht*

---

Vele tekortkomingen in de regelgeving zijn aan het licht gekomen door de kredietcrisis. Belangrijke omissies lagen in de regelgeving voor het niveau en de kwaliteit van het kapitaal dat banken moeten aanhouden. Ander gebrekkig element in de regels vormde de risicometing binnen het handelsboek. Vooral Amerikaanse banken hadden massale, illiquide kredietuitzettingen in handelsportefeuilles, die gedurende de crisis resulteerden in zware verliezen. Ook op het terrein van liquiditeit waren er tekortkomingen. Veel banken steunden overmatig op marktfinanciering om gesecuritiseerde, illiquide activa te financieren.

In reactie daarop heeft het Bazels Comité voor banktoezicht het voortouw genomen om de weerbaarheid van het bankensysteem naar een hoger plan te tillen. Kern van de Bazelse hervormingen vormen strengere regels voor het kapitaal en de liquiditeit van banken. Hierbij zijn niet alleen bestaande eisen van Bazel II aangescherpt, maar ook nieuwe standaarden neergezet, zoals een aanvullende kapitaalmaatstaf die de balansomvang weergeeft in verhouding tot het aangehouden kapitaal en liquiditeitseisen. Het aangescherpte Bazel II kapitaalraamwerk in combinatie met deze nieuwe elementen wordt aangeduid als Bazel III.

## **Kapitaalraamwerk herzien**

Allereerst worden strengere eisen gesteld aan de kapitaalinstrumenten die tot het kernkapitaal kunnen worden gerekend. In de toekomst ligt de focus primair op het kapitaal van de hoogste kwaliteit, te weten aandelenkapitaal en ingehouden winsten. Een deel van de huidige kapitaalinstrumenten, zoals bepaalde hybride vormen van kapitaal, zal hierdoor niet meer kwalificeren als kernkapitaal. Deze versmalling van de kapitaalsdefinitie betekent een belangrijke verbetering van het kapitaalregime. Daarbovenop wordt het kapitaalregime aangescherpt door een betere risicodekking en de introductie van een hogere

minimumeis en buffervereisten. De uiteindelijke minimumeis voor kernkapitaal wordt verhoogd van 2% naar 4,5% van de totale risicogewogen activa van een bank. Verder is een minimum kapitaaleis van 6% voor de ruimere Tier 1 definitie van het kapitaal vastgesteld en blijft de minimumeis voor het totale kapitaal gehandhaafd op 8% (zie de box voor een toelichting op de kwantitatieve eisen). Het kapitaalregime beoogt voldoende hoge kapitaaleisen voor te schrijven voor alle materiële risico's waaraan banken zijn blootgesteld. Gedurende de crisis bleek dat vele risico's niet afdoende werden weerspiegeld in het risicogebaseerde regime van Bazel II. Het Comité heeft de regels aangescherpt voor zowel het handelsboek als voor complexe securitisaties en posities die banken buiten de balans aanhouden. Dit gewijzigde handelsboekraamwerk leidt tot een nieuwe kapitaaleis, die gemiddeld drie tot vier maal hoger is dan de oude kapitaaleis. Gefinaliseerd worden op dit moment ook de kapitaaleisen en de risicomanagementstandaarden voor tegenpartijkredietrisico (het risico dat de tegenpartij van een financieel contract, zoals een optie, inbetalingsproblemen raakt gedurende de looptijd van het contract).

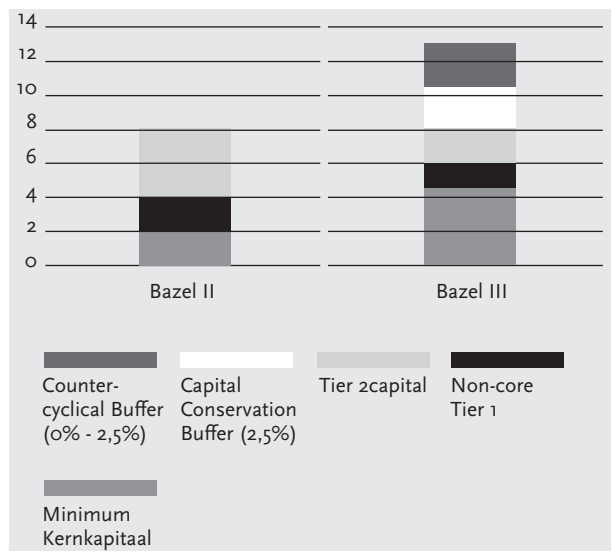
### Kapitaalbuffers

Tevens zijn er maatregelen om banken te stimuleren tot het opbouwen van extra kapitaal boven de minimumeisen. Deze buffers worden opgebouwd in goede tijden, zodat banken tijdens een crisis beter in staat zijn verliezen op te vangen. Om dit te helpen verwezenlijken, wordt allereerst een *capital conservation buffer* geïntroduceerd. Naarmate een bank dichterbij de minimumeis voor kapitaal komt, zal deze methodiek een beperking opleggen aan de uitkeringen van de bank. Dit laatste omvat dividenden, aandelenterugkoop en bonussen. Het inhouden van de winst aan de vooravond van een economische neergang zal ervoor zorgen dat kapitaal beschikbaar blijft om de kredietverlening gedurende de neergang zelf in stand te houden. Deze buffer, die 2,5% van de risicogewogen activa vormt en bestaat uit kernkapitaal, stimuleert banken om naar een streefwaarde van 7% voor de kapitaalratio te groeien (zie de box). Deze buffervereiste wordt stapsgewijs ingevoerd. In aanvulling hierop is in juli 2010 een voorstel uitgebracht voor een *contracyclische kapitaalbuffer* [zie het artikel 'De werking van de nieuwe contracyclische buffer in Bazel III' elders in dit KB]. Deze buffer wordt gekoppeld aan de nationale kredietgroei, waarbij een bank de buffer moet vergroten als de kredietverlening harder groeit dan in normale tijden. De contracyclische buffer kan variëren van 0% tot 2,5% en wordt bovenop de eerder genoemde capital conservation buffer van 2,5% gezet. Deze buffer vergroot de weerbaarheid van banken tegen onevenwichtigheden in het systeem. Een positief neveneffect is dat de kredietverlening in geval van de opbouw van onevenwichtigheden wordt afgeremd, wat helpt om de ernst van een eventuele crisis te beperken.

## De nieuwe kapitaalminima / -targets versus de huidige

Voor de vaststelling van een nieuw minimum is gemikt op het kapitaalniveau waarop schuldeisers en andere marktpartijen een instelling als levensvatbaar beschouwen. Zoals in onderstaande figuur aan de linkerkant is geïllustreerd heeft de huidige Bazel II minimumeis van 8% betrekking op het totale kapitaal, waarvan minstens de helft (4%) moet bestaan uit Tier 1 kapitaal, dat op zijn beurt voor de helft moet bestaan uit core Tier 1 kapitaal.<sup>a</sup> Dit betekent dat voor Tier 2 kapitaal 4% ruimte is. In het nieuwe kader (rechts in figuur) ligt de nadruk op core Tier 1 kapitaal. De minimumeis hiervoor is vastgesteld op 4,5% van de totale risicogewogen activa van een bank. Verder is een minimum kapitaal-eis van 6% voor de ruimere Tier 1 definitie van kapitaal vastgesteld (impliceert een non-core Tier 1 eis van 1,5%) en blijft de eis voor het totale kapitaal gehandhaafd op 8% (impliceert een Tier 2 eis van 2%). Daarnaast worden rechts in het figuur de buffers *boven* het minimum geïllustreerd. De eerste bufferlaag bedraagt 2,5% en vertegenwoordigt het *capital conservation* mechanisme dat banken stimuleert om aan de streefwaarde van 7% core Tier 1 te voldoen. Onder de 7% zullen winstuitkeringen zoals dividenden worden gekort. De tweede bufferlaag – de contracyclische buffer – kan, afhankelijk van de nationale kredietgroei tussen 0 en 2,5% variëren.

Figuur Kapitaaleisen



<sup>a</sup> Dit wordt ook wel het predominance criterium genoemd waarbij Common Equity Tier 1 de overheersende vorm moet zijn van Tier 1. Common Equity oftewel aandelenkapitaal is de belangrijkste vorm van core Tier 1.

### Kapitaal – leverage ratio

De risicogewogen kapitaaleisen worden aangevuld met een niet-risicogewogen kapitaalmaatstaf, de zogeheten *leverage ratio*. Deze maatstaf geeft de balansomvang van de bank in verhouding tot het aangehouden kapitaal weer en moet een grens stellen aan de opbouw van een overmatige schuldpositie, één van de oorzaken van de crisis. De leverage ratio zal dienen als een veiligheidsklep ten opzichte van de risicogebaseerde kapitaaleis. Aan de vooravond van de crisis konden veel banken hele gunstige risicogebaseerde kapitaalratio's rapporteren, terwijl ze op hetzelfde moment een buitensporige schuldpositie hadden opgebouwd, zowel binnen als buiten de balans. Het gebruik van een leverage ratio zal de opbouw van een dergelijke hefboomwerking in het financiële systeem tegengaan. De leverage ratio verslechtert immers door de groei van de balansomvang die in een economisch gunstig klimaat doorgaans optreedt. Een minimale eis aan leverage ratio zet dus, ongeacht de hoogte van risicogewogen kapitaalratio, een rem op de kredietverlening en op de ongecontroleerde groei van de bankbalans. Het zal ook dienen als een aanvullende veiligheidsklep tegen pogingen om de risico-gewogen kapitaalvereisten te omzeilen of tegen mogelijk modelrisico, dat wil zeggen het risico dat de risicomodellen van de banken niet alle financiële risico's goed meenemen. De komende jaren wordt een minimumniveau voor de leverage ratio van 3% getest en wordt bekeken wat de gevolgen ervan zijn voor specifieke bedrijfsmodellen. De bedoeling is dat de leverage ratio per 2017 als een harde eis wordt ingevoerd.

### Liquiditeitsstandaarden

Het nieuw voorgestelde liquiditeitsraamwerk zal eveneens een ingrijpend effect hebben, te meer omdat een wereldwijde liquiditeitstandaard vooralsnog niet bestaat. Gedurende de crisis was het voor banken moeilijk om korte termijn financiering vast te houden. Het Comité heeft daarom wereldwijde minimum liquiditeitstandaarden voorgesteld om banken weerbaarder te maken tegen potentiële verstoringen in de toegang tot financiering en om langeretermijn liquiditeitsmismatch op de balansen van banken te reduceren. De Liquidity Coverage Ratio (LCR) meet of banken voldoende liquide activa van hoge kwaliteit aanhouden om een 1-maands stressscenario op te vangen. Deze ratio is qua opzet vergelijkbaar met de huidige Nederlandse liquiditeitsvereiste voor één maand, maar de specificaties en gewichten verschillen. Alleen de LCR zal niet voldoende zijn om het liquiditeitsrisico van banken te beheersen en wordt daarom aangevuld met éénjaarscriterium, de Net Stable Funding Ratio (NSFR). Langerlopende uitzettingen, met een looptijd langer dan één jaar, moeten worden gedekt met financiering met een looptijd langer dan één jaar. De LCR wordt na een overgangsperiode in 2015 ingevoerd; de NSFR na een overgangsperiode die loopt tot 2018.

Deze initiatieven – hogere kapitaaleisen met betere kapitaalkwaliteit, verbeterde risicodekking, de introductie van de leverage ratio en nieuwe liquiditeitsstandaarden – vormen het fundament voor het Bazelse antwoord op de crisis. Het Comité heeft daarnaast toezichtrichtlijnen ontwikkeld voor andere belangrijke bankspecifieke onderwerpen. Deze bestrijken onder meer stress testing, waardering, corporate governance, beloningsbeleid en supervisory colleges.

### Systeemrelevantie

Terwijl sterkere individuele banken in beginsel leiden tot een sterker bankensysteem, is een dergelijke bankspecifieke aanpak niet voldoende. Er moet ook aandacht worden besteed aan het probleem van de verwevenheid tussen banken onderling en de perceptie dat sommige banken ‘too big to fail’ of beter gezegd ‘too important to fail’ zijn. Dit laatste wil zeggen dat een instelling zo belangrijk is dat een dreigend faillissement noodzaakt tot een reddingsactie van overheidswege om het functioneren en vertrouwen in het financiële systeem overeind te houden. Hoewel Bazel III deze problemen in belangrijke mate verkleint, ontwikkelen het Bazels Comité en de Financial Stability Board een geïntegreerde aanpak van systeemrelevante financiële instellingen. Mogelijke maatregelen zijn een combinatie van een kapitaalopslag, *bail-in* schuld en contingent capital. Andere maatregelen waaraan kan worden gedacht bij de aanpak van systeeminstellingen zijn een adequaat resolutieraamwerk (dat wil zeggen instrumenten om een instelling in een crisis te herstructureren of te ontmantelen) en intensiever toezicht op dergelijke grote banken.

Verder zal het gebruik van *contingent*, oftewel voorwaardelijk, kapitaal de bijdrage van de private sector verhogen bij de oplossing van toekomstige bankencrises. De kans dat kosten neerslaan bij de belastingbetaler wordt hierdoor beperkt. Een concreet voorstel behelst dat alle zwakkere kapitaalinstrumenten, zoals bijvoorbeeld achtergestelde leningen, kunnen worden omgezet in kernkapitaal in een situatie waarin een bank niet meer levensvatbaar is. Ook de mogelijkheden van *bail-in debt* (schuld papier dat wordt omgezet naar hoogwaardig kapitaal dan wel wordt afgeboekt in geval van staatssteun) worden in dit verband nader onderzocht. Daarnaast bekijkt het Comité de mogelijke toepassing van *contingent capital* dat al op een eerder moment omgezet wordt in kernkapitaal. Geleidelijke invoering In het voorjaar en zomer hebben het Bazels Comité en de FSB gezamenlijk onderzoek gedaan naar de macro-economische implicaties van de invoering van de nieuwe standaarden. Conclusie is dat de invoering waarschijnlijk een bescheiden impact heeft op de economische groei. Het onderzoek ging vergezeld van een studie naar de langetermijn economische impact van de nieuwe standaarden. Deze studie concludeert dat er duidelijke economische voordelen gepaard gaan met de toename in kapitaal- en liquiditeitseisen. Dit voordeel komt voort uit het voorkómen van ernstige

crises en daaruit voortvloeiende economische ontwrichtingen. Op basis van deze onderzoeksuitkomsten heeft het Comité besloten het nieuwe regime stapsgewijs in te voeren. Vanaf 2013 zullen de nieuwe eisen elk jaar worden vergroot en aldus stapje voor stapje eind 2018 op het gewenste niveau uitkomen. In deze periode zullen ook de leverage ratio en de liquiditeitstandaarden worden ingevoerd. Hiermee zullen de banken in staat zijn om aan de nieuwe standaarden te voldoen, hoofdzakelijk via winstinhouding en mogelijk kapitaaluitgifte. Afronding van de standaarden is stap één. Nu zijn vervolgstappen nodig voor de uitwerking van Bazel III in de regelgeving, de naleving van de nieuwe regels door de banken en een scherp toezicht daarop. Het uiteindelijke doel, de versterking van de stabiliteit en veerkracht van de banken en het financiële systeem, blijft anders buiten bereik.

**Bron**

*DNB Kwartaalbericht*, december 2010, p. 43-46.

# Juist risicovolle banken zijn dure banken

Met weinig kapitaal en een balanstotaal van bijna zes keer het nationaal inkomen schuiven banken het risico op de staat. Alleen met een forse verhoging van het eigen vermogen van banken wordt de financiële sector weer gezond. Basel III is daarom slechts het begin, stellen Arnoud Boot en Rens van Tilburg.

De Tweede Kamer lijkt in slaap gevallen. De belangrijkste discussie over onze financiële sector – hoe maken we hem veilig? – wordt niet gevoerd. Nederlandse banken werden voorafgaand aan de crisis soms gefinancierd met maar 2 procent eigen vermogen.<sup>1</sup> Toezichhouders willen dit – met het zogenoemde Basel III akkoord – verhogen naar 5 à 7 procent. Er is weinig fantasie nodig om te beseffen dat op deze manier nog steeds volstrekt onacceptabele risico's blijven bestaan. Een bedrijf met 93 à 95 procent schuld en een paar procent eigen geld valt zo om. Banken hebben nog altijd veel vrijheid om naar eigen inzicht uiterst risicovolle activiteiten te ontplooiën. De verschaffer van eigen vermogen, de aandeelhouder, staat vrij machteloos als de leiding van de bank besluit het genomen risico 'zomaar' te vergroten. Daarom is een dergelijk kapitaalniveau bepaald niet comfortabel. Nederland moet, met zijn financiële sector van meer dan vijfmaal het nationaal inkomen, Zwitserland volgen en veel hogere kapitaaleisen afdwingen.

## Basel is het minimum

De kapitaaleisen waarover wordt gesproken zijn minimumeisen. Iedereen, dus ook Nederland, kan hogere eisen stellen. De Tweede Kamer heeft daarom geen excuus om niet zelf het initiatief te nemen. Het parlement kan zich niet verbergen achter de 'machteloosheid' van Nederland binnen het grote Europa die centraal staat in het Europadebat. De Tweede Kamer wacht de stresstesten van banken af. Die testen moeten laten zien of banken voldoen aan de laagste kapitaalniveaus. Dat is heel mooi, maar welk eigen plan heeft de Kamer? Het parlement moet bepalen welke veiligheid het van het bankwezen verlangt in plaats van zich in slaap te laten sussen door stresstesten, die – als ze ook maar enigszins lijken op die van vorig jaar – niet bepaald informatief zijn.

Kamerleden discussiëren over bonussen, maar het echte probleem is niet dat de bonussen terug zijn, maar dat het riskante bankieren spoedig weer zal beginnen. Niemand wil achterblijven. Risico's worden onderschat. Het bank-

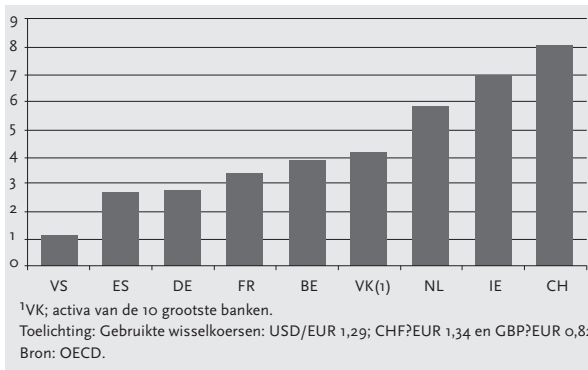
*Arnoud Boot en  
Rens van Tilburg*

---

Arnoud Boot is hoogleraar Ondernemingsfinanciering en financiële markten en directeur Amsterdam Center for Law & Economics van de Universiteit van Amsterdam. Rens van Tilburg is senior onderzoeker voor de financiële sector bij de Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO).



wezen zit binnen de kortste keren weer in de problemen. Het eigen vermogen van banken dient om financiële tegenvallers op te vangen. Hoe hoger dit eigen vermogen is, hoe veiliger de bank. Volgens een analyse van de Bank of England (Miles, Yang, Marcheggiano, 2011) is een kapitaal eis wenselijk van ruim tweemaal 'Basel III'. De Zwitserse toezichhouder stelt een niveau in van bijna 20 procent. Dat is begrijpelijk, in het licht van het verlies van 13 procent van het eigen vermogen van de Zwitserse bankkolos UBS tijdens de crisis. Nederland is, met zijn grote financiële sector, buitengewoon kwetsbaar voor financiële instabiliteit. Met Zwitserland en Ierland behoort Nederland tot de wereldtop wat betreft de omvang van de bankbalansen ten opzichte van het nationaal inkomen. We laten bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk ver achter ons (zie figuur 1). De belangen van de Nederlandse belastingbetalers, die garant staan voor de Nederlandse bankiers, verdienen daarom bescherming, met Swiss Style kapitaal eisen.

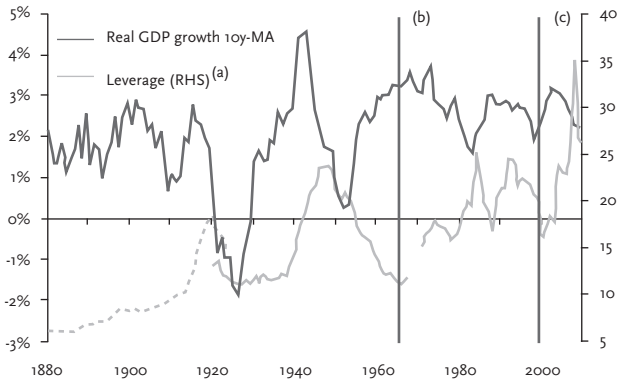


Figuur 1: Verhouding bancaire activa en bbp

Bron: DNB, 2011.

### Onnodige bangmakerij

Vanwaar deze terughoudendheid van onze politici? De reden hiervoor is dat de banken dreigen dat zij minder geld kunnen uitlenen door hogere kapitaal eisen. Volgens de internationale lobby van banken zouden de oorspronkelijke Basel-voorstellen de economie van de eurolanden de komende jaren doen slinken met meer dan 4 procent en 4,6 miljoen banen kosten (IIF, 2010). Er is echter geen enkele reden om te geloven in deze rampscenario's van de banken. Het eigen vermogen van banken heeft sterk gevarieerd in de tijd en tussen landen, zonder dat dit leidde tot grote verschillen in de kredietverlening (Miles, Yang, Marcheggiano, 2011). Wil iemand verdedigen dat de extreme schuldfinanciering van banken tussen 2004 en 2008 ons veel goeds heeft gebracht?



Source: United Kingdom: Sheppard, D (1971), *The growth and of UK financial institutions 1880-1962*, Methuen, London; Billings, M and Capie, F (2007), 'Capital in British banking'. 1920-1970, *Business History*, Vol 49(2), pages 139-162; BBA, ONS publishes accounts and Bank calculations.

Figuur 2: Leverage van banken en groei bbp in het Verenigd Koninkrijk

Bron: Miles et al. (2011, p. 6).

### Waandenkbeelden

Waandenkbeelden bepalen nu de discussie over het eigen vermogen van banken. Zo zeggen banken dat eigen vermogen duur is, maar eigen vermogen is alleen maar duur door de grote en onacceptabele risico's waaraan banken het blootstellen (zie bijvoorbeeld Admati et al., 2010 en Bijlsma en Zwart, 2010). *Free lunches* bestaan niet. Door meer met schulden te financieren, neemt het risico toe en daarmee ook de kosten om dit weinige kapitaal aan te trekken. Het probleem is dat de markten de strategie van banken niet meer vertrouwen en een hoge risicovergoeding eisen (Boot en Schmeits, 1998). De kosten van kapitaal zullen dalen als de markt gelooft dat de bankiers geen grote risico's gaan nemen. Kapitaal hoeft dus niet zo duur te zijn als het nu is.

De consequenties van de waandenkbeelden van banken gaan nog verder. Als banken echt denken dat kapitaal hoe dan ook duur is, dan zullen ze bij hogere kapitaaleisen paradoxaal genoeg geneigd zijn meer risico te nemen. Immers, zo zullen de verwarde bankiers denken, om toch over dat hogere kapitaal een zelfde hoog rendement te (blijven) maken moet het risico worden opgevoerd. Als dit gebeurt dan wordt de veiligheid die extra kapitaaleisen geven ondermijnd (zie Boot, 2011). De fout is wederom dat niet wordt onderkend dat een hoger kapitaal betekent dat dit kapitaal veiliger is geworden en dat daardoor voor beleggers een lager rendement acceptabel wordt.

Wat dit betekent is dat hoge kapitaaleisen op zichzelf niet voldoende zijn. Het risico-zoekend gedrag van banken zal ook langs andere weg in de hand moeten worden gehouden, bijvoorbeeld via toezicht. Daarnaast mogen structurele

ingrepen in het bankwezen niet worden uitgesloten. Zo wordt in de VS getracht met de zogenaamde Volcker Rule de risico's verbonden aan proprietary trading af te zonderen. En in Groot Brittanie heeft een onafhankelijke commissie voorgesteld het retail bankbedrijf te versterken door het apart te kapitaliseren en zo veel mogelijk qua risico's immuun te maken van andere bancaire activiteiten (Independent Commission on Banking, 2011).

### **Weg met subsidie op schuld**

Een ander belangrijk aspect moet worden onderkend. De fiscale bevoordeling van schuldfinanciering werkt verstoring. Rente-aftrek voor de vennootschapbelasting geeft een subsidie op schuldfinanciering en benadeelt financiering met eigen vermogen. Deze renteaftrek is in feite een overheidssubsidie voor het onveilig maken van banken. Het parlement moet daarom het initiatief nemen om het fiscale systeem aan te pakken, opdat eigen vermogen en schuldfinanciering fiscaal op gelijke wijze worden behandeld en banken niet meer worden bestraft voor veilige financiering van het eigen vermogen. Ook hier zou enige urgentie van de Tweede Kamer wenselijk zijn. Diezelfde subsidie op schuld heeft Nederland ook wereldkampioen hypotheekschulden gemaakt. Het IMF wees op de onacceptabele risico's daarvan.

50

Niet alleen worden de kosten van meer eigen kapitaal door de banken overschat, ze laten ook de opbrengst van veiliger banken buiten beschouwing. Veiliger banken hebben echter een directe opbrengst, namelijk het voorkomen van de kosten van een financiële crisis die historisch gezien al gauw leidt tot het verlies van zo'n 10% van het nationaal inkomen (Reinhart en Rogoff, 2009).

Het parlement moet aan het werk. Maak het Nederlandse financieel systeem veilig. Volg Zwitserland met hoge kapitaaleisen. Pak het fiscale stelsel aan. Juist Nederland heeft, met zijn grote bankensector, belang bij financiële stabiliteit. Gun ook de Nederlandse belastingbetaler het Zwitserleven-gevoel.

## Literatuur

- Admati, A.R., P.M. DeMarzo, M.F. Hellwig en P. Pfleiderer, 2010, Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Expensive, Stanford GSB Research Paper 2065.
- Bijlsma M. en G. Zwart, 2010, Zijn strengere kapitaaleisen kostbaar? CPB Document No 215, Den Haag.
- Boot, A.W.A., 2011, Banking at the Cross Roads: How to deal with Marketability and Complexity? FED Atlanta 2011 Financial Markets Conference Navigating the New Financial Landscape, manuscript, ACLE, Universiteit van Amsterdam.
- Boot, A.W.A. en A. Schmeits, 1998, Challenges to competitive banking: a theoretical perspective, *Research in Economics*, 52, 255-270.
- Gros, D., (2010), Too interconnected to fail = too big to fail: What is in a leverage ratio?, *Vox*, 26 januari 2010.
- Independent Commission on Banking, 2011, Interim Report Consultation on Reform Options, UK special commission, April.
- Institute of International Finance, 2010, Interim Report on the Cumulative Impact on the Global Economy of Proposed Changes in the Banking Regulatory Framework, juni 2010, Institute of International Finance.
- Miles, D., J.Yang en G. Marcheggiano, 2011, Optimal bank capital, Bank of England, External MPC unit, Discussion Paper 31.

## Noot

- <sup>1</sup> ING bevond zich samen met UBS, Barclays en Deutsche Bank in de absolute top-groep qua leverage in Europa, zie bijvoorbeeld bericht CNNMoney.Com en Gros (2010).

## Bron

*Me Judice*, jaargang 4, 12 april 2011.



## Thema 2: Herstel van de overheidsfinanciën

De politiek moet de overheidsfinanciën, door de recessie danig uit het lood geslagen, weer op orde te brengen. Dit is een zware opgave volgens De Groot. Twee derde van de collectieve uitgaven in Nederland gaat naar sociale zekerheid, waar ombuigingen op brede weerstand zullen stuiten. Toch pleiten Beetsma en Koedijk voor het zo snel mogelijk vergroten van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Waar zij linkse partijen verwijten het grootste deel van de maatregelen onnodig voor zich uit te schuiven, plaatst De Kam vraagtekens bij de voorgenomen bezuinigingen en lastenverzwaringen van het huidige rechtse kabinet-Rutte. Ook Jacobs ziet het somber in: hij ziet de overheid haar geloofwaardigheid niet herstellen, terwijl dit de belangrijkste voorwaarde voor een goede exit uit de crisis zou zijn. Tot slot beargumenteren Koetsier en Unger dat de noodzaak van forse bezuinigingen niet aanwezig is en in tijden van economische neergang het economisch herstel kunnen schaden.



# Naar gezonde overheidsfinanciën: Een anatomie van de collectieve uitgaven

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

*Hans de Groot*

---

Hans de Groot is hoogleraar  
Public Management aan de  
Universiteit Twente.

## 1 Inleiding

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

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



## 2 Uitgangssituatie

De sinds de tweede wereldoorlog ongeëvenaarde krimp van de economie in 2009 met circa 5 procent heeft de overheidsfinanciën danig uit het lood geslagen. Het EMU-tekort loopt naar verwachting op naar circa 6% bbp in 2010, een bedrag van € 36 miljard (Centraal Planbureau, 2009). In het voorjaar van 2009 kwam het kabinet een Aanvullend Beleidsakkoord overeen om de uitgangspunten van het regeerakkoord aan te passen met het oog op de crisis. In hoofdlijnen betekende dit dat de uitgavenkaders voor de sociale zekerheid werden opgerekt om oplopende sociale zekerheidsuitgaven mogelijk te kunnen maken, terwijl daarnaast een bescheiden tijdelijk stimuleringspakket in 2009 en 2010 van circa 0,5% bbp (ca. € 3 miljard) werd opgesteld. In combinatie met dalende belasting- en premie-inkomsten leidt dat op korte termijn tot een scherp oplopend tekort. Pas vanaf 2011, wanneer de economie zich naar verwachting voorzichtig heeft hersteld van de recessie, is voorzien in ombuigingsmaatregelen. Volgens de tekortprocedures van het EMU-stabiliteits- en groeipact zou Nederland in beginsel zijn EMU-tekort in 2013 weer onder de 3 procent moeten hebben gebracht. Volgens het Aanvullend Beleidsakkoord zou in 2011 sprake moeten zijn van een ombuigingspakket van 1,8 miljard (circa 0,3% bbp), mits de economie met meer dan 0,5% per jaar groeit. Bij een groei tussen +0,5% en een krimp van -0,5% wordt deze besparing echter ingezet voor gerichte stimulering. Bij een krimp van de economie met meer dan 0,5% wordt het stimuleringspakket van 2009 en 2010 doorgetrokken naar 2011. De huidige economische vooruitzichten maken het eerste scenario overigens het meest waarschijnlijk. Opvallend is dat het grootste deel van het nu al vastgelegde ombuigingspakket van 1,8 miljard voor 2011 voor bijna 1 miljard wordt gevonden door het bevriezen van het accres van het Gemeente- en Provinciefonds in de jaren 2009 tot en met 2011 plus een aanvullende bezuiniging van 300 mln. op het Provinciefonds in 2011. Daarmee profiteren de decentrale overheden niet of nauwelijks van de stimuleringsmaatregelen op rijksniveau in 2009 en 2010, anders dan door de doorwerking van de hogere uitgaven voor sociale zekerheid (zoals bijstandsuitkeringen) en sommige specifieke uitkeringen.

56

In de aanloop naar het Aanvullend Beleidsakkoord heeft de ambtelijke werkgroep-Gerritse in februari 2009 al een aantal mogelijkheden voor structurele ombuigingen op de middellange termijn geïnventariseerd (Ministerie van Financiën, 2009). De lijst omvat in volgorde van dalende besparingen de volgende 'houdbaarheidsmaatregelen' met een opbrengst van minimaal 0,5% bbp: AOW-leeftijd naar 67, daarna te koppelen aan de stijgende levensverwachting: circa 1% bbp.

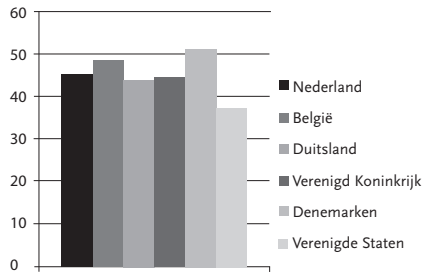
- Doorwerking van de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting naar de uitkeringen: circa 0,9% bbp.
- AOW-leeftijd naar 67 in 24 jaar: 0,7% bbp.
- Besparen op de zorguitgaven: 0,5% bbp.
- Geen hypotheekrenteaftrek over het deel van de schuld boven € 1 miljoen: 0,5% bbp.

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

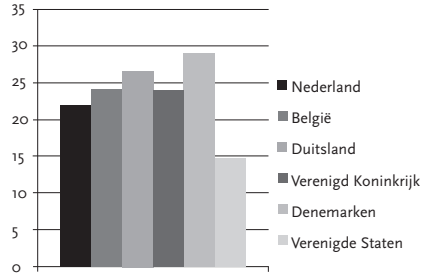
In september 2009 heeft het kabinet 19 ambtelijke commissies ingesteld die op verschillende beleidsterreinen besparingen moeten zoeken, waaronder in ieder geval een variant van 20% (Ministerie van Algemene Zaken, 2009). Daarnaast is een studietoelcommissie ingesteld voor herziening van het belastingstelsel. In het voorjaar van 2010 zouden de commissies moeten rapporteren, waarna het kabinet nog voor de Voorjaarsnota een standpunt over de uitkomsten zou moeten innemen. In beginsel komen alle beleidsterreinen in de heroverwegingsgroepen aan bod, maar voor defensie buiten de vredesoperaties wordt verwezen naar de naar in ander verband al gestarte Strategische Verkenningen. Ondanks het door het kabinet genoemde ontbreken van taboes bij deze heroverwegingen lijken bepaalde thema's toch niet te worden aangesneden, zoals fundamenteel onderzoek en cultuur en media. Expliciet genoemde financiële grondslagen voor de heroverwegingen tellen op tot circa € 160 miljard plus enkele belastinguitgaven, waaronder de hypotheekrenteaftrek ad € 11 miljard. De totale netto-collectieve uitgaven volgens de Miljoenennota 2010 bedragen in 2009 echter circa € 234 miljard. Bij werkgroep 18 ontbreekt het financiële belang van de te onderzoeken bestuurlijke organisatie van de overheid, evenals bij werkgroep 19 dat van de bedrijfsvoering bij de overheid (inclusief zelfstandige bestuursorganen). Volgens de Nationale Rekeningen 2008 is de loonsom van de sector overheid (grotweg gelijk aan de publiekrechtelijke overheid, het onderwijs en grotendeels van de overheid afhankelijke gesubsidieerde particuliere instellingen) circa 55 miljard. Het intermediaire verbruik (aanschaffingen) van de sector overheid is nog eens 44 miljard. Dit geeft een indruk van het aanzienlijk financiële belang van deze twee thema's. Duidelijk is in ieder geval dat de maximale (20%) besparingsvariant voor de 20 beleidsterreinen meer dan genoeg zou opleveren om een EMU-tekort van circa 36 miljard tot nul te reduceren. Uiteraard is dan sprake van forse bezuinigingen die niet eenvoudig met beperkte efficiëntieverhoging zijn in te vullen: substantiële reductie van overheidstaken of activiteiten is dan noodzakelijk. Welke prioriteiten daarbij gehanteerd gaan worden, is in het geheel nog niet duidelijk.

### 3 Collectieve uitgaven in internationaal perspectief

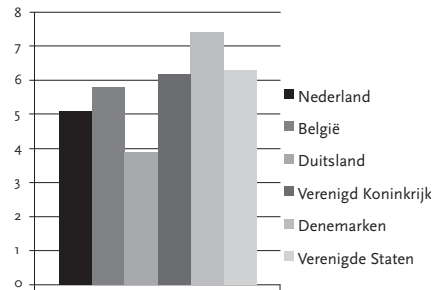
Voorafgaande aan een meer gedetailleerde analyse van de Nederlandse collectieve uitgaven is het instructief te kijken naar de collectieve uitgaven van een aantal voor Nederland relevante Westerse landen. In de volgende figuren laten we de collectieve uitgaven in procenten van het bruto binnenlands product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



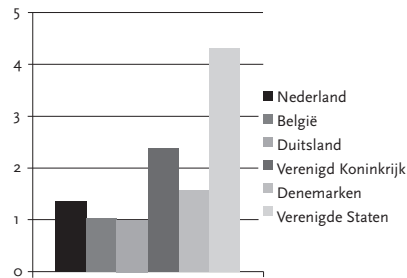
Figuur 1: Collectieve uitgaven, % bbp, 2007



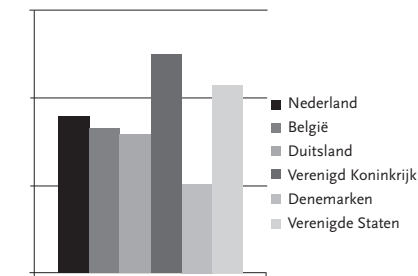
Figuur 2: Uitgaven zorg en sociale zekerheid



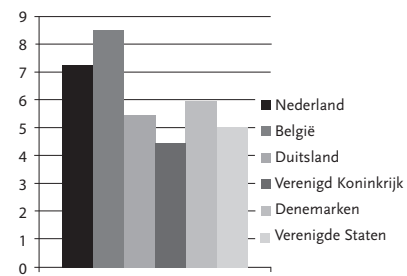
Figuur 3: Uitgaven aan onderwijs



Figuur 4: Uitgaven aan defensie



Figuur 5: Uitgaven aan politie en justitie



Figuur 6: Uitgaven aan algemeen bestuur

Bron: OECD (2007).

Opvallend is dat de *totale collectieve uitgaven* (in procenten van het bbp) van de beschouwde Europese landen in feite niet veel van elkaar verschillen: het verschil tussen het hoogste (51%) en laagste aandeel (44%) is niet meer dan circa 15% (7 procentpunt). De spreiding was in 1990 aanzienlijk groter. De convergentie is te danken aan hogere collectieve uitgaven in het Verenigd Koninkrijk en lagere collectieve uitgaven in de andere landen, in het bijzonder Nederland, België en

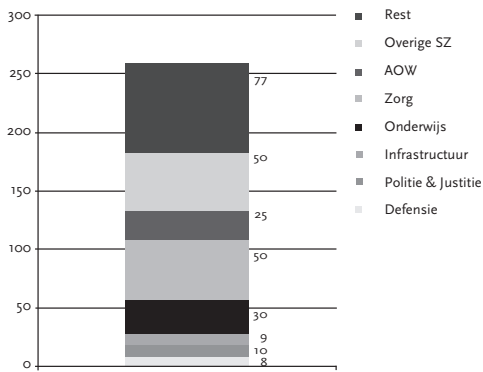
Denemarken. Zowel in 1990 als 2007 wijkt de Verenigde Staten substantieel af van de Europese landen met een fors lager aandeel van de collectieve uitgaven (circa 37%). Dat aandeel is in de genoemde periode ook vrijwel gelijk gebleven. Voor onderdelen van de collectieve uitgaven is het beeld gedifferentieerder. Voor sociale zekerheid en zorg zijn de verschillen niet groot, met uitzondering van de relatief lage uitgaven in de Verenigde Staten. Dat geldt ook voor onderwijs, waarbij opvallend genoeg de Verenigde Staten niet achterblijven bij Europa, maar juist Duitsland relatief lage uitgaven kent. Bij defensie is een karakteristiek en stabiel patroon zichtbaar: het Verenigd Koninkrijk en met name de Verenigde Staten geven aanzienlijk meer uit dan de overige landen. Voor alle landen geldt overigens dat zij minder uitgeven dan in 1990, als gevolg van het geïncasseerde 'vredesdividend' na afloop van de koude oorlog. Ook voor politie en justitie geven het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten aanzienlijk meer uit dan de overige landen. Bij het algemeen bestuur – een restcategorie die vooral uit de algemene overheidsadministraties bestaat – vallen België en daarna Nederland op met relatief hoge uitgaven ten opzichte van andere landen. Juist omdat dit een restcategorie is, moet die uitkomst echter met voorzichtigheid gehanteerd worden. Deze categorie ontstaat door van de totale collectieve uitgaven de eerder genoemde uitgaven af te trekken, evenals hier niet behandelde relatief beperkte uitgaven voor economie, milieu, volkshuisvesting en recreatie. Toewijzingsverschillen tussen landen kunnen aanleiding zijn tot onnauwkeurigheden.

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

#### 4 De collectieve uitgaven in Nederland

De Nederlandse collectieve uitgaven beslaan in de definitie van de Nationale Rekeningen zo'n 259 miljard in 2007, zo'n 45% van het bbp. Voor een discussie over de heroverweging van collectieve uitgaven is het zinvol een opsplitsing te maken naar type collectieve uitgaven. Zoals gebruikelijk in de literatuur over openbare financiën wordt onderscheid gemaakt tussen min of meer zuivere collectieve goederen, waarin de bedrijvensector niet of moeilijk in kan voorzien, en overige quasi-collectieve goederen of diensten. Bij de laatste is bemoeienis vanuit de publieke sector vooral ingegeven door verdelingsoverwegingen of overwegingen van externe, niet door de markt gewaardeerde effecten. Als typisch zuiver collectieve goederen worden hier beschouwd defensie, politie en justitie en infrastructuur. De jaarlijkse uitgaven beslaan daarvoor resp. € 8, 10 en 9 miljard, in totaal 27 miljard, ofwel zo'n 10 procent van de totale collectieve uitgaven. De col-

lectieve sociale verzekeringen tegen inkomensderving (AOW, WW, WAO etc.) beslaan zo'n € 75 miljard (29% van het totaal), waarvan circa € 25 miljard voor de AOW. De collectieve zorguitgaven (Zorgverzekeringswet en AWBZ) vergen zo'n € 50 miljard (19% van het totaal). Collectief bekostigd onderwijs is goed voor circa € 30 miljard (13% van het totaal). Dan resteert circa € 77 miljard voor overige uitgaven (30% van het totaal), overigens inclusief de voor een deel als collectief goed aan te merken centrale administraties van het Rijk en de andere overheden.



Figuur 7: Collectieve uitgaven Nederland, miljarden euro, 2007

60

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

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

Uit tabel 1 blijkt dat de grote groeiers in recente jaren zorg, politie en justitie en onderwijs zijn, gedeeltelijk als gevolg van de prioriteiten van de opeenvolgende kabinetten Balkenende. Bij de zorg spelen uiteraard ook de vergrijzing van de bevolking en technologische ontwikkelingen een belangrijke rol. Opvallend is de relatief bescheiden groei van de uitgaven voor sociale zekerheid, ongetwijfeld mede als gevolg van de voorspoedige economische ontwikkeling in de periode 2002-2007. De recente reële groei van de totale collectieve uitgaven met ruim 2 procent per jaar verklaart ook waarom bij scherp terugvallende overheidsinkomsten – zoals in de huidige crisis het geval is – het overheidstekort snel oploopt. Een uitgaventoename, gedeeltelijk gebaseerd op onderliggende meerjarige verplichtingen, kan immers niet snel ongedaan worden gemaakt. Dat maakt het realiseren van ombuigingen nog eens extra moeilijk.

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

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

Bron: CBS (2009).

## 5 Een kader voor heroverwegingen

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

In de eerste plaats is van belang op te merken dat tekortreductie mogelijk is door uitgaven te verlagen, maar ook door collectieve lasten te verhogen. Zeker daar waar quasi-collectieve voorzieningen, zoals onderwijs en gezondheidszorg, om uiteenlopende redenen collectief zijn geregeld, is niet uit te sluiten dat er draagvlak bestaat voor verhoging van het voorzieningenniveau en daarmee voor verho-

ging van lasten. In de zorg bijvoorbeeld is door vergrijzing van de bevolking en technologische ontwikkeling zowel meer nodig als meer mogelijk: dat heeft hoe dan ook een prijskaartje. Interessant is de consistente bevinding uit enquêtes onder de bevolking, dat volgens een meerderheid van de respondenten meer geld mag worden besteed aan publieke voorzieningen als onderwijs, zorg en sociale zekerheid (zie Sociaal en Cultureel Planbureau, 2008). Cultuur, defensie en ontwikkelingssamenwerking zijn doorgaans kandidaten voor minder uitgaven. Vermoedelijk zullen veel respondenten zich echter niet realiseren dat daarmee relatief weinig publiek geld is gemoeid.

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

62

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

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

## 6 Slot

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

### Literatuur

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

### Bron

*Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 42, nr. 1, p. 3-11.



# Vergroot zo snel mogelijk de houdbaarheid van de overheidsfinanciën

Beetsma en Koedijk stellen dat partijen aan de linkerzijde van het politieke spectrum er voor gekozen hebben om het grootste deel van de maatregelen te verschuiven naar de periode 2015-2018. De PvdA verdedigt zijn keuze met het argument dat de economie op dit moment nog zwak is, en dat bezuinigen het herstel dwarsboomt. Dit is een zwak argument volgens Beetsma en Koedijk, omdat het hier niet om tijdelijke maatregelen gaat die vooral negatieve Keynesiaanse effecten hebben, en omdat effecten aanzienlijk verkleind worden doordat de vraag naar onze producten vooral van uit het buitenland komt. Het verschuiven van de bezuinigingen naar de toekomst is riskant, omdat het onze overheidsfinanciën kwetsbaar maakt voor onverwachte demografische en economische schokken.

*Roel Beetsma en Kees Koedijk*

---

Roel Beetsma is hoogleraar Macro-economie aan de Universiteit van Amsterdam. Kees Koedijk is decaan van de Tilburg School of Economics and Management en hoogleraar Finance aan Universiteit van Tilburg en mede-oprichter van Me Judice.

De komende twee kabinetsperioden zullen niet gemakkelijk worden voor een nieuwe regering. Het Centraal Planbureau heeft recent in haar Centraal Economische Plan een houdbaarheidstekort van 29 miljard euro berekend, ofwel bijna 5 procent van ons Bruto Binnenlands Product (BBP). Dit houdbaarheidstekort kan op verschillende manieren verkleind worden met structurele maatregelen, bijvoorbeeld door de belastingen te verhogen of door overheidsuitgaven te verkleinen. Het wordt ook verkleind door groeibevorderende maatregelen en een vergroting van de arbeidsmarktparticipatie. Tevens is er keuze wat betreft de spreiding van de maatregelen over de tijd. Meer doen in de komende kabinetsperiode betekent een kleinere opgave in de daaropvolgende periode en vice versa. Partijen aan de linkerzijde van het politieke spectrum hebben ervoor gekozen om het grootste deel van de maatregelen, een houdbaarheidsvergroting met 20 miljard, te verschuiven naar de periode 2015-2018, terwijl het CDA en de VVD er juist voor kiezen om het meeste al in de komende kabinetsperiode te doen en aan het einde ervan op een nul tekort uit te komen.

### **Analyse PvdA keuze**

De PvdA verdedigt zijn keuze met het argument dat de economie op dit moment nog zwak is, en dat bezuinigen het herstel dwarsboomt. Dit argument is om twee redenen zwak, terwijl het doorschuiven van de meeste maatregelen naar de verdere toekomst riskant is. Wat zijn de zwaktes in dit argument?

In de eerste plaats, gaat het bij het vergroten van de houdbaarheid om structurele maatregelen die de begroting structureel verbeteren. Het gaat dus expliciet niet om tijdelijke maatregelen die vooral negatieve Keynesiaanse effecten hebben. Sterker nog, door het nemen van structurele maatregelen, en vooral maatregelen die de overheidsuitgaven structureel verkleinen, wordt het vertrouwen van de bevolking dat de toekomstige belastingen niet de pan uit zullen rijzen, vergroot. De neiging om inkomens op te potten wordt daardoor verkleind en de bereidheid van de private sector om geld uit te geven neemt dus toe.

In de tweede plaats, in zoverre bezuinigingen de vraag aantasten, worden de effecten aanzienlijk verkleind doordat de vraag naar onze producten vooral van uit het buitenland komt, terwijl onze eigen vraag ook voor een groot deel vanuit het buitenland vervuld wordt. We zijn immers een economie die ruim meer dan de helft van wat ze produceert exporteert naar andere landen, en bijna evenveel importeert uit het buitenland. Een vertraging van onze inkomensgroei heeft daarom slechts een beperkt effect op de vraag naar onze producten. Programma's die meer van de bezuinigingen op de lange termijn schuiven, worden gezien als "beter voor de koopkracht". Dit is misleidend, omdat een grotere koopkracht in de komende kabinetsperiode gepaard gaat met een vermindering van de koopkracht in de periode erna. Immers minder bezuinigen in de komende periode betekent meer bezuinigen in de verdere toekomst.

### **Maak overheidsfinanciën schokbestendig**

Het verschuiven van de bezuinigingen naar de toekomst is riskant, omdat het onze overheidsfinanciën kwetsbaar maakt voor onverwachte demografische en economische schokken. De belangrijkste schok is waarschijnlijk een onverwachte toename van de levensverwachting. Tot nu toe is de levensverwachting elke keer weer sneller gestegen dan oorspronkelijk verwacht. Over de afgelopen jaren heeft het CBS de inschatting van de levensverwachting zodanig verhoogd dat het houdbaarheidstekort met 1.75% punt is toegenomen. Het valt niet uit te sluiten dat de levensverwachting in de komende jaren nog een keer naar boven moet worden bijgesteld, waardoor de houdbaarheidsopgave voor de periode 2015-2018 wel erg groot wordt als er niet voldoende maatregelen in de komende kabinetsperiode worden genomen.

Een andere onzekere, maar belangrijke, factor, zijn de ontwikkelingen in de gezondheidszorg. In deze sector hebben kostenrealisaties nagenoeg altijd de ramingen overtroffen. Technologische vooruitgang gecombineerd met een aanbodgedreven zorgvolume zullen het houdbaarheidstekort waarschijnlijk verder opdrijven.

Ten slotte zorgen de ontwikkelingen in Europa voor grote onzekerheid over de toekomstige financiële verplichtingen van onze overheid. De combinatie van een zwakke bankensector, een soevereine schuldcrisis en overheden die het vertrouwen ondermijnen door halfhartige budgettaire en economische ingrepen, kan Nederland (en andere landen) met een hoge rekening opzadelen. Het is daarom cruciaal om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën zo snel mogelijk te vergroten.

**Bron**

*Me Judice*, jaargang 3, 31 mei 2010.

# Waar we heen gaan, Wilders zal wel zien<sup>1</sup>

## Het financieel kader bij het regeerakkoord en het gedoogakkoord

*Flip de Kam*

Het kabinet-Rutte zet het sinds 1994 gevoerde trendmatige begrotingsbeleid met enige aanpassingen voort. Ondanks achttien miljard euro aan tekortverbeterende maatregelen blijft zeven miljard euro van de 'houdbaarheidsopgave' onbeantwoord liggen. De cijferpresentatie van het kabinet is misleidend. De omvang van de bezuinigingen wordt met 3,5 miljard euro overschat, de lastenverzwaring wordt met eenzelfde bedrag onderschat. Bij de hardheid van veel voorgenomen bezuinigingsmaatregelen passen grote vraagtekens. Bij dit alles scheidt de 'gedoogconstructie' grote budgettaire risico's, omdat de Partij Voor de Vrijheid zich alleen heeft verbonden tot instemming met expliciet in het financieel kader benoemde maatregelen.

---

Flip de Kam is emeritus hoogleraar Economie van de publieke sector aan de Rijksuniversiteit Groningen.

### 1 Inleiding

Het kabinet-Rutte geniet steun van de fractie van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en die van het Christen-Democratisch Appèl (CDA). Samen zijn deze twee partijen goed voor 52 zetels in de Tweede Kamer. De beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet liggen verankerd in het door beide partijen onderschreven regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Een aantal woordelijk gelijkkluidende passages uit dit regeerakkoord is gebundeld in een gedoogakkoord, dat tevens de instemming heeft van de Partij voor de Vrijheid (PVV), die 24 Kamerzetels bezet. Samengeteld beschikt het minderheidskabinet daarmee over de kleinst mogelijke parlementaire meerderheid. Daarom plaatsen sommige waarnemers vraagtekens bij de overlevingskansen van het zojuist aangetreden kabinet. De toekomst zal leren in hoeverre hun pessimisme gerechtvaardigd is.

Aan zowel het regeerakkoord als het gedoogakkoord is een identieke Bijlage II gehecht, waarin de uitgangspunten voor het te voeren begrotingsbeleid zijn vastgelegd. Deze bijlage bevat tevens een ongebruikelijk gedetailleerde lijst met plannen voor ombuigingen op de collectieve uitgaven. Verder voorziet het document in een relatief beperkt aantal lastenverzwaringen. Op verzoek van informateur Opstelten heeft het Centraal Planbureau (2010a) een aantal macro-economische gevolgen en de statische koopkrachteffecten van de beleidsvoornemens uit beide akkoorden in kaart gebracht. Dit inleidende artikel vat het voorgenomen begrotingsbeleid van het kabinet-Rutte samen en voorziet dit van enkele kanttekeningen.

## 2 Uitgangspunten begrotingsbeleid

### 2.1 *Trendmatig begrotingsbeleid gecontinueerd*

Het nieuwe kabinet houdt uitdrukkelijk vast aan het in 1994 in de steigers gezette trendmatige begrotingsbeleid. Kenmerk daarvan is dat de uitgavenkant en de ontvangstenkant van de rijksbegroting en de premiegefinancierde sectoren van elkaar zijn losgekoppeld.

Voor de netto uitgaven – dit zijn de bruto uitgaven, verminderd met de opbrengst van eigen betalingen van gebruikers – gelden plafonds, die niet mogen worden overschreden. Eventuele overschrijdingen moeten de politiek verantwoordelijke bewindslieden pareren met extra bezuinigingen. De plafonds – samen vormen zij het uitgavenkader – zijn het saldo van het veronderstelde uitgavenbeloop bij ongewijzigd beleid en de bij de kabinetsformatie afgesproken bezuinigingen en intensivering. Bij de start van de kabinetsperiode worden de uitgavenplafonds uitgedrukt in constante prijzen van het beginjaar. Deze limieten worden daarna jaarlijks opgehoogd in lijn met de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen. Het totale uitgavenkader – verbijzonderd naar drie budgetdisciplinesectoren en totalen per ministerie – berust op politieke afspraken, die de regeringspartijen voor de gehele kabinetsperiode binden.

68

Dan is er de ontvangstenkant van de begroting. De feitelijke opbrengst van belastingen en sociale premies zal meestal afwijken van de ramingen die aan het begin van de kabinetsperiode zijn opgesteld. Afwijkingen – voor zover het gevolg van endogene oorzaken, met name de stand van de conjunctuur –, hoeven niet te worden gecorrigeerd via aanvullende ingrepen (zoals dat wel het geval is bij de uitgaven), maar zij mogen in beginsel doorwerken in het saldo van de begroting.<sup>2</sup> Tegenvallende opbrengsten hoeven dus niet direct te worden opgevangen door lastenverzwaringen. Omgekeerd mogen belastingmeevallers niet worden gebruikt voor lastenverlichting. Zo dragen de overheidsfinanciën via de ontvangstenkant van de begroting automatisch bij aan het stabiliseren van de conjunctuurbeweging. Daarnaast geldt voor de gehele kabinetsperiode een inkomstenkader, waarin de ruimte voor discretionaire wijzigingen van heffingsgrondslagen/tarieven van belastingen en premies voor de wettelijke sociale verzekeringen is vastgelegd.

### 2.2 *Een 'gat' van 7 miljard*

Het kabinet zegt het budgettaire beleid te willen aanscherpen conform de adviezen in het dertiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (2010), dat afgelopen voorjaar het licht zag. Dadelijk laat zich vaststellen dat het kabinet in deze opzet niet volledig slaagt. De opgave om de overheidsfinanciën op de lange termijn gezond en houdbaar te maken bedraagt naar de meest recente inzichten 27 mil-

jard euro.<sup>3</sup> De Studiegroep adviseerde besluiten te nemen die deze opgave voor het volle pond adresseren. Omdat de overheidsfinanciën ook op middellange termijn al in belangrijke mate op orde moeten worden gebracht, zou een substantieel deel van het gezochte bedrag aan ombuigingen en lastenverzwaringen reeds in de periode 2011–2015 moeten worden gevonden. De Studiegroep gaf de voorkeur aan een pakket maatregelen met een omvang van achttien miljard euro in 2015.<sup>4</sup>

Dit advies heeft het kabinet tot de laatste euro overgenomen.<sup>5</sup> Bijlage II bij het regeerakkoord (het financieel kader) zwijgt echter over verdergaande maatregelen, die nodig zijn om de overheidsfinanciën volledig houdbaar te maken. Rekening houdend met de structurele doorwerking van de voorgenomen maatregelen, resteert een niet geadresseerd ‘gat’ van 7 miljard euro.<sup>6</sup> Hierbij valt aan te tekenen dat het Centraal Planbureau (CPB) bij het maken van zijn houdbaarheidssommen maatregelen buiten beschouwing laat die eerst ingaan ná de komende kabinetsperiode. Het kabinetsplan voor verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot 66 jaar heeft 2020 als beginjaar, en is dus niet meegenomen in de houdbaarheidssommen.

### 2.3 Marktwerking

Verder springt in het oog dat het kabinet nogal opzichtig enkele andere aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte negeert. Deze aanbevelingen hebben geen betrekking op het budgettaire beleid in strikte zin, maar veeleer op het functioneren van de nationale economie en daarmee op het draagvlak voor de collectieve financiën. In de economische literatuur bestaat nagenoeg eenstemmigheid dat de collectief gefinancierde uitgaven voor gezondheidszorg zonder ingrijpende aanpassingen in feite (onbeheerst) zullen blijven groeien.<sup>7</sup> De werking van markten voor huur- en koopwoningen is verstoord door regulering en subsidies, fiscale tegemoetkomingen voor het eigenwoningbezit daaronder begrepen.<sup>8</sup> De verstarring van de arbeidsmarkt – opnieuw in belangrijke mate veroorzaakt door regels van de overheid (ontslagbescherming, ruime uitkeringsduur bij werkloosheid) – wordt tamelijk algemeen als knelpunt aangewezen. De Studiegroep drong daarom aan op fundamentele hervormingen op het gebied van de zorg, de woningmarkt en de arbeidsmarkt.

Lezing van het regeerakkoord leert dat zulke hervormingen in de komende vier jaar grotendeels achterwege zullen blijven. Bij het zorgaanbod is voorzien in enige, overigens zwaar geclausuleerde, uitbreiding van private aanbodfinanciering, terwijl de strijd tegen de files wordt ingezet met ‘supersnelwegen’, door private kapitaalverschaffers te financieren via tolheffing. Afgezien van de praktische haalbaarheid van zulke initiatieven, krijgt marktwerking verder nauwelijks extra ruimte. Rekeningrijden is een effectief wapen tegen files, dat bij een doeltreffende tariefstelling omvangrijke extra investeringen in de infrastructuur overbodig

maakt. Het kabinet wijst dit instrument echter zonder omhaal van woorden af. De woningmarkt raakt verder verstopt. Het aanbod van duurder huurwoningen zal verminderen door een nieuwe heffing voor alle verhuurders, die in 2015 driekwart miljard euro moet opbrengen. Deze heffing treft niet alleen de corporaties, maar ook commerciële beleggers voor zover zij meer dan tien woningen verhuren. Anderzijds krijgt de woningmarkt mogelijk wel een stimulans, doordat in gebieden met een gespannen markt voor huurwoningen extra huurverhogingen (tot 5 procent bovenop de inflatie) mogen worden berekend aan zogeheten 'scheefwoners', dat zijn huishoudens met een belastbaar inkomen van € 43.000 en hoger. Indien de corporaties van deze mogelijkheid gebruik maken, zeker is dit allerm minst, verbetert hun huuropbrengst. Scheefwoners krijgen bovendien een prikkel om op zoek te gaan naar een koopwoning. Het kabinet ontplooit geen aansprekende initiatieven om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren.

#### **2.4 Versterking van het begrotingsbeleid**

Op een groot aantal andere punten heeft het kabinet de aanbevelingen van de Studiegroep wél gevolgd. Zo ligt het in de bedoeling dat het feitelijke begrotingsaldo in 2013 is teruggebracht tot onder grens van drie procent van het bruto binnenlands product (bbp), die is gestipuleerd in het Stabiliteits- en Groeipact. Conform de aanbevelingen worden de conjunctuurgevoelige uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen en bijstandsuitkeringen weer onder de uitgavenkaders gebracht. Ook positieve en negatieve gevolgen van ruilvoetontwikkelingen<sup>9</sup> moeten deze kabinetsperiode weer binnenskaders worden verwerkt. Vallen de renteuitgaven mee, dan leidt dit beneden de plafonds niet tot extra ruimte om andere uitgaven te verhogen. Een rentemeevaller vertaalt zich zo in een gunstiger begrotingssaldo. Dalen de rentelasten vanwege een lagere rentevoet, dan verslechtert overigens het houdbaarheidstekort.<sup>10</sup> Bij een lagere rentevoet moet de overheid namelijk veel meer schuld aflossen om op een houdbaar pad te komen. In dit opzicht lijken de overheidsfinanciën wel wat op een pensioenfonds: een lagere rente is geen zegen, maar een vloek.

Bovengenoemde afspraken worden verwoord in een nieuwe, nog te publiceren set begrotingsregels. Die regels omvatten tevens nadere bepalingen inzake het begrotingssaldo (onderdeel 2.5), overheidsgaranties (onderdeel 2.6), de rapportage van met belastinguitgaven gemoeide budgettaire verliezen (onderdeel 2.7) en de voorwaarden waaronder lastenverlichting mogelijk is (onderdeel 2.8).

#### **2.5 Signaal marge voor het begrotingssaldo**

Wanneer het feitelijke begrotingssaldo zich niet ontwikkelt in lijn met het saldopad na doorrekening van het regeerakkoord door het Centraal Planbureau (tabel 1), waardoor de gewenste saldoverbetering dreigt te mislukken, is additioneel ingrijpen vereist. Het kabinet neemt daartoe de door de Studiegroep

voorgestelde ‘signaalmarge’ van 1 procent van het bbp over. Bij overschrijding van deze marge zullen extra maatregelen worden genomen ‘om de gewenste saldodoelstelling aan het eind van de kabinetsperiode weer in zicht te krijgen.’<sup>11</sup> Welke maatregelen dan in welke omvang zullen worden getroffen, laat Bijlage II van de akkoorden overigens in het midden.

Hier ligt een aanzienlijk budgettair risico, omdat de gedogende partij niet is gehouden om met dit oogmerk ingediende kabinetsvoorstellen voetstoots te steunen. Weliswaar heeft de PVV ingestemd met de noodzaak van extra maatregelen als de signaalmarge wordt overschreden, maar zij mag met eigen voorstellen komen teneinde het tekort alsnog terug te brengen binnen de bandbreedte uit het gedoogakkoord. Stel dat het kabinet in deze situatie een bezuiniging op de uitgaven voor ouderenzorg heeft voorgesteld. Het staat de PVV vrij om bij amendement een ombuiging in dezelfde orde van grootte voor te stellen, door dieper het mes te zetten in de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking. Deze optie zal bij regeringspartij CDA en het overgrote deel van de oppositie op onoverkomelijke bezwaren stuiten. De uitkomst is dan dat de regeringsvoorstellen sneuvelen – door gezamenlijk verzet van de PVV en de oppositie –, terwijl budgettaire alternatieven uit de koker van de PVV evenmin voldoende parlementaire steun krijgen.

71

De kans dat het geschetste budgettaire risico actueel wordt is extra groot, nu een deel van de ingeboekte bezuinigingen weinig ‘hard’ is en het financieel kader niet voorziet in een reservebuffer om de eerste tegenvallers op te vangen. Wél worden de middelen voor beleidsintensivering slechts van jaar tot jaar vrijgegeven. Deze middelen kunnen worden afgeroomd als dekking voor onvoorzien tegenvallers, zoals bijvoorbeeld gebeurde bij de voorbereiding van de rijksbegroting voor 2011. Toen bleef de uitgavenenveloppe voor 2011 uit het coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende IV gesloten, waarmee 0,7 miljard euro van de ombuigingsdoelstelling is ingevuld.

## 2.6 Overheidsgaranties

Recent is het aantal door de overheid afgegeven garanties sterk toegenomen en is het bereik van bestaande garanties uitgebreid. Hierdoor is het risico voor de staat toegenomen van 75 miljard euro (eind 2008) tot 330 miljard euro eind 2010.<sup>12</sup> De Studiegroep adviseerde te komen tot scherpere regels voor de omgang met garanties. Het kabinet heeft dit advies gevolgd. Met het oog op het beperken van risico’s worden de begrotingsregels over het verstrekken van garanties aangescherpt. De Studiegroep gaf hiertoe in overweging zoveel mogelijk marktconforme premies in rekening te brengen bij partijen die van verleende garanties profiteren. Onduidelijk is vooralsnog hoe ver het kabinet hiermee wil gaan.



### 2.7 *Belastinguitgaven*

Belastinguitgaven zijn overheidsuitgaven in de vorm van derving of uitstel van belastingontvangsten, voortvloeiend uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.<sup>13</sup> Sinds 1999 bevat de miljoenennota jaarlijks een uitgebreide bijlage, die een indruk geeft van de budgettaire verliezen die met diverse fiscale faciliteiten zijn gemoeid. Een onbesliste kwestie is hoe de primaire heffingsstructuur, waarop belastinguitgaven inbreuk maken, eruitziet. Zo vormen de bestaande fiscale tegemoetkomingen voor de eigen woning en pensioensparen in de ogen van de meeste economen belastinguitgaven. Fiscalisten zien dit doorgaans anders. De kwestie is niet zonder belang. Wordt een voorziening aangemerkt als een belastinguitgave, dan dient zij even kritisch te worden getoetst als subsidies die zijn gegoten in de vorm van een directe uitgave ten laste van de begroting. Voorzieningen die stroken met de primaire heffingsstructuur blijven van zo'n toetsing verschoond.

Sinds 2008 wordt als uitvloeisel van een van de aanbevelingen in het Twaalfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte ook het budgettaire beslag gerapporteerd van enkele inkomstenbeperkende regelingen in de Nederlandse fiscale wetgeving. Soms lijken zij op belastinguitgaven. Bij de nu standaard in de miljoenennota gerapporteerde grondslagversmallers gaat het concreet om:

- de belangrijkste heffingskortingen;
- de eigen woning (hypotheekrenteaftrek en vrijstelling van de overwaarde van de eigen woning en van de kapitaalverzekering eigen woning voor de vermogensrendementsheffing, gesaldeerd met het eigen woningforfait); en
- het pensioensparen (de heffingsgrondslag is smaller, doordat pensioenpremies aftrekbaar zijn en pensioenaanspraken zijn vrijgesteld voor de vermogensrendementsheffing; pensioenuitkeringen worden belast; per saldo leidt dit complex van regelingen tot een aanzienlijke budgettaire derving).<sup>14</sup>

Belastinguitgaven vormen onderdeel van het inkomstenkader.<sup>15</sup> De invoering van een nieuwe belastinguitgave of verruiming van een bestaande regeling wordt aangemerkt als een lastenverlichting, te compenseren met een lastenverzwaring elders. Bij het schrappen of insnoeren van een fiscale faciliteit geldt het omgekeerde. Anders dan bij directe subsidies is er echter geen toets op de endogene ontwikkeling van het met fiscale subsidies gemoeide bedrag, behalve bij gebudgetteerde regelingen zoals de milieu-investeringsaftrek. Veruit de meeste belastinguitgaven hebben evenwel een open einde: toenemend gebruik leidt tot een endogene daling van de belastingopbrengst. De Studiegroep heeft bepleit om bij zulke belastinguitgaven in de toekomst niet alleen het budgettaire beslag te rapporteren, maar om in de miljoenennota ook aan te geven hoe dit beslag zich ontwikkelt ten opzichte van de aan het begin van de kabinetspe-

riode verwachte belastingderving. Bij substantiële opwaartse afwijkingen zou dit aanleiding kunnen geven tot het treffen van maatregelen, zonder een compenserende lastenverlichting elders in het belastinggebouw. Vermoedelijk is dit de achtergrond van het zinnetje in Bijlage II dat ‘belastinguitgaven in enge zin beter worden gemonitord.’ Gezien de woorden *in enge zin* ligt het kennelijk niet in de bedoeling deze toets uit te breiden tot de voornaamste inkomstenbeperkende regelingen. Zodoende blijft bijvoorbeeld een eventueel sterk toenemend budgettair verlies door de fiscale behandeling van de eigen woning gemakkelijker buiten beeld. Dit strookt met de voorkeur van VVD, PVV en CDA om de positie van de eigen woning onaangetast te laten.

### 2.8 Lastenverlichting?

Aandacht bij deze bespreking van hoofdlijnen van het voorgenomen begrotingsbeleid verdient ten slotte de passage over de situatie waarin het kabinet lastenverlichting mogelijk acht. Die situatie doet zich voor wanneer in augustus – bij de gebruikelijke besluitvorming over de lastenkant van de begroting voor het daaropvolgende jaar – sprake is van een meerjarig feitelijk begrotingsoverschot.<sup>16</sup> Alsdan is voor lastenverlichting beschikbaar de helft van het overschot dat resteert nadat de lastenverlichting al is toegepast.<sup>17</sup> Daarmee blijft in alle gevallen meer dan de helft van het overschot bestemd voor aflossing van de overheidsschuld. De clausule over lastenverlichting zal zijn bedoeld als gebaar in de richting van de VVD-stemmers, die in het liberale verkiezingsprogramma werden verblijd met het vooruitzicht van 5 miljard euro aan lastenverlichting, terwijl het kabinet de collectieve lasten juist met dit bedrag verzwaart – zie de bespreking van tabel 2 hierna.

Anders dan tijdens het bewind van de paarse kabinetten (1994–2004) is lastenverlichting dus uitsluitend mogelijk wanneer de begroting een overschot vertoont, niet wanneer de belastingopbrengsten meevallen.

Tabel 1: Begrotingssaldo, 2010-2015 (procenten bbp)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Feitelijk begrotingstekort	-5,8	-3,5	-2,5	-1,2	-1,1	-0,7

Bron: Centraal Planbureau (2010a), p. 9.

## 3 Totaalbeeld budgettaire maatregelen

De coalitiepartijen en de PVV zijn er kennelijk op gebrand te laten zien dat zij bij de overheidsfinanciën daadkrachtig orde op zaken gaan stellen. De boodschap luidt: stevig bezuinigen, bij een slechts geringe belastingverhoging, om tot het omvangrijke begrotingstekort op een aansprekende manier terug te dringen. In lijn hiermee maakt het financiële kader bij de akkoorden voor de periode tot 2015 melding van meer dan achttien miljard euro aan bezuinigingen. Toch wil

het kabinet-Rutte voor sommige bestemmingen ook extra geld uittrekken, met name voor de gezondheidszorg. Al met al zou het bij deze intensiveringen gaan om bijna vijf miljard euro. Daarmee komen de netto bezuinigingen op de collectieve uitgaven uit op pakweg 13,5 miljard. Door daarnaast de collectieve lasten in bescheiden mate te verhogen, met anderhalf miljard, komt nagenoeg vijftien miljard euro beschikbaar om het begrotingstekort te verminderen – zie de eerste kolom van tabel 2. Samen met de tekortverminderende maatregelen die al liggen besloten in de rijksbegroting voor het jaar 2011 ter grootte van 3,2 miljard euro,<sup>18</sup> resulteert voor de nu begonnen kabinetsperiode al met al een budgettaire inspanning ter verkleining van het tekort van achttien miljard euro.

Op de cijferpresentatie van het kabinet valt het nodige af te dingen. In feite trekt het nieuwe kabinet meer dan acht miljard euro uit voor nieuw beleid. Per saldo bedragen de netto bezuinigingen geen 13,5 miljard, maar minder dan tien miljard euro. Toch daalt het tekort ook op basis van de reële cijfers met bijna vijftien miljard euro. Deze uitkomst valt te verklaren, doordat de lastenverzwaring in de komende vier jaar vijf miljard euro bedraagt, en niet ‘slechts’ anderhalf miljard – zie de cijferopstelling in de tweede kolom van tabel 2.

Zo'n boodschap – het kabinet bezuinigt per saldo minder dan tien miljard euro en verzwart de collectieve lasten met vijf miljard euro – is slecht verteerbaar voor partijen die zich afficheren als strijders tegen Haagse spilzucht en de te groot geachte greep van de fiscus in de portemonnee van de burger. Daarom hebben de onderhandelaars bij het opstellen van het regeerakkoord de cijfers op creatieve wijze herschikt. Dat gaat als volgt. Politici zetten hun plannen af tegen het meerjarenbeeld van de overheidsfinanciën uit de koker van het Centraal Planbureau (2010b; 2010c). Bij zijn verkenning van de vaderlandse economie tot 2015 veronderstelde het CPB afgelopen voorjaar dat zorggebruikers in de komende vier jaar uit eigen zak vier miljard euro meer zouden gaan betalen. Dit vonden alle politieke partijen veel te gortig. In hun plannen blijven de private bijdragen van zorggebruikers een bescheiden rol spelen. De collectief te financieren zorguitgaven vallen dus een stuk hoger uit. Het gevolg is dat de premie voor de Zorgverzekeringswet 3,6 miljard euro meer stijgt, dan waarmee het CPB eerder heeft gerekend. Zowel de hogere collectief te financieren zorguitgaven als de daarmee samenhangende premieverhoging hebben de onderhandelaars buiten het budgettaire beeld gelaten.

Hoe dit zij, net zoals in de afgelopen tien jaar zullen de zorguitgaven de perken van het door politici tot 2015 beschikbaar gestelde budget (neergelegd in het Budgettaire Kader Zorg) waarschijnlijk weer met miljarden te buiten gaan. Die te verwachten overschrijdingen dienen volgens de regels van het begrotingsbeleid te worden opgevangen via aanvullende bezuinigingen. Met aard en omvang

van die ombuigingen heeft de PVV zich echter niet op voorhand akkoord verklaard. Over de dekking voor uit de pan rijzende zorguitgaven en de compensatie voor tegenvallende belastingopbrengsten (als de signaal marge voor het tekort dreigt te worden overschreden) zijn bij de formatie namelijk geen harde afspraken gemaakt. De PVV heeft in de komende jaren dus de handen volledig vrij om zulke dekkingsvoorstellen van het door haar slechts gedoopte kabinet af te stemmen en om eigen budgettaire initiatieven te lanceren. Het regeerakkoord zet zodoende de deur open voor budgettaire losbandigheid.

Tabel 2: Naar een kleiner tekort, 2011–2015 (miljard euro)

	regeerakkoord	werkelijk
Bruto ombuigingen	18,26 (tabel 3)	18,26
af: intensiveringen	4,77 (tabel 4)	8,38
Netto ombuigingen	13,49	9,88
bij: lastenverzwaringen	1,34 (tabel 5)	4,95
Bestemd voor kleiner tekort	14,83	14,83

#### 4 Collectieve uitgaven

Tabel 3 geeft een overzicht van de door het kabinet ingezette ombuigingen, die optellen tot 18,26 miljard euro. Alle posten waarmee 200 miljoen euro of meer is gemoeid (in 2015) zijn expliciet vermeld.

De *omvang* van het pakket bezuinigingen – gelijk aan circa drie procent van het bbp – vormt de voornaamste verklaring dat het CPB aanzienlijke uitverdieneffecten registreert. Als gevolg van het voorgenomen beleid valt de economische groei in de komende kabinetsperiode jaarlijks bijna een half procentpunt lager uit. De werkloosheid ligt in 2015 circa 110 duizend arbeidsjaren hoger.<sup>19</sup> Gegeven het vooralsnog aarzelende economische herstel en de onzekerheid over de vooruitzichten op middellange termijn, had het kabinet er wellicht beter voor kunnen kiezen om omvang en tempo van de ombuigingen te koppelen aan de feitelijk waargenomen economische groei. Instellingen zoals het Internationaal Monetair Fonds en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling zitten op dezelfde lijn. Het aanvullend beleidsakkoord uit maart 2009 legde ook zo'n verband: 'tijdens jaren dat de economie krimpt wordt er per saldo niet bezuinigd' (§ 35).<sup>20</sup>

Bij de *samenstelling* van het pakket bezuinigingsmaatregelen passen verschillende kanttekeningen. Ten eerste valt het grote aantal relatief kleine posten op. De opstellers van de akkoorden hebben de ambtenaren op Financiën kennelijk met een vlooiengkam door de afzonderlijke begrotingen laten gaan, met als resultaat een grote 'pindadichtheid' van de uiteindelijk opgestelde lijst ombuigingen. Ten

tweede zijn de gevolgen van veel voorgestelde bezuinigingen voor het voorzieningenniveau voorshands onduidelijk. Zo kan de taakstellende verlaging van de begroting van de ministeries – met inbegrip van de agentschappen en de zelfstandige bestuursorganen – op tal van manieren worden ingevuld: door het personeelsbestand in te krimpen, door de materiële bestedingen te beperken of door subsidies – in aanvulling op wat al expliciet in tabel 3 is opgenomen – verder omlaag te brengen. Dit geldt ook voor de veronderstelde *efficiency drive* op het Ministerie van Defensie. Heel wel denkbaar is dat vervolgens waterbedeffecten optreden: door de ene post te drukken duiken elders op de begroting moeilijk op korte termijn te compenseren tegenvallers op.

De op één na grootste post betreft de al genoemde bezuiniging op de uitgaven voor het openbaar bestuur; beoogde opbrengst meer dan anderhalf miljard euro. Deze ombuiging komt bovenop de bezuiniging van 0,8 miljard euro die het demissionaire kabinet-Balkenende IV heeft verwerkt in de rijksbegroting voor 2011 – via het niet uitkeren van de loonbijstelling 2010 en inhouding van de bijdrage voor incidentele loonsverbeteringen in de jaren 2012–2015. Op basis van ervaringen uit het verleden bestempelt het CPB de totale beoogde taakstelling van 2,3 miljard euro als ‘zeer ambitieus’. Zou zij worden gerealiseerd, dan daalt de werkgelegenheid bij het openbaar bestuur (in 2010: 590 duizend arbeidsjaren) in de periode tot 2015 met bijna 100 duizend arbeidsjaren. Deze cijfers geven wel aan hoe hoog de doelstelling is gegrepen. Maar papier is geduldig.

76

De allergrootste post – een beoogde beperking van de uitgaven voor de zorgtoeslag met 2,1 miljard euro – valt lastig te realiseren, met name omdat de aanspraak op zorgtoeslag afhangt van het belastbare inkomen van huishoudens. Groeiende inkomensverschillen en toenemend gebruik van fiscale aftrekposten leiden hier al snel tot majeure tegenvallers, waarvoor op zijn best eerst in latere jaren compensatie wordt gevonden.

De lijst in tabel 3 bevat anderzijds ook posten die gemakkelijk worden gerealiseerd, zoals de geringere afdracht aan het gemeentefonds. Ook hier is het overigens denkbaar dat waterbedeffecten optreden, in de vorm van een slechter begrotingssaldo van de decentrale overheden of een versnelde stijging van lokale lasten.

Daarmee – dit is een laatste observatie – verschilt de hardheid van de ingeboekte besparingen nogal. Zo moeten de onderhandelingen over de verlaging van de afdracht aan Brussel nog beginnen en is het allesbehalve zeker dat in 2011 de nominale nullijn voor werknemers in de collectieve sector (uitgezonderd de zorgsector) kan worden vastgehouden. Het CPB meent dat deze korting in 2015 geen additionele bezuiniging oplevert en op lange termijn geen

enkel effect heeft, omdat ervaringen uit het verleden leren dat het eenzijdig verlagen van ambtenarensalarissen ten opzichte van de lonen in de marktsector na verloop van enkele jaren volledig ongedaan wordt gemaakt. Verbon (2010) oordeelt kort en krachtig: “De bezuinigingen zijn voor een groot deel alleen van papier en voor een ander deel worden ze doorgeschoven naar lagere overheden of de derde wereld”. Zijn taxatie is wellicht te streng, maar dat de lijst met voorgenomen bezuinigingen lucht bevat, staat buiten kijf.

Tabel 3: Ombuigingen (miljard euro, niveau 2015)

Taakstellende uitgavenverlaging Rijk, agentschappen en Zelfstandige Bestuursorganen	1,52
Griffierechten	0,24
Doelmatige defensie en minder JSF jachtvliegtuigen	0,50
Stopzetten subsidies voor stadsvernieuwing/bodemsanering	0,23
Niet invoeren van de kilometerheffing	0,30
Geringere afdracht aan gemeentefonds en provinciefonds	1,34
Takenpakket publieke omroep	0,20
Subsidies voor bedrijfsleven (innovatie, klimaat)	0,50
Cultuursubsidies	0,20
Ontwikkelingssamenwerking	0,75
Afdracht aan de Europese Unie	1,00
Loonbevriazing collectieve sector in 2011 (exclusief zorg)	0,87
Beperking niveau bijstandsuitkering	0,21
Bevriazing doelgroep zorgtoeslag	2,10
Minder budget voor reïntegratie en arbeidsbemiddeling	0,64
Verlaging kindgebonden budget	0,23
Aanpassing kinderopvangtoeslag	0,20
Budgettering passend onderwijs	0,30
Minder AWBZ-zorg voor mensen met laag intelligentiequotiënt	0,21
Aandoeningen met lage ziektelast naar aanvullende verzekering	1,00
Overige maatregelen (129)	5,72
<b>Totaal</b>	<b>18,26</b>

Het kabinet trekt ook bijna vijf miljard euro uit voor de aanpak van bepaalde knelpunten. De grootste afzonderlijke post betreft de *cure* (de verzorging). Instellingen die ouderen- en gehandicaptenzorg leveren worden sinds enkele jaren gefinancierd op basis van de zorgbehoefte van de bewoners. Daarbij geldt een overgangsregeling. Voor elke bewoner wordt in het nieuwe systeem een zogeheten ‘zorgzwaartepakket’ bepaald. Om de bedoelde instellingen ruimer van middelen te voorzien, trekt het kabinet 0,8 miljard euro uit om de prijzen van deze zorgzwaartepakketten te kunnen verhogen. Het is niet zeker in welke richting instellingen de extra middelen zullen inzetten: voor materiële uitgaven, ter dekking van stijgende kapitaallasten, voor verbetering

van arbeidsvoorwaarden of voor uitbreiding van het personeelsbestand. Het CPB (2010a, 20) acht deze impuls ruim voldoende voor 10 duizend extra banen in de sector, maar zeker is deze uitkomst allesbehalve.

Voor uitbreiding van de politie met 3.000 agenten trekt het regeerakkoord 370 miljoen euro uit. Daar komt nog 100 miljoen euro bij ter versterking van de justitieketen, die naar verwachting met een hogere werklast te maken krijgt. Net zoals bij de zorginstellingen valt te betwijfelen of alle potentiële arbeidsplaatsen zullen worden gevuld. Want tegelijkertijd denkt het kabinet 60 miljoen te kunnen besparen op de opleidingsuitgaven van de politie, doordat aspiranten straks niet langer salaris ontvangen en door bekorting van de opleidingsduur. Op het beleidsdterrein immigratie en integratie worden liefst acht maatregelen gespecificeerd, die ieder ten hoogste 1 miljoen euro vergen. Zij hebben daarmee nauwelijks betekenis en zijn vooral te duiden als symbolische buiging in de richting van de PVV-agenda.

Het budget voor de aanleg van wegen en ook spoor wordt met een half miljard euro verhoogd. Behalve in infrastructuur investeert het kabinet ook in de kwaliteit van het onderwijs. Invoering van de voorziene prestatiebeloning van docenten zal veel voeten in de aarde hebben.<sup>21</sup> Om investeringen in duurzame energieproductie te financieren komt er een opslag op de energierekening, zie de corresponderende lastenverzwaring in tabel 5.

Tabel 4: Intensiveringen (miljard euro, niveau 2015)

Extra middelen ABWZ-gefinancierde zorg, m.n. ouderenzorg	0,82
Politie	0,37
Infrastructuur	0,50
Prestatiebeloning voor onderwijsgeevenden	0,20
Intensiever hoger onderwijs	0,23
Hogere onderwijskwaliteit, reserve voor hogere aantallen leerlingen dan geraamd	0,27
Invoering Subsidie Duurzame Energieproductie-plus	0,30
Overige maatregelen (29)	2,08
<b>Totaal</b>	<b>4,77</b>

## 5 Collectieve lasten

Tabel 5 biedt een overzicht van door het kabinet ingezette maatregelen, die per saldo leiden tot een lastenstijging van 1,34 miljard euro. Alleen wijzigingen waarmee 200 miljoen euro of meer is gemoeid zijn expliciet in tabel 5 vermeld. Zoals in onderdeel 3 is toegelicht, laat het kabinet bij deze presentatie een stijging van de premie voor de Zorgverzekeringswet met 3,6 miljard euro buiten beschouwing. Dit heeft de volgende achtergrond.

Aan het referentiescenario voor de zorguitgaven uit de *Economische Verkenning 2011–2015* ligt een eigen veronderstelling van het CPB ten grondslag. De rekenmeesters hebben bij hun exercitie verondersteld dat de stijging van de reële bruto zorguitgaven (met dertien miljard euro) voor negen miljard euro zou worden gedekt via premieverhoging. De nog ontbrekende vier miljard zouden zorggebruikers rechtstreeks ophoesten via hogere wettelijke eigen betalingen.<sup>22</sup> Alle politieke partijen wezen deze optie in hun verkiezingsprogramma af. Nu eigen betalingen vier miljard minder bijdragen aan de financiering van de zorg, zal dit bedrag binnen moeten komen via (nog) hogere premies voor de verplichte ziektekostenverzekering. Aangezien hogere eigen betalingen – die werken als ‘remgeld’ – achterwege blijven, neemt het beroep op zorgvoorzieningen bovendien met ruim 0,7 miljard euro extra toe.<sup>23</sup> Het kabinet neemt deze budgettaire hobbel van in totaal 4,8 miljard euro op twee manieren. Ten eerste valt – bij veronderstelling – door diverse kleinere ingrepen bijna 1,2 miljard euro op de zorguitgaven te besparen. De hierdoor mogelijke premieverlaging is terug te vinden in tabel 5. De dan nog ontbrekende ruim 3,6 miljard euro wordt gedekt door de premie voor de Zorgverzekeringswet te laten stijgen, een lastenverzwaring die in bijlage II niet als zodanig is aangemerkt – zie onderdeel 3.

Een opvallende post bestaat uit de beperking van de fiscale faciliteit voor pensioensparen. Te beginnen in 2013 wordt de richtleeftijd voor aanvullende pensioenen opgetrokken naar 66 jaar; de maximaal toegestane opbouwpercentages worden verlaagd. Hiermee preludeert het kabinet op de aangekondigde verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd in het jaar 2020.

De uitkering van de algemene heffingskorting (€ 1.987) aan partners zonder eigen inkomen – een tegemoetkoming die populair wel als ‘aanrechtssubsidie’ is aangeduid – wordt al sinds 2008 in zestien jaarlijkse stapjes van 6⅓ procent afgebroken. In 2010 resteert dus nog 86⅓ procent. Op dit moment is voor kostwinnersgezinnen met kinderen tot en met 5 jaar en gezinnen met een niet-werkende partner die is geboren vóór 1972 de algemene heffingskorting nog volledig uitkeerbaar. Krijgen VVD, PVV en CDA hun zin, dan vervalt de uitzondering voor gezinnen met jonge kinderen. Bovendien wordt de leeftijds-grens voor niet-werkende partners verlegd van 1972 naar 1963.



Tabel 5: Mutaties collectieve lasten (miljard euro, niveau 2015).

Leeftijdsgrens jongste kind bij alleenstaande (aanvullende) ouderkorting naar 12 jaar (nu: 27 jaar, respectievelijk 16 jaar)	0,25
Beperking fiscale faciliteit voor pensioensparen	0,70
Versobering van de 'aanrechtsubsidie', raakt partners geboren in 1963-1971 en kostwinners met kinderen < 5 jaar	0,31
Lastenverlichting bedrijfsleven (tegenover vervallen subsidies)	-0,51
Heffing Stimulering Duurzame Energie-plus	0,30
Heffing voor verhuurders die > tien woningen verhuren	0,76
Lagere premie Zorgverzekeringswet	1,18
Overige maatregelen (9)	-1,66
<b>Totaal</b>	<b>1,34</b>

## 6 Slotsom

Budgettaire maatregelen uit het regeerakkoord dat ten grondslag ligt aan het kabinet-Rutte werken in vier jaar tijd driekwart van het houdbaarheidstekort van de Nederlandse overheidsfinanciën – volgens de laatste koers: 27 miljard euro groot – weg. Daarvoor wordt een prijs betaald in de vorm van uitverdien-effecten: de economische groei valt als gevolg van het uitgestippelde budgettaire beleid jaarlijks bijna een half procentpunt lager uit. De kwaliteit van een deel van de ingeboekte ombuigingen roept vragen op. Een buffer ontbreekt om eventuele tegenvallers bij de uitgaven op te vangen.

De gedoogconstructie schept grote budgettaire risico's, omdat de PVV zich alleen heeft verbonden aan expliciet in het financieel kader benoemde maatregelen. Om de uitgaven binnen de afgesproken kaders te houden, zullen zich in de komende periode ongetwijfeld manifesterende tegenvallers moeten worden gecompenseerd via niet in het gedoogakkoord verankerde aanvullende ombuigingen. Dreigt de signaalwaarde voor het begrotingstekort met meer dan 1 procent bbp te worden overschreden, bijvoorbeeld doordat de belastingontvangsten ernstig tegenvallen, dan zijn eveneens nadere maatregelen aan de uitgaven- en/of de ontvangstenkant van de begroting geboden. Ook daarover is niets vastgelegd. In zulke situaties staat het de PVV vrij eerst, samen met de oppositie, voorstellen van het coalitiekabinet af te stemmen. Eigen alternatieven die de PVV vervolgens aandraagt om de overheidsfinanciën in het gareel te houden zullen voorspelbaar vaak geen meerderheid in de Kamer krijgen. De onvermijdelijke uitkomst is dan dat de collectieve financiën ontsporen. Die indruk blijft na lezing van de stukken op het netvlies hangen. Hopelijk zie ik de zaak te somber in.

## Literatuur

- Centraal Planbureau (2010a), *Analyse economische effecten financieel kader*. CPB Notitie 27 september 2010. Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (2010b), *Economische Verkenning 2011–2015*, Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (2010c), *Keuzes in kaart 2011–2015*. Den Haag: CPB.
- Donders, J.H.M. (2010), Eigen haard is goud waard, in: C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros, *Miljardendans in Den Haag. Over bezuinigingen en belastingen*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 115-131.
- Donders, Jan en Raymond Gradus (2007), *Toegang tot de collectieve sector*. De Haag: Sdu Uitgevers.
- Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2008), *Uitgavenbeheer in de gezondheidszorg*. Den Haag: RVZ .
- Schut, F.T., C.A. de Kam (2010), Het budgettaire zorgenkinder, in: C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros, *Miljardendans in Den Haag. Over bezuinigingen en belastingen*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 89-113.
- Staiger, Douglas O., Jonah E. Rockoff (2010), Searching for Effective Teachers with Imperfect Information, *Journal of Economic Perspectives* 24 (3), 97-118.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2010), *Risico's en zekerheden. Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Tweede Kamer (2008–2009), *Beleidsprogramma 2007–2011, Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de vice-minister-presidenten*, 31 070, nr. 24
- Tweede Kamer (2010–2011a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Bijlagen bij de Miljoenennota 2011)*, 32 500, nr. 2.
- Tweede Kamer (2010–2011b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2011)*, 32 500, nr. 1.
- Verbon, Harrie (2010), Ten minste eenderde van de aangekondigde bezuinigingen praatjes voor de vaak. *Me Judice* 3, 6 oktober 2010.

## Noten

- 1 Vrij naar 'Jelle Sal Wel Sien', succesnummer uit de oudejaarsconference in 1967 van cabaretier Wim Kan (1911–1983).
- \* Met dank aan drs J.H.M. Donders voor zijn waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel. De gebruikelijke *disclaimer* geldt.
- 2 In het begrotingsbeleid staat het EMU-saldo centraal. Dit is het vorderingensaldo van de begroting, bepaald met inachtneming van richtlijnen van Eurostat, het statistisch bureau van de Europese Unie. Eenvoudshalve wordt in dit artikel het EMU-saldo aangeduid met het begrip begrotingssaldo.
- 3 Centraal Planbureau (2010a), 18. In de *Economische Verkenning 2001–2015* voorzag het Centraal Planbureau (2010b, 61) nog een houdbaarheidstekort van 29 miljard euro.
- 4 Studiegroep Begrotingsruimte (2010), 50.
- 5 Zie onderdeel 3.
- 6 Centraal Planbureau (2010a), 19.

- 7 Zie bijvoorbeeld: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008) en Schut en De Kam (2010).
- 8 Donders (2010) vat een deel van de omvangrijke literatuur samen.
- 9 Ruilvoetmutaties ontstaan wanneer de prijs van de nationale bestedingen (waarmee de uitgavenkaders worden opgehoogd) en lonen en prijzen in de collectieve sector zich anders ontwikkelen dan bij het opstellen van het regeerakkoord is verondersteld.
- 10 Donders en Gradus (2007), 104.
- 11 De signaalmarge wordt overschreden wanneer de raming van het feitelijke EMU-saldo in het Centraal Economisch Plan uit jaar  $t$  voor het volgende jaar ( $t+1$ ) een neerwaartse afwijking van meer dan 1 procent bbp ten opzichte van het beoogde saldo in het regeerakkoord laat zien.
- 12 Maximaal uitstaand risico op basis van garantieplafonds, inclusief ongeveer 150 miljard nog niet geëffectueerde garantie interbancair geldverkeer. Studiegroep Begrotingsruimte (2010), 77.
- 13 Tweede Kamer (2010–2011a), 42.
- 14 Studiegroep Begrotingsruimte (2010), 66-68.
- 15 Zie onderdeel 2.1.
- 16 Bijkomende eis is dat de begroting een overschot toont bij een behoedzame raming van het begrotingssaldo van gemeenten en provincies.
- 17 Het volgende cijfervoorbeeld kan deze complexe formule verduidelijken. Stel, er wordt een overschot verwacht van drie miljard euro. Dan is een lastenverlichting van een miljard euro mogelijk. Zij is namelijk gelijk aan de helft van het overschot dat resteert na lastenverlichting (= twee miljard euro, namelijk drie miljard minus een miljard).
- 18 Tweede Kamer (2010–2011b), 54.
- 19 Berekend als 1,4 procent van de beroepsbevolking (in 2009: 7,85 miljoen arbeidsjaren). Zie: Centraal Planbureau (2010a), 7.
- 20 Tweede Kamer (2008–2009), p. 10.
- 21 Zie Staiger en Rockoff (2010) voor een impressie van ervaringen die hiermee in de Verenigde Staten van Amerika zijn opgedaan.
- 22 Centraal Planbureau (2010b), p. 55.
- 23 Centraal Planbureau (2010a), p. 20.

### Bron

*Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 42, nr. 4, p. 219-233.

# De exit uit de Grote Recessie

Het gevoerde economische beleid bij de bankhervormingen en de budgettaire politiek is niet tijdsconsistent door aanhoudende ongeloofwaardigheid van overheidsop treden. Verwachtingen van marktpartijen bepalen daardoor het overheidsbeleid, in plaats van andersom. De geloofwaardigheid van het gevoerde beleid moet worden vergroot om een exit uit de crisis goed te organiseren.

*Bas Jacobs*

---

Bas Jacobs is hoogleraar aan de  
Erasmus Universiteit Rotterdam.

De gevolgen van de Grote Recessie dreunen eind 2010 nog altijd na. Na een sterke opleving in 2009, zijn de voorspellingen voor 2010 mager. De economische groei is nog wel positief, maar deze valt terug, in Nederland en elders. De kans op een dubbeldip is niet geweken. Overheden kampen met hoge begrotingstekorten. Schuldquoten zijn zonder een oorlogssituatie nog nooit zo hoog geweest. Bij ongewijzigd beleid bereiken schuldquoten snel de negentig-procentniveau's waarboven Reinhart en Rogoff (2009a) laten zien dat de groei wordt aangetast. Overheden zetten daarom wereldwijd bezuinigingen in, terwijl consumenten maar mondjesmaat meer uitgeven en bedrijven nog altijd op de rem staan met de investeringen. De groei in de wereldhandel zwakt daardoor weer af (OESO, 2010; IMF, 2010a). Het monetaire beleid is gevangen in de liquiditeitsval. De officiële rente's zijn de nul genaderd en centrale banken zetten nog steeds kwantitatieve verruimingsoperaties in om markten liquide te houden, banken te ondersteunen en overheden te redden. Tegelijkertijd lopen de internationale spanningen tussen belangrijke handelsblokken, vooral China en de Verenigde Staten, op vanwege wisselkoersmanipulaties. Na de schulden crisis eerder dit jaar in Griekenland en de recente redding van Ierland, wordt alom gespeculeerd over de redding van Portugal en Spanje, en zelfs het einde van het Eurogebied.

---

83

Een wereldwijde economische ineenstorting na de klap van 2008 is voorkomen. Er is niet bezuinigd, het monetaire beleid is agressief verruimd, banken zijn gered en tot op heden is handelsprotectionisme beperkt gebleven. Zowel John Maynard Keynes als Milton Friedman zouden tevreden kunnen zijn. Maar de exitstrategie uit de reddingsoperaties van de overheid roept grote vragen op. Weliswaar hebben overheden in grote lijnen de lessen van de Depressiejaren dertig geleerd, maar hoe de exit goed te organiseren is niet duidelijk.

## Tijdsinconsistentie van optimaal beleid

Fynn Kydland en Edward Prescott kregen in 2004 de Nobelprijs voor de economie voor hun werk dat aantoonde dat het beste overheidsbeleid niet tot stand

komt als dat beleid niet tijdsconsistent is (Kydland en Prescott, 1977). Een economie bereikt alleen een evenwicht als de verwachtingen van de private en de publieke sector consistent met elkaar zijn. Dat is het geval als het overheidsbeleid nooit zou veranderen. De verwachtingen van de private sector worden dan nooit gelogenstraft. Echter, de overheid kan zich niet altijd committeren om in de toekomst het economisch beleid niet te veranderen. In dat geval zijn de verwachtingen van de private sector niet meer consistent met het gevoerde beleid. Beleidsveranderingen zijn gewenst als daar-mee de welvaart kan worden vergroot. Dat geldt zelfs als de overheid een goedwillende despoot is en zeker als er allerlei politieke verstoringen zijn die ertoe leiden dat politieke leiders willen terugkomen op eerdere aankondigingen (Persson en Tabellini, 2000).

Het meest bekende voorbeeld komt van Calvo (1978), en later gepopulariseerd door Barro en Gordon (1983), over de geloofwaardigheid van de monetaire politiek. Centrale bankiers staan bloot aan de verleiding om de inflatie te laten oplopen als prijzen in nominale contracten zijn vastgelegd en private partijen hun beslissingen hebben genomen. Door de inflatie onverwacht te laten oplopen, kan de centrale bank de werkgelegenheid stimuleren en de welvaart verhogen. Private partijen anticiperen echter dat de centrale bank onverwacht de inflatie laat oplopen. Het enige tijdsconsistente, en dus geloofwaardige beleid, is dat beleid waar de verwachtingen van de private sector door het beleid van de centrale bank worden waargemaakt. Het gevolg is echter dat er meer inflatie ontstaat dan maatschappelijk bezien wenselijk is door het gebrek aan geloofwaardigheid van het beleid. Dit is dan ook precies de reden dat de monetaire politiek gedelegeerd is aan een onafhankelijke centrale bank met als enige doelstelling om de inflatie te bewaken en zoveel mogelijk stabiele beleidsregels voor de monetaire politiek te voeren. Alleen als de centrale bank erin slaagt de inflatieverwachtingen van de markt te laten samenvallen met haar inflatiedoelstelling is het beleid geloofwaardig.

### Exit begrotingsbeleid

Het tijdsinconsistentieprobleem treedt niet alleen op bij de centrale bank, maar ook bij de overheid. Overheidsobligaties zijn niet-gesecuriseerde waardepapieren; er is geen onderpand. Beleggers moeten daarom vertrouwen op de belofte van de overheid dat de staatsobligaties met rente worden terugbetaald. Maar die belofte is niet per se geloofwaardig. De overheid kan in de toekomst, als het haar mogelijk beter uitkomt, besluiten om niet volledig terug te betalen. Ook kan ze proberen de inflatie te laten oplopen, de munt te devalueren of de schuld te herstructureren. Ook dan zien beleggers minder van hun geld terug. Zolang verwachtingen van de markt in de overheid worden bevestigd in het overheidsbeleid zal de overheid niet in de problemen komen.

Als beleggers echter denken dat ze hun geld kwijt kunnen raken, zullen ze een hogere rente verlangen. Het gevolg is dat de overheid met schulden meer schulden moet aangaan om de rentekosten te financieren. Dit vergroot de kans op een faillissement waardoor de verwachtingen van de markt worden bevestigd. Als de overheid probeert de marktverwachtingen te keren door bijvoorbeeld hard te bezuinigen om minder te hoeven lenen, dan hoeft dat niet altijd te helpen om uit de financieringsproblemen te komen. Harde bezuinigingen doen de economische groei op korte termijn dalen en de begrotingstekorten stijgen, waardoor alsnog een beroep moet worden gedaan op de kapitaalmarkt. Razendsnel kan een slecht evenwicht worden bereikt waarin de negatieve marktverwachting dat de overheid failliet gaat via een self-fulfilling prophecy bewaarheid wordt. Marktverwachtingen bepalen dan het overheidsbeleid, zoals we afgelopen zomer in Griekenland en de afgelopen weken in Ierland zagen.

Zolang onduidelijkheid blijft bestaan over het te voeren beleid in de toekomst, ook al suggereren onze politici die duidelijkheid wel, kunnen beleggers er niet van op aan dat de overheid toch iets anders gaat doen dan ze nu zegt. Worden obligatiehouders geknipt en geschoren? Worden landen wel of niet uitgekocht? Worden banken wel of niet gered? Als marktpartijen niet geloven dat de overheid zich aan de eerdere aankondigingen houdt, is het beleid niet tijdsconsistent, en houdt de turbulentie op financiële markten aan.

### Exit monetair beleid

Centrale bankiers staan voor de formidabele opgave om de grootschalige liquiditeitssteun weer terug te draaien als de economie aantrekt. Zolang de liquiditeitssteun in de financiële instellingen blijft, is de kans op inflatie afwezig. Pas als banken weer gaan uitlenen aan huishoudens en bedrijven zal de liquiditeitenmassa de economie instromen en tot inflatie kunnen leiden. Hoewel inflatieverwachtingen momenteel nog altijd laag zijn, en eerder wijzen op dalende dan stijgende inflatie (OESO, 2010; IMF, 2010a), zal alles afhangen, wederom, van de geloofwaardigheid van het gevoerde beleid, in dit geval van de centrale banken.

Vermoedelijk zal vanuit de politiek wereldwijd grote druk worden uitgeoefend op de centrale banken om, als de economie aantrekt, de liquiditeitssteun traag af te bouwen en rentes niet snel te verhogen, om enerzijds de economie te stimuleren en anderzijds staatsschulden weg te infleren (Reinhart en Rogoff, 2009b). Aangezien de Amerikaanse centrale bank een dubbel mandaat heeft, prijsstabiliteit en economische groei, is de kans op oplopende inflatie in de Verenigde Staten vermoedelijk groter dan in Europa, waar de ECB alleen prijsstabiliteit tot doel heeft. De monetaire exit uit de crisis kan daarom gepaard

gaan met verlies aan geloofwaardigheid voor centrale bankiers, waardoor inflatievoeten langdurig hoger kunnen zijn.

### Exit financiële sector

Ook de financiële sector heeft de overheid in de houdgreep. Wereldwijd zijn banken gered via nationalisaties, kapitaalinjecties, opkopen van getroubleerde papieren, garanties op spaartegoeden en garanties op interbancaire kredietverlening. Gelukkig zijn inmiddels circa driekwart van de problematische activa, ter waarde van 2,2 biljoen dollar, afgeschreven (IMF, 2010b). Daardoor zijn financiële condities op de markten hersteld met lagere rentes en risicopremies, maar nog altijd substantieel hoger dan voor de crisis. De toegang tot kapitaalmarkten is weliswaar beter geworden, maar desondanks blijft de kredietverlening zwak door deleveraging operaties bij de banken om hun buffers te versterken. Het banksysteem blijft in de ogen van beleggers bovendien fragiel, gezien de aanzienlijke credit default spreads op bankpapier (IMF, 2010b). Door turbulentie op de obligatiemarkten staan banken bovendien bloot aan de schulden crisis en nemen liquiditeitsproblemen weer toe. Door de zeer lage korte rente zijn veel overheden en financiële instellingen kort gaan financieren. Binnenkort moet vier biljoen dollar aan kortlopende bankschulden worden geherfinancierd. Daarnaast hebben overheden grote liquiditeitsbehoefte gezien de aanzienlijke hoeveelheden kortlopende overheidsschulden die moeten worden geherfinancierd (IMF, 2010b). Reinhart en Rogoff (2009b) laten zien dat met name korte schuldfinanciering voor grote financiële problemen kan zorgen als vertrouwen van markten wegvalt. Het is, achteraf gezien, bijzonder pijnlijk dat Ierse banken door de Europese stresstesten kwamen, aangezien niet werd getest op gevolgen van financiële schokken op de liquiditeit van banken, maar alleen op de solvabiliteit (CEBS, 2010).

Ook bij de financiële sector kampt de overheid met een geloofwaardigheidsprobleem. Mochten systeembanken weer in de problemen komen, dan kan de overheid niet geloofwaardig maken dat ze niet worden gered. Gegeven dat banken weten dat ze een bail out kunnen verwachten, blijven ze te grote risico's nemen. Daardoor zijn obligatiehouders in de financiële instellingen wereldwijd de dans ontsprongen.

Overheden hebben sinds het losbarsten van de crisis in 2008 al enige jaren de tijd gehad om het financiële systeem op orde te brengen. Echter, naar waarneming van het IMF zijn ze daar nog steeds niet in geslaagd. Het IMF (2010a, 2010b) waarschuwt dat: "Considering the devastating consequences of the crisis and the magnitude of the challenge, progress is still very slow, hampered by narrow national interests." En: "Policymakers should not squander opportunities to strengthen and recapitalize banking systems, address too-important-to-

fail entities, reduce contingent liabilities, and place sovereigns on a credible fiscal path”. Dit zijn ongekend harde waarschuwingen van ambtenaren die normaliter verhullend beleidsjargon produceren.

Door aanhoudende onzekerheden in het banksysteem en tergend langzame hervormingen blijft het Europese bankenbeleid ongeloofwaardig. Daardoor kunnen bankobligatiehouders en banken blijven rekenen op een bail out als het onverhoopt toch weer eens misgaat met een Europese bank, zoals we onlangs hebben gezien in Ierland.

### **Europa**

Gebrek aan geloofwaardigheid is ook de kern van het probleem in Europa. Overheden moeten het iedere keer onderling eens zien te worden. Het Groei- en Stabiliteitspact is inmiddels een dode letter. Belangrijke landen hebben zich nooit aan de afspraken voor groei en schuld gehouden als dat zo uitkwam. Bij Griekenland en Ierland is de no bail out clause niet nageleefd. Politici die roepen dat financiële markten “irrationeel zijn”, aldus de Franse Minister van Financiën Lagarde, of “van hun geloof vallen” dat markten rationeel zijn, aldus de Nederlandse Minister van Financiën De Jager, hebben de essentie van het geloofwaardigheidsprobleem niet begrepen. Zolang Europese lidstaten geen nationale bevoegdheden willen afstaan, blijft het Europese beleid ten aanzien van de banken en schulden crisis ad hoc en dus ongeloofwaardig. De euro zal een speelbal blijven van marktsentimenten, ongeacht hoe hard onze regeringsleiders zullen roepen dat ze nooit zullen toestaan dat de euro uit elkaar spat. De geschiedenis heeft aangetoond dat monetaire unies zonder een politieke unie zelden een lang leven beschoren zijn.

### **Herstel geloofwaardigheid**

De crisis dwingt overheden om hun geloofwaardigheid te herstellen of te vergroten. Dat kan op een aantal manieren: hervorming van de financiële sector, structurele economische hervormingen, ingrepen in de overheidsfinanciën en reparatie van de afspraken in Europa.

Ten eerste, de financiële sector moet worden hervormd om de claims van de financiële sector op de belastingbetaler te verminderen. Hoe minder de overheid het risico loopt banken te moeten redden, hoe groter de schuld is, die ze zich kan permitteren. Europese overheden mogen geen tijd verliezen. Het is daarom een gotspe dat in het regeerakkoord het woord bank of financiële instelling niet één maal voorkomt.

Banken zijn volgens het IMF (2010b) nog steeds de achilleshiel van het economisch herstel. Het maatschappelijke debat wordt echter beheerst door een eenzijdige focus op de beloningen en bankenheffing. Het is natuurlijk een schande dat



banken op oude voet doorgaan met hun beloningsbeleid, maar beloningen zijn niet het belangrijkste probleem. Bij de bankenheffing wordt feitelijk geaccepteerd dat banken hoe dan ook schade blijven aanrichten door excessieve risico's te nemen. De beleidsdiscussie zou moeten gaan over het voorkomen daarvan.

Het elimineren van de impliciete belastingssubsidie van de belastingbetaler aan de banken is nog steeds de belangrijkste opdracht voor de politiek. Het too big too fail probleem moet worden opgelost. Deze discussie is urgent, maar lijkt als een nachtkaars te zijn uitgedoofd. Belangrijk, ook in Europees verband, blijft daarom het herkapitaliseren, of desnoods nationaliseren, van zwakke banken. De blootstelling aan schuldrisico's van overheden maakt banken fragiel. Systeemrisico's nemen ook weer toe door de shake out in het internationale bankwezen. De schaal van banken stijgt en de concurrentie neemt af. Zakenbanken moeten worden onderworpen aan dezelfde kapitaal- en liquiditeitseisen als spaarbanken zolang het niet mogelijk is een waterdichte scheiding aan te brengen tussen zaken- en spaarbanken. Een klein land als Nederland kan zich bovendien geen grote bankensector met voornamelijk systeembanken permitteren zonder internationaal toezicht met burden sharing als het misgaat. Als dat niet mogelijk is, dan moet het debat worden gevoerd of Nederlandse banken niet veel kleiner moeten worden, zoals oud-minister Bos in 2009 suggereerde.

88

Volgens Basel-III moeten de kapitaaleisen omhoog. Dat is uitstekend, maar het tempo is te traag en de vereisten te zwak. Banken moeten circa 15 procent eigen vermogen gaan aanhouden (Admati et al., 2010). Prikkel tot het nemen van excessieve risico's nemen af waardoor de impliciete subsidie van de belastingbetaler aan de banken daalt. Daarnaast moet de expliciete subsidie op schuldfinanciering, via de hypotheekrenteaftrek in de inkomstenbelasting en renteaftrek in de vennootschapsbelasting, worden afgebouwd (Admati et al., 2010). De overheid stimuleert via de fiscaliteit op grote schaal het aangaan van schulden bij zowel huishoudens als bedrijven. Dit vergroot de kwetsbaarheid van de economie voor turbulentie op financiële en huizenmarkten, maar verstoort eveneens op grove wijze de doelmatige allocatie van kapitaal in de economie. Tot op heden vernemen we geen plannen om hier iets aan te gaan doen, zowel in Nederland als daarbuiten.

Ten tweede dienen overheden economische hervormingen door te voeren waardoor de economie beter gaat functioneren. Met name arbeidsmarkten moeten worden hervormd, in Zuid-Europese landen, maar ook in Noord-Europese. Daardoor worden toekomstige belastingbases breder en kunnen overheidsschulden makkelijker worden gedragen. In Nederland zijn hervormingen van het ontslagrecht, verkorting van de WW-duur en aanpassingen van de loonstructuur belangrijk. Zuid-Europese Eurolanden kunnen alleen

door meer arbeidsmarktflexibiliteit en reële loondalingen hun sterk verslechterde concurrentiepositie herstellen en de werkloosheid verkleinen. Als de geloofwaardigheid van de Zuid-Europese overheden toeneemt, daalt de kans dat Noord-Europese landen hen moeten redden.

Ten derde zullen overheden de financiën op orde moeten brengen. Door de vergrijzing krimpt de belastinggrondslag aanzienlijk, terwijl de toekomstige overheidsuitgaven aan zorg en pensioenen sterk toenemen. Niet alleen in Nederland, maar in heel Europa. Daarnaast zijn de overheidsfinanciën door crisis en het redden van banken verslechterd. Door met name toekomstige uitgaven te beperken of toekomstige belastinginkomsten te vergroten verbetert op lange termijn de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, zonder dat op korte termijn de economische groei sterk wordt afgeknepen. Bijvoorbeeld, gestage verhoging van de pensioenleeftijd slaat twee vliegen in een klap: hogere belastingopbrengsten en minder overheidsuitgaven aan AOW-uitkeringen. Dit beleid is echter alleen geloofwaardig als de politieke pijn van ingrijpende maatregelen nu wordt genomen en niet wordt uitgesteld.

Ten vierde, het Eurogebied kan alleen blijven voortbestaan als Eurolanden het eens kunnen worden over het opgeven van enige mate van soevereiniteit aan Europa of de ECB om zo op een geloofwaardige manier landen of banken te redden, zonder tussenkomst van politici uit de deelnemende landen. Daar hoort ook een mechanisme bij om eventuele reddingskosten te verhalen op de deelstaten. Buitier en Rahbari (2010) noemen dit een “minimal fiscal Europe”. De ECB is thans geloofwaardiger dan de Europese regeringsleiders. Zij kan zonder tussenkomst van de politiek obligaties opkopen of banksteun verlenen en feitelijk kosten daarvan verhalen op de overige Eurolanden. Via een hogere inflatie, als interventies niet worden gesteriliseerd, of via lagere rendementen op andere effecten, als interventies wel worden gesteriliseerd, betalen uiteindelijk spaarders en vermogenden voor de redding van landen of banken, zonder tussenkomst van de politiek. Het gebruik van de inflatiebelasting door de ECB is daarmee al een vorm van afstaan van nationale soevereiniteit.

### **Geloofwaardigheid en politiek**

Herstel van geloofwaardigheid is de belangrijkste voorwaarde voor een goede exit uit de crisis. Of het nu gaat om overheidsschulden, bankhervormingen, afbouwen liquiditeitssteun of herstel in Europa. Helaas zijn de voortekenen niet gunstig. In Nederland is na Balkenende-IV een regering gekozen waarmee op financieel-economisch gebied wederom vier jaar stilstand wordt geboekt (Boot et al., 2010). In Ierland werden direct verkiezingen aangekondigd toen Ierland bij Europa voor steun aanklopte. In Griekenland, Portugal en Spanje zijn burgers te hoop gelopen tegen overheden die noodzakelijke hervormingen moeten door-

voeren. In Noord-Europese landen is de bereidheid om bij te dragen aan problemen in de Eurozone aan het vervliegen; Duitsland en Nederland wijzen verdere Europese integratie af. In de Verenigde Staten hebben de Republikeinen de meerderheid in het Huis van Afgevaardigden weer terug gewonnen op de Democraten en kunnen alle beleidsvoornemens van Obama saboteren, zoals nu te zien is met het verlopen van de Bush-belastingverlagingen.

Wereldwijd beloont de ontevreden kiezer politiek opportunisten, waardoor de geloofwaardigheid van het overheidsbeleid nog verder wordt ondermijnd. De opdracht voor onze politici en beleidsmakers is daarom enorm. Hun grote financieel-economische verantwoordelijkheid laat zich niet goed verenigen met het bevredigen van de onderbuikgevoelens van het ontevreden kiezersvolk. Aan de politici wordt veel wijsheid toegewenst voor het, ongetwijfeld turbulente, nieuwe jaar.

### Literatuur

- Admati, A., et al. (2010) Healthy banking system is the goal, not profitable banks. *Financial Times*, 9 november.
- Boot, A., L. Bovenberg, B. Jacobs en S. van Wijnbergen (2010) Voor economie lost dit akkoord vrijwel niets op. *NRC Handelsblad*, 1 oktober.
- Barro, R.J. en D.B. Gordon (1983) Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. *Journal of Monetary Economics*, 12(1), 101-121.
- Buiter, W.H. en E. Rahbari (2010) Greece and the fiscal crisis in the eurozone. *CEPR Policy Insight*, 2010(51).
- Calvo, G.A. (1978) On the time consistency of optimal policy in a monetary economy. *Econometrica*, 46(6), 1411-1428.
- Committee of European Banking Supervisors (2010) 2010 EU-Wide stress testing. Resultaten van stresstests op [www.c-ebs.org](http://www.c-ebs.org).
- IMF (2010a) Recovery risk and rebalancing. *World Economic Outlook*, oktober.
- IMF (2010b) Sovereigns, funding, and systemic liquidity. *Global Financial Stability Report*, oktober.
- Kydland, F. en E.C. Prescott (1977) Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, 85(3), 473-492.
- OESO (2010) Economic Outlook. *Economic Outlook*, oktober.
- Persson, T., en G. Tabellini (2000) *Political Economics*. Cambridge, Mass.: MIT-Press.
- Reinhart, C. en K. Rogoff (2009a) Growth in a time of debt. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 100(2), 573-578.
- Reinhart, C. en K. Rogoff (2009b) *This time is different. Eight centuries of financial folly*. Princeton: Princeton University Press.

### Bron

*ESB (95) 4600*, p. 774-777, 17 december 2010.

# De grens van de Nederlandse staatsschuld

De nieuwe regering wil fors bezuinigen om het begrotingstekort terug te brengen en zo de staatsschuld niet te laten oplopen. Het argument dat de staatsschuld niet verder mag oplopen is echter betwistbaar, zeker in tijden van economische neergang.

*Ian Koetsier en Brigitte Unger*

---

Ian Koetsier is Masterstudent aan de -Universiteit Utrecht, Brigitte Unger is daar hoogleraar.

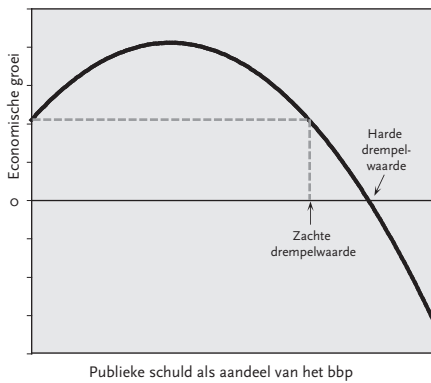
Voor 2014 is de verwachting dat de staatsschuld van Nederland 80,9 procent van het bruto binnenlands product (bbp) zal bedragen bij ongewijzigd beleid (IMF, 2009). Volgens het regeerakkoord wil de nieuwe regering stevig bezuinigen om naar een structureel begrotingsoverschot van 1,75 procent te komen. Echter, als de rente op staatsobligaties lager is dan de economische groei, dan kan de staatsschuld nog toenemen zonder gevolgen voor de betaalbaarheid ervan (Thio, 2002).

Publieke schuld hoeft dus niet per definitie slecht te zijn voor economische groei. Ook volgens de neoklassieke economische theorie kan extra publieke schuld een positief effect op de economische groei hebben, mits de marginale opbrengst van publieke investeringen hoger is dan de heersende rentevoet. Het effect kan zelfs nog hoger zijn wanneer de indirecte effecten, bijvoorbeeld de verbetering van de concurrentiepositie door infrastructuurinvesteringen, worden meegenomen (Clements et al., 2003).

Bij een stijgende publieke schuldratio zullen de negatieve effecten domineren door afnemende meeropbrengsten van publieke investeringen, lagere private investeringen en een hoger risico dat wordt vertaald in een hogere rentevoet. Hogere publieke schuld leidt volgens de ricardiaanse equivalentietheorie tot de verwachting van hogere belastingen in de toekomst en dus een lagere investeringsopbrengst. Hierdoor wordt er nu minder geïnvesteerd waardoor de economische groei afneemt (Serieux en Samy, 2001). Bij een hoge staatsschuld is het ook niet duidelijk welke maatregelen de overheid gaat nemen om de staatsschuld weer houdbaar te maken. In een onzekere omgeving, zelfs met verbeterende fundamentals, zullen investeerders hun wachtoptie uitoefenen (Unger, 2003). Verder is een crowding out-effect van investeringen een neoklassiek standaardargument tegen staatsschulden. Hogere overheidsbestedingen zullen worden gecompenseerd met lagere private uitgaven (Friedman, 1962).

Maar publieke investeringen in productieve activiteiten zullen ook verminderen door afnemende middelen (Cohen, 1993).

Dit leidt tot de vraag wat een gezonde grens is voor staatsschulden en of er sprake is van een omslagpunt waarna de geloofwaardigheid van de houdbaarheid in de staatsschuld afneemt. Om dit te onderzoeken wordt er gebruikgemaakt van de debt overhang-theorie. Deze gaat uit van een non-lineaire relatie tussen publieke schuld en economische groei. Dit houdt in dat in eerste instantie de positieve effecten van publieke schuld op economische groei domineren, maar bij hogere ratio's de negatieve effecten domineren (figuur 1).



Figuur 1: De relatie tussen publieke schuld en -economische groei

Deze verwachtingen worden onderzocht door regressieanalyse met OLS, fixed effects en generalized methods of moments. De variabelen in de regressieanalyse hebben een effect op economische groei via veranderingen van de productiviteit, het overheidsbeleid, kapitaal en de inflatie. Er wordt onderscheid gemaakt tussen grote en kleine landen. Grote landen worden vaak als minder risicovol gezien omdat zij een meer gediversifieerde economie hebben. De verwachting is dan ook dat de negatieve effecten van publieke schuld zich pas later zullen manifesteren. De dummy voor landengrootte is 1 voor landen met meer dan twintig miljoen inwoners en vormt een interactieterm met de publieke schuld variabelen.

Uit tabel 1 blijkt dat er geen lineaire relatie tussen publieke schuld en economische groei bestaat. De non-lineaire relatie wordt gevormd door een variabele voor publieke schuld en een kwadratische variabele voor publieke schuld. De verwachting volgens de debt overhang-theorie is dat de eerste positief zal zijn en de tweede negatief, wat wordt bevestigd in tabel 1. De resultaten zijn robuust voor de verschillende specificaties. Voor de kromming van de parabool uit

Tabel 1: Determinanten van economische groei<sup>1</sup>

	OLS	FE	GMM
Log(bbp per hoofd)t-1	-5,126***	-6,783***	-9,0521***
Openheid <sup>2</sup>	0,0193***	0,0554***	0,0727***
Inflatie	-0,0852***	-0,1052***	-0,1385***
Investerings <sup>2</sup>	0,0943***	0,1366***	0,1163***
Begrotingstekort <sup>2</sup>	0,1704***	0,1389***	0,0867***
Verandering arbeids-productiviteit	0,5212***	0,5397***	0,5151***
Interestbetalingen <sup>2</sup>	0,0584	0,0947	0,1402
Publieke schuld <sup>2</sup>	0,0390***	0,0246*	-0,0013
Publieke schuld $\nu^2$	-0,0004***	-0,0003***	-0,0001
Dummy landengrootte maal publieke schuld <sup>2</sup>	0,0262***	0,0442*	0,0795***
Dummy landengrootte maal publieke schuld $\nu^2$	-0,0002**	-0,0004*	-0,0006***
Constante	18,023***	21,800***	0,0002
Observaties	527	527	499

<sup>1</sup> EU-15 exclusief Luxemburg plus Noorwegen en Zwitserland.

<sup>2</sup> Als percentage van het bbp.

\* Significant op het tienprocent-niveau;

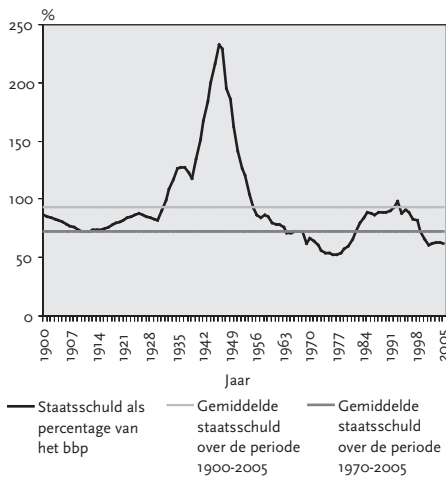
\*\* significant op het vijfprocent-niveau;

\*\*\* significant op het éénprocent-niveau.

figuur 1 worden de variabelen voor de publieke schuld en de interactietermen gebruikt. Voor de grotere landen ligt de drempelwaarde tussen de 109,3 en 119,5 procent, en voor de kleine landen tussen de 89,5 en 103,5 procent. Er lijkt dus een voordeel te zijn van een gediversifieerde economie.

Nederland is het grootste land in de categorie van kleine landen, waardoor Nederland waarschijnlijk een hogere drempelwaarde heeft dan het gemiddelde kleine land. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een harde en een zachte drempelwaarde om overschatting te voorkomen. De zachte drempelwaarde is de schuldratio die tot dezelfde economische groei leidt als een schuldratio van 0 (figuur 1). Met de regressie-resultaten van tabel 1 wordt de economische groei bij een schuldratio van 0 uitgerekend door de economische groei te schatten met de regressies en te vergelijken met de werkelijke economische groei. De harde drempelwaarde is gelijk aan het percentage publieke schuld waarbij publieke schuld tot een negatieve economische groei leidt (figuur 1). De zachte drempelwaarde van Nederland ligt tussen 89,5 en 103,5 procent van het bbp, de harde drempelwaarde ligt tussen 125,1 en 129 procent van het bbp.

Alle drempels liggen ver boven het huidige niveau van de Nederlandse staatschuld. Eind oktober 2010 bedroeg de Nederlandse staatschuld 295,2 miljard euro (Agentschap van de Generale Thesaurie, 2010), wat correspondeert met een staatsschuldratio van 66,3 procent. Uit figuur 2 blijkt dat de huidige staatschuld relatief laag is, zowel vergeleken met het gemiddelde van de laatste honderd jaar als vergeleken met het gemiddelde vanaf 1970. Hoewel een staatsschuldratio zo dicht mogelijk bij het optimum bijdraagt aan de grootste economische groei, is de huidige staatsschuld nog lang niet problematisch voor de economische groei. De staatsschuld leidt tot een lagere groei van tussen de 0,08 procent en 0,12 procent ten opzichte van het optimum, maar de bijdrage aan de economische groei is hoger dan bij een staatsschuld van nul. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid adviseerde in 1999 om de publieke schuld in de komende twintig jaar af te bouwen naar nabij nul (WRR, 1999). Uit de analyse blijkt dat dit niet verstandig is.



Figuur 2: De Nederlandse staatsschuld (percentage van het bbp)

### Conclusie

De nieuwe regering wil fors bezuinigen om het begrotingstekort terug te brengen en zo de staatsschuld niet te laten oplopen. Bezuinigingen kunnen het economisch herstel schaden, terwijl de noodzaak van de bezuinigingen niet aanwezig is, aangezien de Nederlandse staatsschuld nog verder kan oplopen. Bij de zachte drempelwaarde, de meest conservatieve inschatting, kan de staatsschuld nog met 23,2 procentpunt toenemen. Bij de harde drempelwaarde kan de schuld zelfs nog toenemen met 58,8 procentpunt, wat neerkomt op bijna een verdubbeling van de huidige schuld ratio. De schuld heeft nog lang geen merkbaar negatief effect op economische groei.

### Literatuur

- Agentschap van de Generale Thesaurie (2010) Omvang staatsschuld. Gegevens op [www.dsta.nl](http://www.dsta.nl), 28 november.
- Clements, B., R. Bhattacharya en T.Q. Nguyen (2003) External debt, public investment, and growth in low-income countries. IMF Working Paper, 2003(249).
- Cohen, D. (1993) Low investment and large LDC debt in the 1980's. *American Economic Review*, 83(3), 437-449.
- Friedman, M. (1962) *Capitalism & freedom*. A leading economist's view of the proper role of competitive capitalism. Chicago: The University of Chicago Press.
- IMF (2009) The state of public finances: a cross-country fiscal monitor. IMF Staff Position Note, 2009(21).
- Serieux, J. en Y. Samy (2001) The debt service burden and growth: evidence from low-income countries. The North-South Institute Working Paper, augustus.
- Thio, K.B.T. (2002) Aflossen staatsschuld is niet nodig. *ESB*, 87(4343), 48-51.
- Unger, B. (2003) Graaft Nederland zijn bergje af? The Pietersbergparadox and mountains of debt. Oratie. Utrecht: Uni-versiteit Utrecht.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999) Generatiebewust beleid. Rapporten aan de Regering, 1999(55).

### Bron

*ESB* 96 (4602), p.58-59, 21 januari 2011.





## Thema 3: Onderhoud van het pensioenstelsel

Het goede nieuws is dat pensioenen zich sinds enkele jaren in meer publieke aandacht kunnen verheugen. Het slechte nieuws is dat de aanleiding daartoe geen positieve is. De financiële positie van pensioenfondsen blijft sinds de kredietcrisis penibel en pensioenen worden veelal niet geïndexeerd. Eind 2010 maakte toezichthouder DNB bekend dat veertien pensioenfondsen de pensioenen ook nominaal moeten verlagen ('afstempelen').

De discussie over een pensioenakkoord dat een oplossing moet zijn voor de ontstane problemen, loopt sinds juni 2010. Werkgevers willen daarbij niet dat de premies worden verhoogd; aanvankelijk ging FNV daarmee akkoord maar is er inmiddels verdeeldheid onder aangesloten bonden.

Van Ewijk en Teulings pleiten voor een reëel pensioen in plaats van nominale toezeggingen. Van Wijnbergen is kritisch over DNB, in bijzonder stelt hij dat de lange rente en daarmee de dekkinggraad zullen stijgen, waardoor ingrijpen onnodig is. Boender *et al.* pleiten voor een macro-economische visie van DNB op het toezicht. Griffioen rekent voor dat beleggen in obligaties voldoende had opgeleverd om pensioenen uit te keren. Bovenberg pleit voor een integrale aanpak van de pensioen-discussie, waarin ook de AOW, de pensioengerechtigde leeftijd en de arbeidsmarkt voor oudere werknemers aangepast worden. DNB stelt dat het niet tegen beleggingsrisico is, maar dat pensioenfondsen slecht zicht blijken te hebben op de werkelijke risico's.



# Val kabinet biedt herkansing voor hervorming pensioenselstel

De val van het kabinet zou wel eens als een 'blessing in disguise' kunnen uitpakken voor het pensioenstelsel. De sociale partners dienen nu met samenhangende voorstellen te komen voor de AOW, de aanvullende pensioenen en het koesteren van menselijk talent zodat ouderen hun talenten langer kunnen blijven inzetten.

Lans Bovenberg

---

Lans Bovenberg is hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg.

## Herkansing voor sociale partners

Het politieke landschap is in toenemende mate gepolariseerd en versplinterd. Kunnen de sociale partners het gat dat de politiek laat vallen opvullen? De hervorming van het pensioenstelsel is daarvoor de testcase. Door de val van het kabinet zijn de voorstellen van Donner voor een hogere AOW leeftijd van tafel. De sociale partners kunnen van de nood een deugd maken door met samenhangende voorstellen te komen voor de AOW en de aanvullende pensioenen. Deze twee pijlers van het pensioenstelsel zorgen allebei voor ongeveer de helft van de totale pensioenuitkeringen en moeten in onderlinge samenhang worden gezien. Ten tijde van de mislukte SER-onderhandelingen over de AOW van het afgelopen najaar ontbraken nog breed onderschreven analyses over de aanvullende pensioenen. Maar de recente rapporten hierover van de commissies Goudswaard en Frijns zijn nu door zowel de werkgevers als de vakbeweging in grote lijnen omarmd. Dat biedt een goede basis voor nieuw sociaal akkoord met als kern de AOW, pensioenen en duurzame inzetbaarheid van de beroepsbevolking.

---

99

## Koppeling AOW-leeftijd aan levensverwachting

Wat zijn de vier bouwstenen van zo'n sociaal akkoord? Het eerste element is het - vanaf 2015 - koppelen van de AOW-leeftijd en het aanvullende pensioen aan de trendmatige stijging van de resterende levensverwachting op 65ste jarige leeftijd. Deze stijging bedraagt op dit moment ongeveer een maand per jaar. Tot de AOW-leeftijd rond 2027 op 67 ligt, geldt daarbij een opslag van een extra maand per jaar vanwege de stijging van de verwachte pensioenperiode sinds de introductie van de AOW (van 15 jaar in 1957 tot 20 jaar nu).

## Koppeling AOW aan verdiende lonen

De tweede bouwsteen is het koppelen van de AOW aan de verdiende lonen in plaats van de CAO lonen. Hierdoor stijgt de AOW uitkering extra met de incidentele loonstijging van gemiddeld zo'n 0.4 % per jaar. Deze extra verhoging

kan worden gefinancierd door de fiscale kortingen die de afgelopen jaren zijn ingevoerd om de netto AOW te laten oplopen met de verdiende lonen af te bouwen voor de middeninkomens. Daarnaast kan een ieder die ouder dan 65 is de AOW uitkering eerder aanvragen dan de AOW leeftijd met een actuariële korting van 8 % voor elk jaar dat men eerder van de AOW wil gaan genieten. Dit maakt het voor degenen zonder een aanvullend pensioen mogelijk om eerder met pensioen te gaan zonder daardoor onder het sociale minimum te komen. Door de AOW te versterken kan de pensioenleeftijd worden verhoogd in lijn met de levensverwachting zonder negatieve sociale effecten. Werkgevers zitten vooral te wachten op het langer doorwerken van beter betaalde werknemers want de te verwachten krapte op de arbeidsmarkt betreft vooral hoger gekwalificeerde arbeid. Ten slotte biedt een generieuzere AOW de mogelijkheid om de kosten van de aanvullende pensioenen te verlagen.

#### **Beperking verplichte pensioenopbouw hoge inkomens**

Een derde bouwsteen is het beperken van de verplichte pensioenopbouw voor de hogere inkomens. Voor deze inkomensgroepen kan de eigen woning meer gaan functioneren als oudedagsvoorziening. Met een vrijgespaard huis hebben gepensioneerden lagere woonlasten en volstaat een lagere pensioenambitie. Om huishoudens niet te ontmoedigen hun huis vrij te sparen, worden de fiscale aftrek voor hypotheekrenteaftrek beperkt. Daarnaast wordt een vrijstelling geïntroduceerd voor het vrijgespaarde vermogen in de eigen woning – met name voor degenen die onvoldoende pensioen hebben opgebouwd.

#### **Betere inschakeling oudere werknemer**

‘Last but not least’ wordt gewerkt aan een beter functionerende arbeidsmarkt. Dit is de vierde bouwsteen. Door de pensioenleeftijd te verhogen, de AOW te versterken en de verplichte pensioenopbouw voor hogere inkomens te versoberen, kunnen de premies van de aanvullende pensioenen omlaag. De vrijgekomen loonruimte moet benut worden ten behoeve van een duurzaam inzetbare beroepsbevolking. Het verhogen van de pensioenleeftijd biedt niet alleen de prikkels maar ook de middelen om de arbeidsmarkt voor met name ouderen beter te laten functioneren.

De plannen van de Commissie Bakker voor een werkverzekering en een werkbudget passen daar goed in. In de werkverzekering betalen werkgevers (afhankelijk van de lengte van het dienstverband) maximaal zes maanden een deel van het loon door te betalen nadat ontslag is aangezegd. Bescherming van werknemers is dan minder afhankelijk van de contractvorm. Verder worden werkgevers gestimuleerd om gedwongen ontslagen te voorkomen, meer te investeren in werknemers en de lonen af te stemmen op productiviteit.

Daarnaast krijgen werkenden een persoonsgebonden werkbudget dat kan worden gebruikt om de inzetbaarheid op peil te houden, een eigen bedrijf te starten en inkomen aan te vullen bij het aanvaarden van een minder belastende functie. In tegenstelling tot de huidige ontslagbescherming is het werkbudget overdraagbaar tussen banen. Werknemers die niet meer tevreden zijn over hun huidige werkkring kunnen zelf de regie nemen in plaats dat ze passief afwachten tot ze met een ontslagvergoeding kunnen vertrekken. Zo kunnen degenen met zwaar werk tijdig de overstap maken naar een andere functie.

### **Hoeders van menselijk kapitaal**

Terwijl sociale partners door de versoering van de aanvullende pensioenen een stapje terug doen bij de oudedagsvoorzieningen, gaan ze een belangrijkere rol spelen bij het koesteren van menselijk kapitaal. Ze gaan zo meer betekenen voor jongeren. Met werkgevers maken vakbonden collectieve afspraken over inzetbaarheid en werkzekerheid. Daarnaast ontwikkelen ze zich als betrouwbare loopbaancoaches die hun leden helpen om met hun werkbudget te beheersen en hun talenten te ontwikkelen, onderhouden en benutten op de plaats waar deze het beste tot hun recht komen. Zo kunnen mensen zich langer inzetten voor anderen.

### **Bron**

*Me Judice*, jaargang 3, 22 maart 2010.

# Nieuw pensioencontract onvermijdelijk

## Samenvatting<sup>1</sup>

Door de daling van de beurskoersen, de lage rente- en de stijgende levensverwachting bestaat er een serieus tekort bij pensioenfondsen. Deelnemers van pensioenfondsen kunnen tot 4% van hun koopkracht over de rest van hun leven verliezen, waarbij de generaties die geboren zijn rond 1950 het meeste inleveren. Deze verliezen zullen nog groter uitvallen wanneer wordt vastgehouden aan strikte zekerheid van de nominale pensioenen. Het huidige pensioencontract legt eenzijdig de nadruk op nominale pensioentoezeggingen.

Nominale zekerheid is duur bij de huidige lage rente; bovendien bieden nominale pensioenen een slechte bescherming tegen het inflatierisico. De feitelijke koopkracht van het toekomstige pensioen is daarmee onzeker. Een goed pensioen is een reëel pensioen, maar ook een risicodragend pensioen. Zonder risico zijn de beleggingsrendementen te laag om een degelijk pensioen te kunnen bieden. Jongeren kunnen dit risico goed dragen omdat zij nog een heel werkzaam leven voor zich hebben. Maar ook voor ouderen is een zekere mate van risico aantrekkelijk om zo een beter pensioenresultaat te bereiken. Herziening van het pensioencontract is daarom noodzakelijk

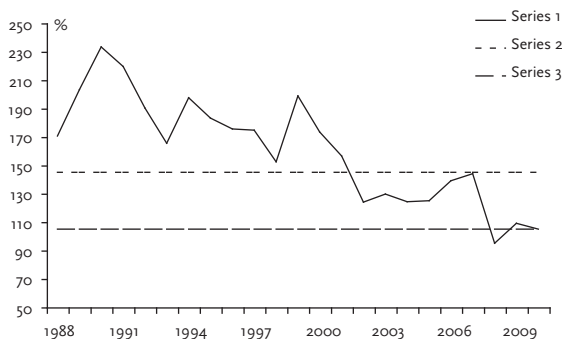
*Casper van Ewijk en  
Coen Teulings*

---

Casper van Ewijk is onder-  
directeur van het Centraal  
Planbureau. Coen Teulings  
is directeur van het Centraal  
Planbureau.

## 1 Structureel tekort pensioenfondsen

De financiële situatie van de Nederlandse pensioenfondsen is de afgelopen tien jaar bijna voortdurend verslechterd. Figuur 1 brengt de ontwikkeling van de gemiddelde dekkingsgraad van Nederlandse pensioenfondsen in beeld. Ondanks een geleidelijke daling in de jaren '90 was deze in 1999 nog 190%. Na 2000 heeft de daling zich versneld doorgezet. Door het leeglopen van de internetzeepbel in 2000-2002 daalde de nominale dekkingsgraad tot 130%. Daarna is hij weer licht hersteld, maar door de kredietcrisis van 2008-2009 is de dekkingsgraad voor veel fondsen zelfs onder de kritische grens van 100% terechtgekomen.



Figuur 1: De nominale dekkingsgraad van pensioenfondsen is sinds 2000 gedaald

### Wat is een nominaal pensioen waard?

Neem een 25-jarige werknemer met een inkomen van 20.000 euro die een nominaal pensioenrecht opbouwt van 2% van zijn jaarsalaris, ofwel 400 euro. Bij pensionering op 65-jarige leeftijd wordt dat recht omgezet in een feitelijk pensioen. Uitgaande van 2% inflatie is de koopkracht van dat pensioen op dat moment nog maar 180 euro, minder dan de helft van het oorspronkelijke bedrag van 400 euro. En deze waarde blijft dalen met de inflatie, zodat dat pensioen op 85-jarige leeftijd nog maar 120 euro waard is, ofwel 30% van de oorspronkelijke waarde.

Als er niet naar gestreefd wordt de pensioenen gelijke tred te laten houden met de prijzen maar met de lonen, dan ziet het beeld er nog extremer uit. Bij een gemiddelde loonstijging van 3½% gedurende 40 jaar blijft van een nominale aanspraak van 2% van het loon maar een kwart over, waardoor de aanspraak uitkomt op ½% van het geïndexeerde loon in plaats van de oorspronkelijke 2%.

Pensioenfondsen streven veelal naar een pensioen van 70% van het laatstverdiende loon; dit wordt meestal de vervangingsratio genoemd. Voor de gemiddelde deelnemer bestaat dit pensioen voor iets meer dan de helft uit AOW en voor de rest uit aanvullende pensioenen. Zonder indexatie van de aanvullende pensioenen zou het pensioen uitkomen op circa 60% in plaats van de nagestreefde 70% van het loon.



Op het eerste gezicht lijkt een dekkingsgraad van 100% helemaal niet zo slecht. Alle lopende pensioenverplichtingen zijn dan immers gedekt door het geld dat de pensioenfondsen nu al in kas hebben. Echter, bij de berekening van de dekkingsgraad wordt louter rekening gehouden met de harde nominale verplichtingen. Alle indexatie van pensioenen aan prijzen en lonen wordt buiten beschouwing gelaten. Zonder indexatie daalt het pensioen echter in waarde omdat het levensonderhoud door inflatie steeds duurder wordt. Bij een jaarlijkse inflatie van 2% blijft voor een jongere na ongeveer 40 jaar minder dan de helft van zijn oorspronkelijke pensioenopbouw over, zie ook het cijfervoorbeeld in de tekstbox.

Tot nog toe werden de pensioenrechten en de feitelijke pensioenen in de praktijk gekoppeld aan de lonen, zodat koopkracht van gepensioneerden en van werkenden gelijk opliepen. Een dekkingsgraad van 100% wil echter zeggen dat voor een dergelijke indexatie geen geld beschikbaar is. Om die indexatie wel te kunnen betalen is een dekkingsgraad nodig van circa 145%. Pas dan is er voldoende dekking van de reële pensioenen. Kortom: de pensioenfondsen hebben veel te weinig geld in kas. Goed beschouwd is de nominale dekkingsgraad dus een slechte indicator van de werkelijke vermogenspositie van pensioenfondsen: wij rekenen allen op een pensioen dat is geïndexeerd met de inflatie of zelfs met de welvaartsstijging, maar bij de berekening van de dekkingsgraad wordt dat in het huidige toezicht buiten beschouwing gelaten.

104

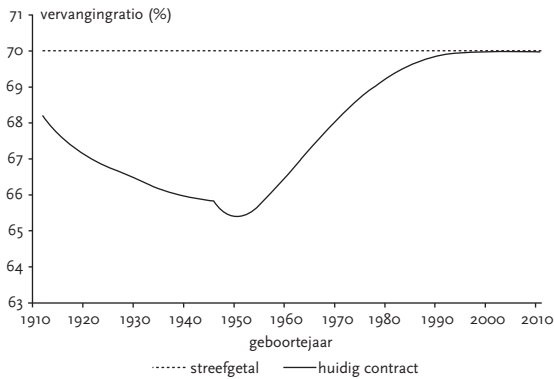
De daling van de dekkingsgraad van 145% in begin 2008 naar ongeveer 105% in januari 2011, een verlies van bijna 30%, betekent dat deelnemers flink inleveren op hun verwachte pensioenen. Een deel van het verlies kan worden opgevangen door premieverhoging die moet worden opgebracht door werkgevers en werknemers. Niettemin komt het grootste deel terecht in de pensioenuitkeringen. Door het achterwege laten van indexatie zijn deelnemers sinds 2008 al gemiddeld 4% aan indexatie van pensioenrechten misgelopen. Omdat er in de komende jaren ook geen of weinig indexatie in het verschiet ligt, kan de indexatiekorting in totaal tot bijna 15% oplopen. Waar veel mensen rekenen op een pensioen van 70% van hun laatstverdiende loon – inclusief de AOW - wanneer zij met 65-jarige leeftijd uittreden, blijft er van dat percentage dan maar 65,5% over, een verlies in pensioen van 4,5 procent van het loon.<sup>2</sup> Voor jongeren zijn de verliezen kleiner omdat zij nog maar weinig pensioenrechten hebben opgebouwd, evenals voor de oudere gepensioneerden omdat de indexatiekortingen over een lange termijn worden uitgesmeerd, zodat zij een deel van de gevolgen niet meer zullen meemaken.

Op het eerste gezicht lijkt een dekkingsgraad van 100% helemaal niet zo slecht. Alle lopende pensioenverplichtingen zijn dan immers gedekt door het geld dat de pensioenfondsen nu al in kas hebben. Echter, bij de berekening van de dekkings-

graad wordt louter rekening gehouden met de harde nominale verplichtingen. Alle indexatie van pensioenen aan prijzen en lonen wordt buiten beschouwing gelaten. Zonder indexatie daalt het pensioen echter in waarde omdat het levensonderhoud door inflatie steeds duurder wordt. Bij een jaarlijkse inflatie van 2% blijft voor een jongere na ongeveer 40 jaar minder dan de helft van zijn oorspronkelijke pensioenopbouw over, zie ook het cijfervoorbeeld in de tekstbox.

Tot nog toe werden de pensioenrechten en de feitelijke pensioenen in de praktijk gekoppeld aan de lonen, zodat koopkracht van gepensioneerden en van werkenden gelijk opliepen. Een dekkingsgraad van 100% wil echter zeggen dat voor een dergelijke indexatie geen geld beschikbaar is. Om die indexatie wel te kunnen betalen is een dekkingsgraad nodig van circa 145%. Pas dan is er voldoende dekking van de reële pensioenen. Kortom: de pensioenfondsen hebben veel te weinig geld in kas. Goed beschouwd is de nominale dekkingsgraad dus een slechte indicator van de werkelijke vermogenspositie van pensioenfondsen: wij rekenen allen op een pensioen dat is geïndexeerd met de inflatie of zelfs met de welvaartsstijging, maar bij de berekening van de dekkingsgraad wordt dat in het huidige toezicht buiten beschouwing gelaten.

De daling van de dekkingsgraad van 145% in begin 2008 naar ongeveer 105% in januari 2011, een verlies van bijna 30%, betekent dat deelnemers flink inleveren op hun verwachte pensioenen. Een deel van het verlies kan worden opgevangen door premieverhoging die moet worden opgebracht door werkgevers en werknemers. Niettemin komt het grootste deel terecht in de pensioenuitkeringen. Door het achterwege laten van indexatie zijn deelnemers sinds 2008 al gemiddeld 4% aan indexatie van pensioenrechten misgelopen. Omdat er in de komende jaren ook geen of weinig indexatie in het verschieft ligt, kan de indexatiekorting in totaal tot bijna 15% oplopen. Waar veel mensen rekenen op een pensioen van 70% van hun laatstverdiende loon – inclusief de AOW - wanneer zij met 65-jarige leeftijd uittreden, blijft er van dat percentage dan maar 65,5% over, een verlies in pensioen van 4,5 procent van het loon.<sup>3</sup> Voor jongeren zijn de verliezen kleiner omdat zij nog maar weinig pensioenrechten hebben opgebouwd, evenals voor de oudere gepensioneerden omdat de indexatiekortingen over een lange termijn worden uitgesmeerd, zodat zij een deel van de gevolgen niet meer zullen meemaken.



Figuur 2: Het verwachte pensioenverlies is het grootst voor werknemers die rond 1950 geboren zijn

Zoals figuur 2 laat zien is het verlies het grootst voor degenen die zijn geboren rond 1950. Deze cijfers gelden voor de gemiddelde deelnemer. Voor de lage inkomens zijn de verliezen kleiner omdat zij minder afhankelijk zijn van aanvullende pensioenen. Voor hogere inkomens kan het verlies daarentegen – aanzienlijk – groter uitvallen, omdat voor deze groep het aanvullende pensioen een groter deel van hun pensioen uitmaakt.

106

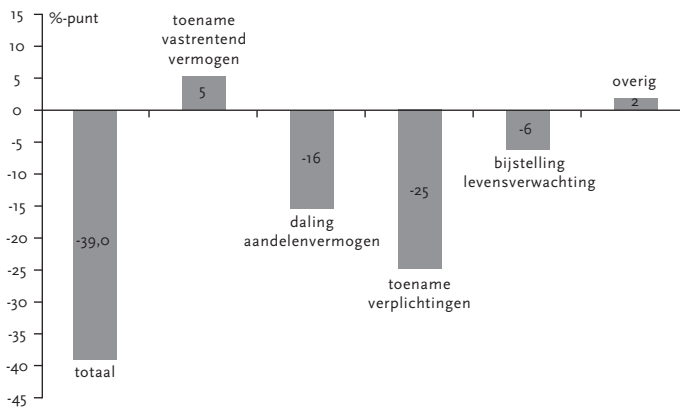
Maar niet alleen het pensioen valt lager uit. De hogere premies vormen een tegenvaller voor deelnemers die nog niet met pensioen zijn. Voor de oudere werknemers kan het verlies daardoor oplopen tot ruim 6 % van de koopkracht gedurende de rest van het leven.<sup>4</sup>

### Daling van de dekingsgraad

Waarom is de dekingsgraad de afgelopen drie jaar zo sterk gedaald? Figuur 3 geeft een uitsplitsing. Een belangrijke factor is de daling van de aandelenkoersen sinds het begin van de kredietcrisis. Dat is echter niet de belangrijkste oorzaak. De daling van de rente speelt een grotere rol. Door de lage rente levert het vermogen van fondsen, dat voor circa de helft bestaat uit rentedragende beleggingen (obligaties e.d.), minder op. Het huidige vermogen volstaat daardoor niet om de pensioenen nu en in de toekomst te betalen. Dit tikt hard aan vanwege de lange beleggingshorizon van pensioenfondsen. Om een pensioen van 1000 euro over 40 jaar te kunnen uitkeren, moet je bij een rente van 3,5% nu 250 euro apart zetten. Maar bij een één procent lagere rente wordt dat bedrag een stuk hoger, namelijk 370 euro, een toename met bijna 50%. Met andere woorden: bestaande pensioenverplichtingen zijn een stuk duurder geworden. Dit is ongeveer wat de pensioenfondsen in 2009 en 2010 is overkomen. Daar staat gelukkig één ding tegenover: door de daling van de rente worden ook de vastrentende bezittingen

van pensioenfondsen meer waard. Immers, over die obligaties wordt nog steeds de oude, hogere rente betaald, waardoor zij een stuk aantrekkelijker zijn dan de nieuwe obligaties met een lager rendement.

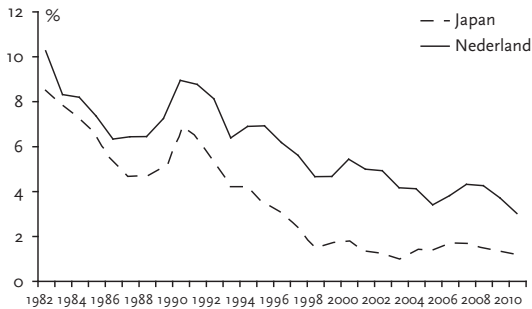
De stijging van de levensverwachting was een verdere tegenvaller. Deze was groter dan eerder werd geraamd. Onze toegenomen levensverwachting is een mooi vooruitzicht, maar stelt de pensioenfondsen wel voor een financieel probleem.



Figuur 3: Waardoor is de dekkingsgraad sinds begin 2008 gedaald?

Hoe gevoelig de dekkingsgraad is voor veranderingen in de rente hangt af van de beleggingsstrategie van pensioenfondsen. In beginsel kunnen fondsen zich volledig indekken tegen schommelingen in de rente door voor iedere looptijd evenveel vastrentende beleggingen aan te houden als zij pensioenverplichtingen hebben.<sup>5</sup> Dus voor pensioenen die over 5 jaar moeten worden betaald, staan dan obligaties met een looptijd van 5 jaar, en hetzelfde voor alle andere looptijden. In dat geval zou de toename van de verplichtingen precies wegval- len tegen de toename van het vastrentende vermogen. Uit figuur 3 blijkt dat pensioenfondsen hun verplichtingen maar voor een klein deel op deze manier hadden afgedekt; de toename van het vastrentende vermogen door de lagere rente woog bij lange na niet op tegen de toename van de verplichtingen. Kennelijk speculeerden fondsen op een rente die meer zou gaan stijgen dan al in de marktverwachtingen is verwerkt, zie de tekstbox ‘Speculeren op stijgende rente’. Deze strategie zou goed uitpakken zijn wanneer de rente inderdaad meer dan verwacht gestegen was. Dan waren hun verplichtingen meer gedaald dan de waarde van de vastrentende beleggingen. Het pakte echter anders uit.

Ook nu is een veelgehoord argument dat de lage rentestand van dit moment een toevallige eenmalige gebeurtenis is en dat pensioenfondsen met een lan- ge-termijnbeleggingshorizon zich niet door dergelijke kortetermijnfluctuaties



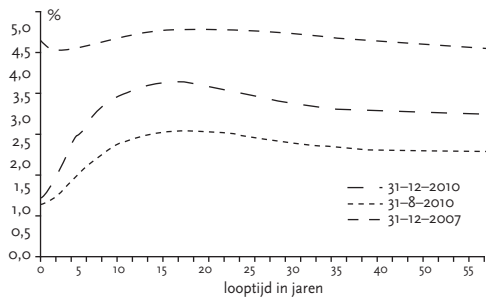
Figuur 4: De 10-jaars rente is in Nederland (en ook in Japan) sinds 1982 gedaald

in de rentestand zouden moeten laten leiden. Dat zou kunnen. Maar helaas, het zou ook niet zo kunnen zijn. Figuur 4 laat zien dat de rente al 20 jaar een duidelijk dalende trend vertoont. Een trend die verklaarbaar is uit dalende groei door lagere bevolkingsgroei, afnemende inflatie en overvloed aan besparingen door vergrijzing. De kredietcrisis speelt ook een rol. Het is echter geen automatisme dat de rente zich na een kredietcrisis eenvoudig herstelt. Japan is het voorbeeld van een land waar de rente na de kredietcrisis in 1990 gedurende meer dan een decennium laag is gebleven, zoals ook uit figuur 4 blijkt.

### Speculeren op stijgende rente

Onderstaande figuur toont de rentestand voor leningen met verschillende looptijden aan het einde van 2007 en 2010. Allereerst valt op dat de curve in 2007 vrijwel vlak was en nu een sterk oplopend verloop vertoont tot een looptijd van 20 jaar. Dit duidt erop dat de markt nu algemeen een stijging van de rente verwacht; deze verwachte stijging is al in de marktprijzen verwerkt. Verder valt op dat in vergelijking met 2007 de rente voor bijna alle looptijden fors is gedaald, waarbij vooral de lange rentes gedaald zijn. Overigens is de rente sinds het midden van vorig jaar weer enigszins gestegen, zoals de figuur ook laat zien.

Stel dat de pensioenfondsen zeker wisten dat de rente het komende jaar



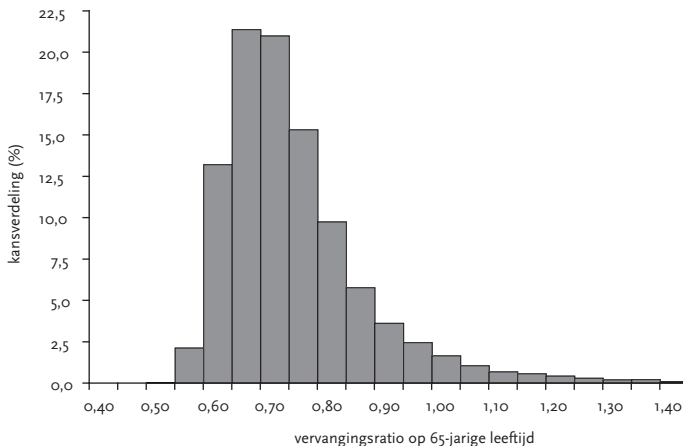
nog verder zou gaan stijgen, dan zouden zij met een simpele strategie oneindig veel winst kunnen maken. Een gewone stijging is daarvoor echter niet voldoende; de stijging moet groter zijn dan de marktverwachtingen die al in de yieldcurve zijn verwerkt. Je moet de markt denken te verslaan. Uitgaande van deze 'rentevisie' zouden fondsen leningen moeten uitgeven met een looptijd van bijvoorbeeld 10 jaar en dat geld beleggen in rente dragende beleggingen met een looptijd van 1 jaar. Na afloop van dat jaar, als de rente werkelijk extra gestegen zou zijn, betalen die obligaties uit en zouden de pensioenfondsen dat geld tegen een hogere rente opnieuw kunnen beleggen. Het verschil tussen de lage oude rente en de hogere nieuwe rente zouden zij dan als pure winst in hun zak kunnen steken. Dit kan vanzelfsprekend niet. Op de kapitaalmarkt is niets voor niets. Inderdaad, de rente zou komend jaar kunnen stijgen, maar helaas, hij zou ook kunnen dalen. Dan maken de pensioenfondsen met deze strategie geen winst, maar verlies. Speculeren op een stijging van de rente is niet wezenlijk anders dan iedere andere speculatie op de kapitaalmarkt.

## 2 Pensioentoezeggingen niet langer zeker

In de praktijk hebben pensioenfondsen voor risicovol beleggingsbeleid gekozen, zodat pensioentoezeggingen niet langer zeker zijn. Hoe zit dat? Bij een nominale dekkingsgraad van rond de 100% staan pensioenfondsen voor een moeilijke keuze. Wanneer zij verdere tegenvallers willen uitbannen, moeten zij de nominale pensioenen afdekken door in risicoarme obligaties te beleggen, zeg Nederlandse en Duitse staatsobligaties. De pensioentoezegging wordt dan als een harde garantie opgevat, net zoals dat bij verzekeraars het geval is. Juist omdat deze obligaties een laag risico hebben, leveren ze maar een laag rendement op. Een rendement dat niet voldoende is om de pensioenverwachtingen van de deelnemers waar te maken. Dit pensioen is dan wel zo zeker mogelijk, althans in nominale termen. Maar het is wel een lager pensioen dan verwacht. De koopkracht wordt geleidelijk uitgehold door inflatie, waarbij ook nog eens onzeker is hoe hoog die inflatie in de toekomst precies zal zijn. Zelfs een nominaal 'hard' pensioen is daardoor in reële termen een onzeker en 'zacht' pensioen. Omdat de deelnemers alleen belang hebben bij de koopkracht van hun pensioen, bieden nominale garanties hun dus de verkeerde zekerheid. Deelnemers zijn uiteindelijk alleen geïnteresseerd in een reëel pensioen.

Los van het feit dat met de fixatie op nominale zekerheid deelnemers dus de verkeerde zekerheid wordt geboden, zou het kiezen voor nominale zekerheid betekenen dat niet alleen het risico van tegenvallers wordt uitgesloten, maar helaas ook de kans op meevallers. Het nominale pensioen ligt dan vast. Bij een nominale dekkingsgraad van 100% biedt dat verder geen enkel perspectief op enige indexatie. Om deze reden kiezen de meeste pensioenfondsen in

Nederland ervoor om de nominale aanspraken niet hard te garanderen, maar bewust risico te nemen om zo een kans op herstel te behouden. Het voordeel is dat daardoor gemiddeld een hoger rendement kan worden geboekt. Het nemen van risico wordt immers beloond met een hoger rendement, de zogenaamde risicopremie. Zo hebben aandelen gemiddeld een hoger rendement dan obligaties, vaak geschat op ongeveer 3% extra.<sup>6</sup> Dit rendement is niet zeker. Het rendement kan in een jaar net zo goed 10% hoger uitvallen, maar ook 10% lager. Door deze risicovolle strategie zijn de pensioenrechten niet langer 'hard'. Bij een dekkingsgraad van 105 bestaat er een gerede kans dat de rechten in de toekomst niet waargemaakt worden en dat er dus 'afgestempeld' moet worden. Daar staat tegenover dat er ook een flinke kans is dat er uiteindelijk weer volop geïndexeerd kan worden. De pensioentoezeggingen zijn dus in de praktijk 'zacht' geworden.



Figuur 5: Goed pensioenresultaat is noodzakelijkerwijs onzeker

Figuur 5 biedt een illustratie van het risico bij een gemiddelde risicodragende portefeuille.<sup>7</sup> Dit betreft het pensioen inclusief AOW, er vanuit gaande dat de AOW zeker is. Volgens deze figuur komt het pensioen weliswaar gemiddeld op ongeveer 70% van het loon uit, maar is de spreiding in uitkomsten groot. Er is een kans van 5% dat het pensioen lager dan 60% van het loon uitkomt, maar er is ook een kans van 5% dat het bijna 100% bedraagt.

Het nemen van risico is noodzakelijk om een redelijk rendement te behalen. Dit is dan ook wat de meeste pensioenfondsen in Nederland doen. Helaas blijft staan dat ook bij risicovol beleggen het pensioenverlies door de kredietcrisis niet meer vanzelf wordt goedge maakt. Door indexatiekortingen zijn oudere werknemers naar verwachting 15% van hun aanvullende pensioenen kwijt, zoals wij bij de bespreking van figuur 2 hebben gezien. Bovendien is de nomi-

nale garantie van het pensioen niet langer hard. Hoeveel risico er wordt genomen is een keuze van de pensioenfondsen. Daarmee hebben ze ook invloed op het verwachte rendement. Pensioenfondsen mogen echter niet de fout maken om wel rooskleurige verwachtingen over rendementen voor te spiegelen, maar niet tegelijkertijd duidelijk te maken welk risico daarbij hoort. Er bestaat in de economie immers geen free lunch: een hoger dan gemiddeld rendement betekent ook een groter dan gemiddeld risico.

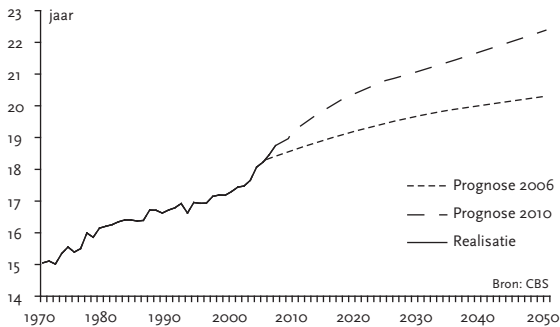
Niet alleen de financiële markten leveren onzekerheid op. Ook de ontwikkeling van de levensverwachting is onzeker. Dat deze stijgt, ligt voor de hand, maar met hoeveel is moeilijk te voorspellen. Figuur 6 laat de ontwikkeling zien in het aantal jaren dat wij naar verwachting nog te leven hebben bij het bereiken van 65-jarige leeftijd. Die levensverwachting is voortdurend gestegen van 15 jaar in 1970 naar 19 jaar nu. De gestippelde lijnen laten zien dat het CBS verwacht dat de levensverwachting in de toekomst verder zal stijgen. De rode stippellijn is de verwachting zoals gepubliceerd in 2006, de blauwe gestreepte lijn is de verwachting zoals gepubliceerd is in 2010. In slechts vier jaar tijd is de voorspelde resterende levensverwachting voor iemand die in 2050 65 jaar wordt met twee jaar toegenomen!

### 3 Een goed pensioen is risicovol

Het huidige pensioencontract belooft enerzijds zekerheid van de nominale aanspraken en anderzijds het vooruitzicht van een pensioen dat gelijke tred houdt met de prijs- en loonstijgingen. Het scheidt niet alleen verkeerde verwachtingen bij de deelnemers, maar brengt ook de pensioenfondsen in een onmogelijke positie: enerzijds moeten fondsen voortdurend sturen op de nominale dekkingsgraad en anderzijds streven zij juist een pensioen na dat geïndexeerd wordt met de prijsstijging of met de loonontwikkeling. Dit dilemma is acuut geworden bij de huidige lage dekkingsgraden. Een nominale dekkingsgraad van om en nabij 100% is onvoldoende om tegelijkertijd beide doelen te blijven nastreven. Het huidige pensioencontract is daarmee onhoudbaar geworden. De vraag is dan hoe het pensioencontract er wel uit moet zien. Hiervoor zijn vele mogelijkheden. Er bestaat niet één ideaal contract. Uit de economische theorie kunnen wel enkele belangrijke lessen worden getrokken.

De eerste vraag is of pensioenfondsen inderdaad alle beleggingsrisico moeten willen uitbannen, of dat ze er toch voor moeten kiezen om enig beleggingsrisico te willen lopen. De economische theorie laat zien dat wij beter af zijn met enig beleggingsrisico, mits dat goed over verschillende soorten beleggingen gespreid is. Risico hoort nu eenmaal bij een gezonde groeiende economie. En zonder risico is het verwachte rendement te laag om tegen een betaalbare premie een aantrekkelijk pensioen te kunnen betalen.





Figuur 6: Ook de toename van de levensverwachting op 65-jarige leeftijd is onzeker

De volgende vraag is dan hoe pensioenfondsen met die risico's moeten omgaan. Hoe kunnen die risico's het beste worden verdeeld? Iemand die vandaag een forse eenmalige financiële tegenvaller heeft, zal dat niet allemaal in een keer opvangen door morgen zijn uitgaven acuut met hetzelfde bedrag te verlagen. Hij smeert dat verlies zo veel mogelijk uit, idealiter over zijn gehele resterende leven. Om dat idee nog wat preciezer te maken: iemand die vandaag van zijn totale vermogen, dus al zijn huidige bezittingen plus wat hij in de toekomst nog met werken denkt te kunnen verdienen, 3% verliest, kan dat het beste opvangen door in de rest van zijn leven ieder jaar 3% minder uit te geven dan hij tot nog toe van plan was. Bij een financiële meevaller geldt het omgekeerde: wie een meevaller heeft doet er verstandig aan die meevaller er niet in één keer doorheen te jagen, maar hem uit te smeren over de rest van zijn leven.<sup>8</sup>

Deze gedragsregel, smeer de gevolgen van financiële mee- en tegenvallers zoveel mogelijk uit over de rest van het leven, geldt ook voor de verdeling van schokken over personen. Het is beter dat iedereen een klein stapje terug doet dan dat de schok in zijn geheel terecht komt bij één persoon. Dit is het beginsel van verzekeren. Dat is ook van toepassing op de beleggingsrisico's van pensioenfondsen. Stel dat een pensioenfonds een financiële tegenvaller krijgt, bijvoorbeeld een daling van de aandelenkoersen, dan zouden idealiter alle deelnemers in het pensioenfonds daar naar draagkracht een deel van voor hun rekening nemen. Solidariteit betekent hier dat alle individuen een gelijk percentage van hun koopkracht inleveren, en dan ook gespreid over de rest van hun levensloop. Omdat jongeren nog een groter deel van hun leven voor zich hebben, leidt deze regel ertoe dat zij in absolute termen een veel groter risico lopen dan ouderen. Deze regel hoeft niet louter te worden toegepast op de huidige deelnemers in het pensioenfonds. In theorie zouden ook toekomstige deelnemers in de risico's van vandaag kunnen delen. Dat is de meest vergaande vorm van solidariteit tussen generaties. Solidariteit tussen generaties werkt echter wel

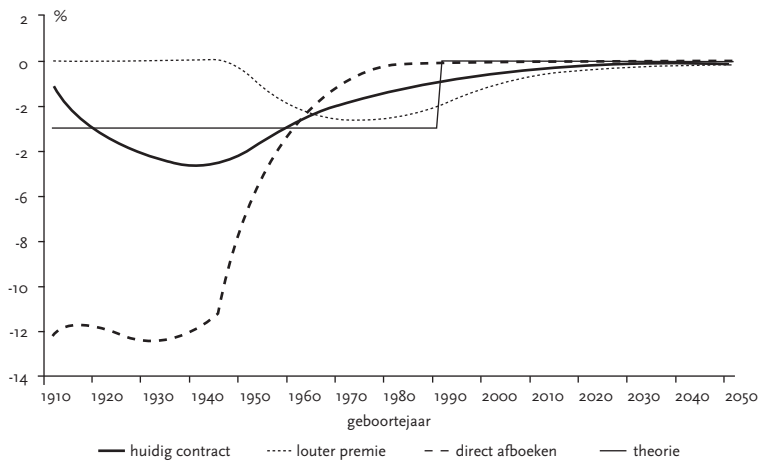
twee kanten op. Wie nu jongeren en toekomstige generaties een groot deel van het risico toedeelt, zal hen straks ook in dezelfde mate in de meevallers moeten laten delen. Daarom is het nodig om nu helderheid te scheppen over de verdeling van de risico's.

#### 4 Risicoverdeling in de praktijk

Het is interessant de theoretische uitgangspunten te vergelijken met de manier waarop pensioenfondsen nu de schok verdelen. Dit kan worden toegelicht aan de hand van figuur 7 die de verdeling van de recente schok over de deelnemers van pensioenfondsen weergeeft. Deelnemers zijn daarbij onderscheiden naar geboortjaar. De oranje stippellijn geeft de theoretische benchmark van een gelijke verdeling over alle huidige deelnemers, dus zonder toekomstige generaties in de verdeling van de tegenvaller te betrekken. Bij evenredige verdeling van de last zouden de huidige deelnemers ongeveer 3% inleveren. De uitkomst van het huidige pensioencontract wordt weergegeven door de doorgetrokken zwarte lijn.<sup>9</sup> Bij die verdeling worden vooral de midden generaties aangeslagen; zij kunnen er tot 4% op achteruitgaan.<sup>10</sup> De oudste en de jongste generaties worden relatief ontzien. Anders dan bij de theoretische benchmark wordt echter ook een deel van de tegenvallers doorgeschoven naar toekomstige generaties deelnemers, degenen die geboren zijn na 1992. Er zijn goede redenen om ouderen en jongeren te ontzien. De theoretische maximale solidariteit is in de praktijk niet zo eenvoudig te realiseren. Bovendien is hij wellicht ook niet optimaal, zeker voor de oudsten. Er bestaan goede argumenten om de oudsten wat minder risico toe te bedelen. Zij zijn wat meer aan vaste patronen gehecht en passen zich daardoor moeilijker aan veranderingen in hun inkomen aan. Dat wil niet zeggen dat ieder risico moet worden uitgebannen. Uiteindelijk moet iedereen delen in de risico's van de economie.

Dat pensioenfondsen ook de jongeren ontzien heeft een andere reden. Dit is niet omdat jongeren geen risico kunnen of willen dragen. Integendeel, risico is aantrekkelijk voor hen, mits er vanzelfsprekend een faire vergoeding in de vorm van een hoger gemiddeld rendement tegenover staat. Het werkelijke probleem is dat jongeren nog maar een klein pensioenvermogen hebben opgebouwd. Zij bezitten vooral menselijk kapitaal, het looninkomen dat zij in de toekomst denken te verdienen en nog maar weinig financieel kapitaal. Om toch voldoende risico bij jongeren te kunnen leggen, zou een deel van dat menselijk kapitaal eigenlijk gebruikt moeten worden om extra in risicovolle beleggingen te steken. Dat betekent dat het pensioenfonds voor jongeren geld zou moeten lenen en daarmee risicovol zou moeten beleggen. Dan bestaat echter het gevaar dat bij een slecht beleggingsresultaat de jongeren per saldo een schuld bij het pensioenfonds hebben die door toekomstige premies weer goedge maakt zou moeten worden. Daar zijn grenzen aan. Hoge premies om tekor-

ten in te lopen leiden tot hogere loonkosten en verstoren de arbeidsmarkt. Ook kunnen jongeren proberen de last van de premie te ontwijken door elders werk te zoeken of door als ZZP'er aan de slag te gaan. Wat geldt voor jongeren, geldt nog sterker voor toekomstige generaties. Waarom zouden zij vrijwillig als deelnemer tot het pensioenfonds willen toetreden als zij beginnen met een schuld uit het verleden? Voorbij een zekere grens zullen zij weigeren toe te treden, waardoor het voortbestaan van het fonds in gevaar komt en de tegenvallers alsnog door de huidige deelnemers gedragen zullen moeten worden. Dit stelt strikte grenzen aan de mate van solidariteit tussen generaties.



Figuur 7: Verdeling van het koopkrachtverlies na de kredietcrisis over generaties naar geboortejaar

Met dit in het achterhoofd is het interessant om naar verschillende alternatieve varianten van het pensioencontract te kijken zoals weergegeven in figuur 7. In het ene extreem wordt de schok volledig opgevangen door de premies voor langere tijd te verhogen. De rode onderbroken lijn brengt de gevolgen hiervan in beeld voor de verdeling van de schok. De bestaande pensioenrechten worden volledig ongemoeid gelaten en de risico's worden volledig gelegd bij jongeren en toekomstige generaties deelnemers. Degenen die nu al met pensioen zijn, merken daar niets van; degenen die nu 35 jaar zijn, dragen de zwaarste last van de tegenvallers en krijgen dienovereenkomstig dus ook de grootste opbrengst bij een latere tegenvaller. Deze optie is riskant, omdat een groot deel van de tegenvallers wordt neergelegd bij toekomstige generaties. Een geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd heeft overigens nagenoeg hetzelfde effect als een premieverhoging. Ook dan blijven de gepensioneerden buiten schot –zij zijn immers al met pensioen– en wordt de rekening volledig

bij jongeren gelegd. Deze verliezen dan ruim 2% van hun besteedbaar inkomen gedurende de rest van hun leven.

In het andere extreem wordt het herstel volledig bewerkstelligd via het bij- en afboeken van mee- en tegenvallers op de opgebouwde rechten (de gele onderbroken lijn). Het gaat dan om alle bestaande rechten. Ze worden zoveel aangepast dat de dekkingsgraad zich in één keer herstelt tot de evenwichtswaarde van 145%. De tegenvaller wordt dan voor het grootste deel gedragen door de generaties die nu al met pensioen zijn of bijna met pensioen gaan. Jongeren ontspringen de dans nagenoeg volledig omdat zij nog maar weinig rechten hebben opgebouwd. Omdat de tegenvallers in deze variant slechts door een kleine groep worden gedragen, met bovendien een beperkte resterende levensloop, is de procentuele daling van het besteedbaar inkomen van deze groep zeer fors, gemiddeld 12% voor gepensioneerden. Deze oplossing geeft ook een indicatie van de gevolgen van de ontbinding van het bestaande pensioencontract en omzetting van de huidige pensioenrechten in een ‘zacht’ pensioencontract, waarbij het huidige pensioenvermogen naar rato van de opgebouwde (nominale) rechten wordt verdeeld over de deelnemers. In het ‘zachte’ pensioencontract vervallen de nominale garanties en wordt de pensioenuitkomst bepaald door de beleggingsresultaten op het vermogen.

Uit deze sommen kunnen enkele lessen worden getrokken. Allereerst blijkt dat het huidige pensioencontract (de zwarte doorgetrokken lijn) uit oogpunt van risicodeling tussen generaties een redelijk compromis vormt dat het dichtst in de buurt ligt van het theoretische ideaal van een evenredige verdeling van schokken. Door een mix van premiebeleid dat de lasten vooral bij jongeren legt, en indexatiebeleid dat meer de cohorten van middelbare leeftijd belast, ontstaat er een tamelijk evenwichtige verdeling van de risico's. Het huidige pensioencontract zorgt ook voor een zekere risicodeling met toekomstige generaties.

## 5 De rol van de overheid

Wat betekent deze analyse voor de rol van de overheid? Pensioenfondsen zijn een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de deelnemers, of tussen werkgevers en werknemers. De inhoud en uitvoering van die overeenkomst zijn hun verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheidsverdeling maakt het Nederlandse pensioenstelsel zo aantrekkelijk. Het vrijwaart pensioenen zo goed mogelijk van toevallige en min of meer willekeurige politieke interventies. Deelnemers kunnen zelf bepalen welk contract het beste aansluit bij hun behoefte.

Toch zijn er in de huidige institutionele opzet van het pensioenstelsel een aantal dwingende redenen waarom de overheid zich met het pensioencontract

moet bemoeien. Nog los van de algemene verantwoordelijkheid van de overheid bij het toezicht op de financiële sector, wordt het pensioencontract door de overheid bindend aan allerlei groepen opgelegd. Bij een bedrijfstakpensioenfonds aan alle werknemers die in de desbetreffende bedrijfstak werkzaam zijn. Als de overheid dit contract bindend oplegt, dan draagt zij ook een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het contract. Pensioencontracten hebben een zeer lange looptijd. Jongere deelnemers moeten zich verzekerd weten van het feit dat de premie die zij nu betalen ook leidt tot de opbouw van een pensioen dat in de verre toekomst wordt uitbetaald. De beloften die nu expliciet of impliciet in pensioencontracten worden gedaan moeten in de verre toekomst ook kunnen worden waargemaakt. Dat is nu niet het geval.

Allereerst wekt het huidige contract de schijn dat het pensioen een harde nominale aanspraak biedt. Zoals in paragraaf 3 is besproken, biedt het huidige beleggingsbeleid van pensioenfondsen die zekerheid niet. De keuze van pensioenfondsen voor risicovolle beleggingen is op zichzelf begrijpelijk, omdat een harde nominale aanspraak ieder perspectief op indexatie van de huidige pensioenaanspraken uitsluit. Echter, dan moet de overheid ook van pensioenfondsen eisen dat de feitelijke praktijk conform de contractuele verplichting is en dat de pensioenfondsen over de inhoud van dat contract duidelijkheid verschaffen richting de deelnemers. Als de overheid toestaat dat pensioenfondsen meer beloven dan zij kunnen waarmaken, dan zal dat bij een onverhoopte tegenvaller op haar eigen geloofwaardigheid terugslaan. De overheid zou dan gedwongen kunnen worden de tekorten voor de pensioenfondsen voor haar rekening te nemen. In die zin is een geloofwaardige oplossing voor de problemen bij pensioenfondsen voor de toekomst voor de overheidsfinanciën qua orde van grootte van een vergelijkbaar belang als het bezuinigingsprogramma dat het huidige kabinet voor ogen heeft.

Ten tweede moet de overheid erop toezien dat jongere deelnemers, die nu een hoge premie betalen en maar moeten zien wat zij er later voor terugkrijgen, een fair contract krijgen aangeboden. Concreet betekent dit dat jongeren een faire risicopremie krijgen voor de beleggingsrisico's die het pensioenfonds namens hen op zich neemt en dat de beloning niet wordt gebruikt ter dekking van de huidige tekorten van ouderen.

Risico's in pensioenen zijn onvermijdelijk. Uiteindelijk zijn de deelnemers gezamenlijk eigenaar van het pensioenvermogen. Er kan nooit meer geld worden uitgekeerd dan het pensioenfonds in kas heeft. Wel kan het pensioenfonds risico's herverdelen tussen de deelnemers. Ook in de huidige regelingen dragen de actieven meer risico's dan de gepensioneerden en dat is op zichzelf uitstekend. In het huidige contract is deze risicoverdeling echter impliciet en

volgt uit het veelal discretionaire beleid van het pensioenfonds. Een geloofwaardig pensioencontract vereist dat de risico's expliciet worden gemaakt zodat alle deelnemers weten waar zij aan toe zijn. Daardoor wordt voorkomen dat over de verdeling van de tegenvallers moet worden geruzied. Bij een expliciet pensioencontract is immers meteen duidelijk wie voor welk deel van de meeof tegenvallers opdraait. Nu dreigt steeds dat tegenvallers vooruit geschoven worden, en meevallers meteen worden opgesoupeerd, zodat later, als de huidige generatie gepensioneerd inmiddels is overleden, er voor de huidige generatie jongeren onvoldoende middelen overschieten. Alleen door jongeren zekerheid te bieden over hun aanspraken, zullen zij met een gerust hart een premie ter grootte van 20% van hun loonsom aan het pensioenfonds willen blijven toevertrouwen.

### Literatuur

- Bonenkamp, J., L. Bovenberg, C. van Ewijk en E. Westerhout, 2010, Report on the effects of the credit crisis on the solvency of Dutch pension funds and its economic consequences, Netspar Discussion Paper 07/2010-035, Netspar.
- Bonenkamp, J., C. van Ewijk, H. ter Rele en E. Westerhout, 2009, Herstel dekkingsgraad vergt grote inkomensoffers, *Economische Statistische Berichten*, 94(4556), 166-169.
- Bovenberg, L., R. Koijen, T. Nijman en C. Teulings, 2007, Saving and investing over the life cycle and the role of collective pension funds, *De Economist*, 155, 347-415.
- Commissie Parameters, 2009, Advies betreffende parameters pensioenfondsen, ministerie van SZW, Den Haag.
- Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen, 2009, Een sterke tweede pijler, Naar een toekomstbestendig pensioenstelsel van aanvullende pensioenen, ministerie van SZW, Den Haag.
- Ewijk, C. van, 2009, Credit crisis and Dutch pension funds: who bears the shock?, *De Economist*, 157, 337-351.
- Ewijk, C. van, H. de Groot en C. Santing, 2010, A meta-analysis of the equity premium, CPB Discussion Paper 156, Centraal Planbureau, Den Haag.

### Noten

- 1 De auteurs bedanken Jan Bonenkamp voor zijn berekeningen voor deze studie en Bas ter Weel en Ed Westerhout voor hun nuttige commentaar op eerdere versies.
- 2 Dit geldt voor de gemiddelde werknemer, geboren in 1950. De vervangingsratio van 70% van het loon is voor deze werknemer opgebouwd uit AOW (38,5% van het loon) aanvullend pensioen (31,5% van het loon). De indexatiekorting van ruim 14% heeft alleen betrekking op de aanvullende pensioenen; de vervangingsratio daalt dus met bijna 15% van 31,5% naar 27%.
- 3 Dit geldt voor de gemiddelde werknemer, geboren in 1950. De vervangingsratio van 70% van het loon is voor deze werknemer opgebouwd uit AOW (38,5% van het loon)

aanvullend pensioen (31,5% van het loon). De indexatiekorting van ruim 14% heeft alleen betrekking op de aanvullende pensioenen; de vervangingsratio daalt dus met bijna 15% van 31,5% naar 27%.

- 4 Zie ook figuur 7, die het totale koopkrachtverlies weergeeft per geboortejaar.
- 5 Om hun verplichtingen volledig te kunnen afdekken, hebben pensioenfondsen dus een breed scala van vastrentende beleggingen nodig. In de praktijk is de markt voor met name de heel lange looptijden slecht ontwikkeld, waardoor volledig afdekken moeilijk is. Overigens is dit ten dele een kip- en eiprobleem. De Nederlandse staat geeft bijvoorbeeld geen (ultra) lange looptijden uit omdat er weinig vraag naar is.
- 6 Zie het Advies betreffende parameters pensioenfondsen van de Commissie Parameters, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009 en voor een meta-analyse van de risicopremie Van Ewijk e.a. (2010).
- 7 De berekeningen betreffen het huidige pensioencontract bij een portefeuille die voor 50% uit vastrentende beleggingen bestaat en voor 50% uit aandelen met een verwacht rendement van 5%. Er is rekening gehouden met beleggingsrisico en inflatierisico.
- 8 In de economische theorie kan deze regel van het proportioneel uitsmeren van vermogensverliezen over de rest van de levensloop worden afgeleid uit een nutsfunctie met constante relatieve risicoaversie. Zie Bovenberg, Koijen, Nijman, en Teulings (2007) voor de implicaties van dit uitgangspunt voor het beleid van pensioenfondsen.
- 9 Zie ook Van Ewijk (2009) en Bonenkamp e.a. (2010) voor vergelijkbare berekeningen voor Nederland. In alle varianten herstelt de dekkingsgraad zich uiteindelijk naar 145; zij voldoen ook aan de toezichteisen waarbij in 2013 een minimale dekking van 105 vereist is en in 2023 van 125. Er is gerekend met een rendement van 5%, inflatie van 2%, loonstijging van 3,7% en een resterende levensverwachting op 65-jarige leeftijd van 87,5 jaar in 2060.
- 10 Dat is ongerekend de reeds gerealiseerde indexatiekortingen van gemiddeld 4%; wanneer die worden meegenomen loopt het verlies voor de zwaarst getroffen generaties op tot 6%.

### Bron

*Policy Brief Centraal Planbureau, 2011/01.*

# Pensioenen met eenvoudige ingreep weer toekomstbestendig

De huidige rekenmethodieken bedreigen de toekomstbestendigheid van de Nederlandse pensioenen, stelt econometrist Gerwin Griffioen. In dit artikel presenteert hij de resultaten van een simulatie van een pensioenfondsmodel waarbij de rekenrente voor het bepalen van de pensioenverplichtingen op een andere manier wordt gedefinieerd. De resultaten laten zien dat het Nederlandse pensioenstelsel met enkele eenvoudige aanpassingen toekomstbestendig te maken is.

*Gerwin Griffioen*

Gerwin Griffioen is kwantitatief analist bij Insinger de Beaufort.

## **Toekomstbestendigheid pensioenen in gevaar**

In de recente financiële crisis zijn pensioenfondsen op alle fronten geraakt. Enerzijds daalden de beleggingen in waarde door dalende koersen van aandelen en schuldpapieren. Anderzijds stegen de actuele waardes van de pensioenverplichtingen door de dalende marktrentes op staatsobligaties van de meer veilig geachte landen. Naast de turbulentie op de financiële markten werden pensioenfondsen ook nog eens geconfronteerd met de publicatie van nieuwe overlevings tafels, waaruit blijkt dat de levensverwachting meer toeneemt dan verwacht. Door al deze ontwikkelingen lijkt de financiële positie van veel pensioenfondsen ontoereikend geworden te zijn.

Van alle generaties worden offers gevraagd om de financiële positie van pensioenfondsen te laten herstellen. Werkgevers en vakorganisaties hebben aangekondigd dat zij overleg hebben over een nieuw pensioenfondsmodel waarin de uitkeringen meer afhankelijk worden gemaakt van de ontwikkelingen op de financiële markten. Verder hebben de pensioenkoepels een oproep gedaan aan het nieuwe kabinet, de sociale partners en toezichthouder De Nederlandsche Bank om samen met de pensioensector te komen tot een evenwichtig pakket aan maatregelen (Open brief pensioenkoepels, 2010). Ook volgens minister Henk Kamp is er een “majeure” aanpassing van pensioenregelingen, de Pensioenwet en het daarin opgenomen financieel toetsingskader nodig om het pensioenstelsel weer toekomstbestendig te maken (Brief van de minister aan de TK, 2010).

## **Verdeling over generaties**

Nu is het de vraag hoe de lasten over de generaties verdeeld moeten worden om de financiële positie van de pensioenfondsen te laten herstellen. Deze vraag is lastig te beantwoorden, omdat er alleen op een “geaggregeerd niveau” wordt gesproken over de financiële positie van pensioenfondsen. Immers, een



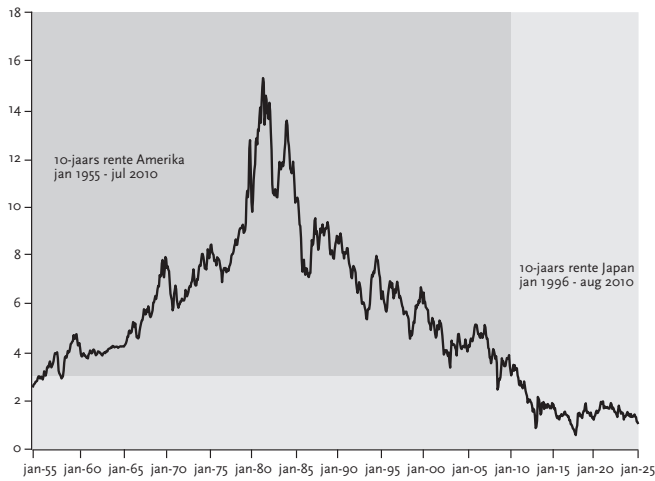
pensioenfonds maakt van de (te verwachten) financiële positie geen uitsplitsing naar generatie. Daarom presenteren we in dit artikel een pensioenfondsmodel waarin er geen sprake is van solidariteit tussen generaties, maar waarin elke generatie een pensioen opbouwt in een eigen pensioenfonds.

De doelstelling van het pensioenfondsmodel is om een goed en waardevast pensioen op te bouwen tegen een betaalbare premie. Het pensioenfondsmodel sluit nauw aan bij het gangbare Nederlandse pensioenfondsmodel, maar is op enkele punten anders. Door middel van een simulatie op historische Amerikaanse en Japanse economische data worden de uitkomsten van het pensioenfondsmodel onderzocht, zoals de betaalde premie, de toegekende indexatie en de hoogte van de pensioenuitkeringen.

De simulatie van ons pensioenfondsmodel biedt waardevolle inzichten. Enerzijds kunnen de resultaten helpen bij het beantwoorden van de vraag wat een “eerlijke” verdeling van de lasten is. Anderzijds tonen de resultaten aan dat het Nederlandse pensioenstelsel met enkele eenvoudige aanpassingen toekomstbestendig kan worden gemaakt en dat het juist de huidige rekenmethodieken zijn die de pensioenen bedreigen.

### Steekproefperiode en data

We onderzoeken de uitkomsten van het pensioenfondsmodel voor generaties die geboren zijn tussen 1930 en 1980. Elke generatie neemt deel aan een eigen pensioenfonds. Elk “generatiefonds” hanteert hetzelfde pensioenfondsmodel en wordt gesimuleerd op hetzelfde economische scenario. Het economische scenario bestaat uit maandelijkse rente en inflatie data en bestrijkt een periode van 70 jaar. Het economische scenario is in tweeën gesplitst en bestaat uit een historisch en een mogelijk toekomstig scenario. Het historische scenario bestaat uit Amerikaanse rente en inflatie data in de periode januari 1955 tot en met juli 2010 (Fred database). Hiermee krijgen we een indruk van de hoogte van de premies die elke generatie had moeten betalen en dit kan helpen bij de discussie over het verdelen van de lasten. Het toekomstige scenario bestaat uit het meest slecht geachte economische scenario, namelijk historische Japanse rente en inflatie data vanaf januari 1996 (Ministerie van Financiën Japan, 2010). Met behulp van deze data onderzoeken we de robuustheid van het pensioenfondsmodel tegen een slecht economisch scenario. Voor de gekozen steekproefperiodes sluiten de Amerikaanse en Japanse rente data mooi op elkaar aan. Figuur 1 toont als voorbeeld de aaneengeknoopte data van de Amerikaanse en Japanse 10-jaars rente.



Figuur 1: Economisch scenario van aaneengeknoopte Amerikaanse en Japanse rente data

Eén van de laatste ontwikkelingen waardoor pensioenfondsen zijn geraakt, is de gestegen levensverwachting. Echter, al vele decennia stellen statistische bureaus overlevingstafels samen en is het bekend dat de levensverwachting stijgt. In ons historische scenario worden de actuariële berekeningen gemaakt op basis van de historische overlevingstafels van het CBS. In het toekomstige scenario wordt de prognosetafel 2010 - 2060 van het Actuariel Genootschap gebruikt. Hiermee onderzoeken we de robuustheid van ons pensioenfondsmodel tegen een stijgende levensverwachting.

In de praktijk onderzoeken pensioenfondsen de risico's van hun beleid met behulp van simulaties op duizenden stochastische economische scenario's. Bij deze benadering plaatsen wij enige kanttekeningen. Door de duizenden stochastische scenario's raak je verloren in de data en de interpretatie van de resultaten. Het is aardig om te zeggen dat een pensioenfonds slechts in 2,5% van de scenario's in onderdekking beland, maar het is niet zo fijn meer als die situatie zich daadwerkelijk voordoet. Er is maar één realiteit en daar moeten we het uiteindelijk mee doen. Een goed pensioenfondsmodel moet zich kunnen aanpassen aan wisselende omstandigheden, ook aan de meest slechte. Daarom simuleren wij het pensioenfondsmodel op het ultieme economische scenario, namelijk een scenario dat waar is gebeurd. En door maar ver genoeg terug in de tijd te gaan en de simulaties uit te voeren op maandelijkse data, kan het pensioenfondsmodel goed worden onderzocht in verschillende economische omstandigheden.

### Pensioenfondsmodel

We beschrijven hierna kort ons pensioenfondsmodel. In de appendix worden enkele onderdelen van het model nader toegelicht.

De pensioenregeling is gebaseerd op het middelloon systeem. De regeling streeft naar de opbouw van een pensioeninkomen dat gelijk is aan 70% van het gemiddelde verdiende loon. De pensioenopbouw start op 25-jarige leeftijd en eindigt op 65-jarige leeftijd. Hiermee sluit ons model aan bij het gangbare Nederlandse pensioenfondsmodel.

In ons pensioenfondsmodel introduceren wij een aantal aanpassingen van de rekenmethodieken. Ten eerste is de rekenrente voor het bepalen van de actuele waarde van de verplichtingen niet hoger dan 4%. Dus, als de marktrente hoger is dan 4% als gevolg van een hoge (verwachte) inflatie, dan wordt de omvang van de verplichtingen conservatief ingeschat, zodat wordt voorkomen dat een pensioenfonds zich rijk rekent. Ook voor het bepalen van de pensioenpremie geldt dat de gehanteerde rekenrente niet hoger is dan 4%. Dus, als de marktrente hoger is dan 4%, dan wordt de pensioenpremie conservatief berekend en worden overrendementen gebruikt om de pensioenfondsdeelnemers te compenseren voor inflatie. Verder worden de pensioenaanspraken niet evenredig in de tijd opgebouwd. In ons model krijgt een deelnemer op jongere leeftijd meer pensioenaanspraken toegekend dan op oudere leeftijd, maar de opbouw van de aanspraken gebeurt zodanig dat de projectie van de premie als percentage van de premiegrondslag constant blijft gedurende de hele loopbaan van de deelnemer.

122

In ons pensioenfondsmodel wordt het volgende beleid gevolgd. Compensatie voor inflatie is afhankelijk van de financiële positie van het pensioenfonds. Als de dekkingsgraad hoger is dan 105%, dan wordt er zoveel mogelijk geïndexeerd. Niet toegekende indexatie wordt ingehaald zodra de financiële positie toereikend is. Ook de pensioenpremie is afhankelijk van de financiële positie van het pensioenfonds. Als er sprake is van onderdekking, dan wordt er een herstellpremie gevraagd. In dat geval wordt de herstelltermijn afgestemd op de horizon van het pensioenfonds. Er wordt een korting op de premie gegeven zodra de dekkingsgraad hoger is dan 120%. Tenslotte is ook de pensioenuitkering afhankelijk gemaakt van de financiële positie van het pensioenfonds. Als bijvoorbeeld de dekkingsgraad gelijk is aan 90%, dan is de uitkering gelijk aan 90% van het opgebouwde recht. Er wordt nooit afgestempeld op het opgebouwde recht, zodat de uitkeringen kunnen teruggroeien naar 100% van het opgebouwde recht. Niet uitgekeerde bedragen worden op een later moment alsnog uitgekeerd als de financiële positie toereikend is. In het beleid wordt er ook rekening gehouden met de publicatie van nieuwe overlevingstafels. Als de levensverwachting stijgt, dan moet er een premietoeslag worden betaald waarmee het pensioenfonds volledig wordt gecompenseerd.

In de simulatie van ons pensioenfondsmodel hanteren wij een heel eenvoudige beleggingsstrategie: er wordt altijd belegd in obligaties. Ontvangen pensioenpremies, coupons en vrijvallende bedragen worden altijd belegd in tienja-

rige staatsobligaties en deze obligaties worden aangehouden totdat ze aflopen. Het voordeel van deze beleggingsstrategie is dat het rendement op de obligatieportefeuille altijd meeloopt met de ontwikkeling van de inflatie. Immers, als de marktrente stijgt door inflatie, dan worden nieuwe en vrijvallende bedragen belegd tegen de hogere marktrente. Pensioenfondsen zijn sinds midden jaren negentig steeds meer gaan beleggen in aandelen met het argument dat het extra rendement op aandelen nodig zou zijn om de pensioenen waardevast en betaalbaar te houden. Met de hier geformuleerde beleggingsstrategie kunnen we onderzoeken of de basisvergoeding op obligaties voldoende was geweest voor het opbouwen van een betaalbaar pensioen en of de opslag voor inflatierisico voldoende was geweest voor het waardevast houden van de pensioenen.

### Resultaten

De tabellen 1 tot en met 4 tonen voor een aantal generaties de uitkomsten van de simulatie van ons pensioenfondsmodel. De uitkomsten voor mannelijke en vrouwelijke generaties worden afzonderlijk getoond. De uitkomsten voor de tussenliggende generaties liggen in lijn met de getoonde uitkomsten.

Nadat Lehman Brothers in september 2008 uitstel van betaling had aangevraagd, ontstond er een paniekvlucht in staatsobligaties. De korte rentes zakten naar bijna nul procent en de lange rentes zakten ruim onder de 4%-grens. Hierdoor nam de marktwaarde van de verplichtingen van Nederlandse pensioenfondsen sterk toe en daalde in 2008 de gemiddelde dekkingsgraad van de pensioenfondsen van 144 naar 95%. Uiteindelijk had eind 2008 ruim 70% van de pensioenfondsen een dekkingsgraad lager dan 105% (DNB, 2009).

De tweede kolom in tabel 1 toont per generatie de dekkingsgraad per eind 2008. Het blijkt dat de dekkingsgraad hoger is dan 100% voor elke generatie die is geboren voor januari 1950. De laatste kolom laat zien in welke mate de opgebouwde rechten daadwerkelijk zijn uitgekeerd. Het blijkt dat ons pensioenfondsmodel niet heeft gekort op de uitkeringen aan de gepensioneerden. Wel laat de tweede kolom zien dat er eind 2008 sprake is van onderdekking voor elke generatie die geboren is in of na 1950. Bovendien is de financiële positie slechter naarmate de generatie jonger is. Dit komt doordat het herbeleggingsrisico voor jongere generaties groter is dan voor oudere generaties, omdat hun pensioen verder in de toekomst ligt.

De derde kolom van tabel 1 toont per generatie de dekkingsgraad per eind 2009. Het blijkt dat de dekkingsgraad voor de jongere generaties een jaar later al weer is hersteld. Voor het grootste gedeelte wordt deze verbetering van de dekkingsgraad verklaard door de stijgende rentes voor de langere looptijden, nadat in 2009 de overheden en centrale banken het financiële systeem te hulp

waren geschoten met enorme kapitaalsinjecties, waardoor het vertrouwen in de financiële markten langzaam terugkeerde. Een klein gedeelte van de verbetering is te verklaren door het kortdurend storten van een herstellpremie.

De vierde kolom in tabel 1 toont per generatie de gemiddeld betaalde pensioenpremie als percentage van de gemiddelde premiegrondslag. De gemiddeld betaalde premie varieert van 8,7% voor de jongste generatie tot 12,3% voor de generatie die is geboren in 1945. Als we deze premies vergelijken met de huidige premies die door de grootste bedrijfstakpensioenfondsen worden gevraagd (tabel 5), dan zijn de premies van ons pensioenfondsmodel alleszins redelijk te noemen.

De zesde kolom in tabel 1 toont het belang van indexatie. Het opgebouwde recht van een 80-jarige gepensioneerde bestaat voor ruim 60% uit indexatie. De vijfde kolom laat zien in welke mate er daadwerkelijk gecompenseerd is voor gerealiseerde inflatie. De oudere generaties zijn tussen de 80 en 90% gecompenseerd voor prijsinflatie. In de periode van hoge inflatie, eind jaren 70 en begin jaren 80, heeft ons pensioenfondsmodel de pensioenaanspraken van deze generaties goed waardevast gehouden. De jongere generaties lijken minder gecompenseerd te zijn voor inflatie, maar hun pensioen is opgebouwd in een periode van lage inflatie, waardoor hun opgebouwde aanspraken uiteindelijk toch nog redelijk waardevast zijn gebleven.

Tabel 1: Uitkomsten simulatie pensioenfondsmodel gemeten per eind 2009 voor een aantal mannelijke generaties

Generatie geboren	DG eind 2008	DG eind 2009	Premie % PG	Indexatie % Inflatie	Indexatie % OR	Uitkering % OR
1 jan 30	103.0	104.5	11.5	82.4	62.7	100.0
1 jan 31	102.6	104.2	10.7	77.2	59.5	100.0
1 jan 32	103.1	105.0	10.6	76.7	57.7	100.0
1 jan 33	103.6	105.1	10.8	79.3	56.7	100.0
1 jan 34	103.1	104.4	10.8	78.9	54.8	100.0
1 jan 35	102.2	103.7	10.9	78.9	53.1	100.0
1 jan 36	102.1	104.5	11.1	80.1	51.7	100.0
1 jan 37	101.6	104.4	11.1	81.8	50.5	100.0
1 jan 38	101.7	104.9	11.4	81.4	48.3	100.0
1 jan 39	102.0	104.9	11.5	82.4	46.9	100.0
1 jan 40	102.1	104.8	12.1	85.4	45.8	100.0
1 jan 41	102.1	104.6	12.1	86.4	44.2	100.0
1 jan 42	102.3	104.4	12.2	89.8	43.3	100.0
1 jan 43	102.3	104.3	12.5	91.8	41.6	100.0
1 jan 44	102.3	104.2	12.5	93.4	40.2	100.0
1 jan 45	102.0	103.9	12.3	93.6	38.5	-
1 jan 46	101.2	103.8	12.2	93.4	37.2	-
1 jan 47	100.4	103.8	12.1	92.7	35.8	-

Generatie geboren	DG eind 2008	DG eind 2009	Premie % PG	Indexatie % Inflatie	Indexatie % OR	Uitkering % OR
1 jan 48	99.6	103.8	11.9	91.8	34.5	-
1 jan 49	98.8	103.8	11.8	90.9	33.1	-
1 jan 50	98.0	103.8	11.7	90.1	31.9	-
1 jan 51	97.2	103.8	11.5	89.3	30.6	-
1 jan 52	96.5	103.8	11.3	88.2	29.4	-
1 jan 53	95.7	103.7	11.2	86.5	27.9	-
1 jan 54	95.0	103.7	11.0	85.3	26.7	-
1 jan 55	94.2	103.7	10.9	84.1	25.5	-
1 jan 56	93.5	103.7	10.8	82.6	24.3	-
1 jan 57	92.7	103.7	10.7	80.5	22.9	-
1 jan 58	92.0	103.7	10.6	78.7	21.7	-
1 jan 59	91.3	103.7	10.5	76.5	20.4	-
1 jan 60	90.6	103.7	10.3	74.0	19.2	-
1 jan 61	89.8	103.7	10.2	70.9	17.7	-
1 jan 62	89.1	103.7	10.1	69.2	16.6	-
1 jan 63	88.4	103.6	10.0	67.1	15.5	-
1 jan 64	87.7	103.6	9.9	64.9	14.4	-
1 jan 65	87.1	103.6	9.8	62.1	13.1	-
1 jan 66	86.4	103.6	9.7	58.8	11.9	-
1 jan 67	85.8	103.6	9.5	56.1	10.8	-
1 jan 68	85.2	103.6	9.4	54.1	10.0	-
1 jan 69	84.5	103.5	9.4	53.1	9.2	-
1 jan 70	83.9	103.5	9.3	49.7	8.2	-
1 jan 71	83.2	103.5	9.2	46.7	7.2	-
1 jan 72	82.6	103.5	9.1	43.4	6.3	-
1 jan 73	81.9	103.5	9.0	39.3	5.3	-
1 jan 74	81.3	103.4	9.0	38.1	4.7	-
1 jan 75	80.9	103.4	8.9	35.6	4.0	-
1 jan 80	78.9	102.9	8.7	28.8	1.5	-

Noot: Ter vergelijking is ook de dekkingsgraad per eind 2008 opgenomen.

Tabel 2 toont de uitkomsten van de simulaties van ons pensioenfondsmodel op het volledige economische scenario dat eindigt in 2025. De tabel laat zien hoe de uitkomsten van tabel 1 veranderen als zich vanaf juli 2010 een Japan scenario ontvouwt. Het blijkt dat er in 2025 voor elke generatie sprake zal zijn van onderdekking. Verder zal de gemiddeld betaalde premie als percentage van de gemiddelde premiegrondslag stijgen richting 20% voor elke generatie die in 2010 nog niet met pensioen is. Dit premiepercentage komt redelijk overeen met de premies die nu door de bedrijfstakpensioenfondsen worden gevraagd (tabel 5). Tot slot laat de laatste kolom van tabel 2 zien dat ons pensioenfondsmodel in een Japan scenario een redelijk percentage van de opgebouwde rechten zal uitkeren.

Tabel 2: Uitkomsten simulatie pensioenfondsmodel gemeten per eind maart 2025 voor een aantal mannelijke generaties.

Generatie geboren	DG	Premie % PG	Indexatie % Inflatie	Indexatie % OR	Uitkering % OR
1 jan 30	105.2	11.5	94.5	66.7	100.0
1 jan 31	102.1	10.7	76.3	60.2	100.0
1 jan 32	99.4	10.6	76.7	58.7	99.7
1 jan 33	96.6	10.8	79.4	57.8	98.9
1 jan 34	96.7	10.8	78.0	55.6	98.8
1 jan 35	96.0	10.9	77.0	53.5	98.5
1 jan 36	95.0	11.1	78.6	52.3	98.1
1 jan 37	93.7	11.1	79.9	51.0	97.4
1 jan 38	91.9	11.4	79.9	49.1	96.5
1 jan 39	89.9	11.5	80.7	47.6	95.5
1 jan 40	88.5	12.1	83.3	46.5	94.6
1 jan 41	87.1	12.1	84.1	44.9	93.9
1 jan 42	85.9	12.2	87.3	44.0	93.1
1 jan 43	84.9	12.5	88.9	42.2	92.4
1 jan 44	84.4	12.5	90.3	40.9	91.7
1 jan 45	84.3	12.3	89.8	39.0	91.1
1 jan 46	84.0	12.4	88.4	36.4	90.3
1 jan 47	84.4	12.7	87.6	34.0	89.7
1 jan 48	86.7	13.7	86.5	31.9	91.3
1 jan 49	88.3	14.5	85.4	29.8	92.4
1 jan 50	89.8	15.2	84.3	27.8	93.5
1 jan 51	91.4	15.9	83.2	26.0	94.8
1 jan 52	92.8	16.5	81.8	24.2	96.0
1 jan 53	94.1	17.3	80.1	22.2	97.5
1 jan 54	95.0	18.1	78.7	20.4	98.4
1 jan 55	94.9	18.3	77.4	18.6	98.2
1 jan 56	95.5	18.7	75.8	17.0	98.6
1 jan 57	95.8	18.9	73.6	15.4	98.6
1 jan 58	96.5	19.6	71.7	13.7	98.8
1 jan 59	97.6	20.0	69.5	12.3	99.6
1 jan 60	97.5	19.7	67.0	11.0	98.4
1 jan 61	97.9	20.1	63.9	9.8	-
1 jan 62	96.8	20.1	62.0	8.9	-
1 jan 63	95.9	20.0	59.9	8.1	-
1 jan 64	95.1	19.9	57.6	7.3	-
1 jan 65	94.3	19.9	54.7	6.5	-
1 jan 66	93.6	19.8	51.6	5.7	-
1 jan 67	92.9	19.7	48.8	5.0	-
1 jan 68	92.2	19.6	46.7	4.5	-
1 jan 69	91.6	19.6	45.4	4.0	-
1 jan 70	91.1	19.5	42.1	3.4	-
1 jan 71	90.5	19.5	39.2	2.9	-

Generatie geboren	DG	Premie % PG	Indexatie % Inflatie	Indexatie % OR	Uitkering % OR
1 jan 72	90.1	19.4	35.9	2.4	-
1 jan 73	89.7	19.4	32.0	1.9	-
1 jan 74	89.3	19.3	30.4	1.6	-
1 jan 75	88.9	19.3	27.6	1.3	-
1 jan 76	88.7	19.2	23.2	0.9	-
1 jan 77	88.4	19.2	19.7	0.7	-
1 jan 78	88.3	19.2	17.1	0.5	-
1 jan 79	88.2	19.2	17.0	0.4	-
1 jan 80	88.1	19.2	15.8	0.3	-
1 jan 81	88.2	19.2	19.7	0.2	-
1 jan 82	88.4	19.2	16.6	0.1	-
1 jan 83	88.7	19.2	10.1	0.1	-
1 jan 84	88.8	19.3	100.0	0.4	-
1 jan 85	89.4	19.3	100.0	0.3	-

Dus in een Japan scenario, dat door velen wordt beschouwd als het meest slechte economische scenario, zullen oudere generaties genoeg moeten nemen met een lagere pensioenuitkering. In dat geval zou een korting op uitkeringen niet onoverkomelijk moeten zijn, vooral omdat oudere generaties in het verleden minder premie hebben betaald dan jongere generaties in een Japan scenario zullen moeten gaan betalen. Ook mag worden verwacht dat zij meebetalen aan de stijgende levensverwachting. Verder zullen de jongere generaties in een Japan scenario een hogere gemiddelde pensioenpremie moeten gaan betalen dan oudere generaties in het verleden hebben gedaan, maar niet meer dan nu door de grootste bedrijfstakpensioenfondsen wordt gevraagd. Er worden heftige en emotionele discussies over het pensioen gevoerd, maar zoals ons pensioenfondsmodel laat zien, de offers die moeten worden gebracht zijn in een eventueel Japan scenario mild te noemen.

Tabel 3: Uitkomsten simulatie pensioenfondsmodel gemeten per eind 2009 voor een aantal vrouwelijke generaties

Generatie geboren	DG eind 2008	DG eind 2009	Premie % PG	Indexatie % Inflatie	Indexatie % OR	Uitkering % OR
1 jan 30	103.0	105.1	14.0	78.5	61.2	100.0
1 jan 31	102.9	105.1	13.3	86.4	61.9	100.0
1 jan 32	103.0	105.0	13.0	86.1	60.1	100.0
1 jan 33	103.1	105.0	13.0	87.3	58.7	100.0
1 jan 34	102.9	104.6	13.0	87.4	57.0	100.0
1 jan 35	102.1	104.4	12.8	86.6	55.1	100.0
1 jan 36	101.6	104.8	12.9	87.4	53.5	100.0
1 jan 37	101.1	104.8	12.8	89.2	52.3	100.0



Thema 3: Onderhoud van het pensioenstelsel

Generatie geboren	DG eind 2008	DG eind 2009	Premie % PG	Indexatie % Inflatie	Indexatie % OR	Uitkering % OR
1 jan 38	100.9	104.9	12.9	88.4	50.1	100.0
1 jan 39	100.8	104.9	13.0	88.8	48.4	100.0
1 jan 40	100.7	105.0	13.5	90.5	47.0	100.0
1 jan 41	100.7	104.9	13.5	91.2	45.2	100.0
1 jan 42	100.8	104.9	13.5	92.7	43.8	100.0
1 jan 43	100.9	104.9	13.9	94.8	42.1	100.0
1 jan 44	100.9	104.7	13.5	94.7	40.3	100.0
1 jan 45	101.1	104.5	13.5	95.8	38.7	-
1 jan 46	100.3	103.8	13.2	95.6	37.5	-
1 jan 47	99.5	103.8	13.1	95.1	36.2	-
1 jan 48	98.7	103.8	13.0	94.3	34.9	-
1 jan 49	97.9	103.8	12.9	93.4	33.6	-
1 jan 50	97.2	103.8	12.7	92.6	32.3	-
1 jan 51	96.4	103.7	12.6	91.8	31.1	-
1 jan 52	95.6	103.7	12.5	90.8	29.9	-
1 jan 53	94.9	103.7	12.3	89.2	28.4	-
1 jan 54	94.2	103.7	12.2	87.9	27.1	-
1 jan 55	93.4	103.7	12.1	86.8	26.0	-
1 jan 56	92.7	103.7	12.0	85.1	24.8	-
1 jan 57	92.0	103.7	11.9	83.0	23.4	-
1 jan 58	91.2	103.7	11.8	81.2	22.2	-
1 jan 59	90.5	103.7	11.7	78.9	20.9	-
1 jan 60	89.8	103.7	11.6	76.3	19.6	-
1 jan 61	89.1	103.7	11.5	73.0	18.1	-
1 jan 62	88.4	103.7	11.4	71.2	17.0	-
1 jan 63	87.7	103.7	11.3	69.1	15.8	-
1 jan 64	87.0	103.7	11.2	66.8	14.7	-
1 jan 65	86.4	103.6	11.1	63.9	13.4	-
1 jan 66	85.8	103.6	11.0	60.6	12.2	-
1 jan 67	85.1	103.6	10.9	57.8	11.1	-
1 jan 68	84.5	103.6	10.8	55.8	10.2	-
1 jan 69	83.9	103.6	10.7	54.9	9.5	-
1 jan 70	83.2	103.5	10.7	51.5	8.4	-
1 jan 71	82.6	103.5	10.6	48.6	7.5	-
1 jan 72	81.9	103.5	10.5	45.2	6.6	-
1 jan 73	81.3	103.5	10.4	41.1	5.5	-
1 jan 74	80.7	103.5	10.4	40.1	5.0	-
1 jan 75	80.2	103.5	10.3	37.7	4.2	-
1 jan 80	78.3	103.0	10.1	32.6	1.7	-

Noot: Ter vergelijking is ook de dekkingsgraad per eind 2008 opgenomen.

Tabel 4: Uitkomsten simulatie pensioenfondsmodel gemeten per eind maart 2025 voor een aantal vrouwelijke generaties

Generatie geboren	DG	Premie % PG	Indexatie % Inflatie	Indexatie % OR	Uitkering % OR
1 jan 30	98.7	14.0	78.2	62.1	99.5
1 jan 31	97.4	13.3	86.1	62.8	99.0
1 jan 32	95.9	13.0	85.8	61.0	98.7
1 jan 33	94.5	13.0	86.9	59.6	98.3
1 jan 34	94.0	13.0	86.4	57.8	98.0
1 jan 35	93.7	12.8	85.3	55.8	97.8
1 jan 36	93.3	12.9	86.1	54.3	97.6
1 jan 37	92.7	12.8	87.8	53.1	97.2
1 jan 38	91.7	12.9	86.9	50.9	96.5
1 jan 39	90.4	13.0	87.1	49.2	95.7
1 jan 40	89.5	13.5	88.7	47.8	95.0
1 jan 41	88.4	13.5	89.1	46.0	94.3
1 jan 42	87.5	13.5	90.7	44.7	93.6
1 jan 43	86.4	13.9	92.7	43.0	92.8
1 jan 44	85.9	13.5	92.3	41.2	92.1
1 jan 45	85.8	13.5	93.1	39.6	91.6
1 jan 46	85.6	13.4	90.4	36.6	90.8
1 jan 47	86.0	13.9	89.7	34.3	90.3
1 jan 48	88.1	15.0	88.6	32.2	91.6
1 jan 49	89.6	16.0	87.5	30.1	92.8
1 jan 50	91.4	16.8	86.4	28.2	94.1
1 jan 51	92.8	17.6	85.4	26.3	95.3
1 jan 52	94.3	18.4	84.3	24.6	96.8
1 jan 53	95.3	19.2	82.5	22.6	98.1
1 jan 54	96.4	20.1	81.1	20.7	99.3
1 jan 55	96.0	20.3	79.8	19.0	98.9
1 jan 56	96.5	20.7	78.1	17.3	99.3
1 jan 57	96.4	20.9	75.9	15.6	99.1
1 jan 58	96.8	21.6	74.0	13.9	99.1
1 jan 59	97.6	22.0	71.7	12.5	99.6
1 jan 60	97.4	21.6	69.0	11.3	98.4
1 jan 61	97.5	22.0	65.8	10.0	-
1 jan 62	96.4	22.0	63.9	9.1	-
1 jan 63	95.4	21.9	61.7	8.3	-
1 jan 64	94.6	21.8	59.3	7.5	-
1 jan 65	93.7	21.8	56.4	6.6	-
1 jan 66	93.0	21.7	53.2	5.8	-
1 jan 67	92.3	21.6	50.3	5.2	-
1 jan 68	91.6	21.5	48.3	4.6	-
1 jan 69	91.0	21.5	47.0	4.1	-
1 jan 70	90.4	21.4	43.7	3.5	-
1 jan 71	89.9	21.4	40.8	3.0	-

Generatie geboren	DG	Premie % PG	Indexatie % Inflatie	Indexatie % OR	Uitkering % OR
1 jan 72	89.4	21.3	37.5	2.5	-
1 jan 73	89.0	21.3	33.5	2.0	-
1 jan 74	88.6	21.2	32.0	1.7	-
1 jan 75	88.2	21.2	29.3	1.3	-
1 jan 76	87.9	21.2	25.0	1.0	-
1 jan 77	87.7	21.2	21.6	0.7	-
1 jan 78	87.6	21.1	18.9	0.5	-
1 jan 79	87.5	21.1	18.9	0.4	-
1 jan 80	87.5	21.1	17.9	0.3	-
1 jan 81	87.6	21.2	22.1	0.3	-
1 jan 82	87.8	21.2	19.2	0.2	-
1 jan 83	88.1	21.2	10.1	0.1	-
1 jan 84	88.3	21.3	100.0	0.4	-
1 jan 85	89.0	21.3	100.0	0.3	-

Tabel 5: Premie als percentage van de premiegrondslag van de tien grootste bedrijfstakpensioenfondsen

Bedrijfstakpensioenfonds	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ABP	21.4	19.8	19.6	20	20	20
Pensioenfonds voor Zorg en Welzijn	18.8	22.5	22.5	22.5	22.5	22.5
Pensioenfonds voor de Metaal en Techniek	17	26.8	26	25.2	27.3	28.6
Bedrijfstakpensioenfondsen voor de Bouwnijverheid	15.5	18.9	16.9	14.9	18.9	20.9
Bedrijfspensioenfondsen voor de Metalelektro	25	23	23	22	23	23
Spoorwegpensioenfondsen	20	20	20	20	20	20
Pensioenfonds voor de Grafische Bedrijven	15	16	17.5	17	19.5	19.5
Colland / Stichting Bedrijfspensioenfondsen voor de Landbouw	16.6	13.8	14.6	14.6	14.5	14.6
Bedrijfspensioenfondsen voor het Beroepsvervoer over de Weg			28	28	28	28
Bedrijfstakpensioenfondsen voor de Detailhandel		14.1	15.2	16.2	16.2	16.2

Bronnen: jaarverslagen.

### Conclusie

De resultaten van de simulatie tonen aan dat met ons pensioenfondsmodel een waardevast pensioen kan worden opgebouwd tegen een betaalbare premie, zelfs met een heel prudente beleggingsstrategie. Verder laten de resultaten zien dat ons pensioenfondsmodel robuust is tegen een Japan scenario. Daarom concluderen we dat het Nederlandse pensioenstelsel heel goed toekomstbestendig te maken is met behulp van enkele eenvoudige aanpassingen.

De gangbare praktijk is dat een pensioenfondsbestuur de risico's van het beleid in kaart brengt met behulp van een ALM-studie. Vervolgens bepaalt het pensioenfondsbestuur een suboptimale beleggingsmix, mede op basis van de uitkomsten van de ALM-studie. Om de omvang van de verplichtingen te bepalen, wordt in een ALM-studie een rekenrente gehanteerd die gelijk is aan de marktrente. Als de aanvangsdekkingsgraad van een pensioenfonds laag is, dan weten we van te voren dat één van de uitkomsten van de ALM-studie zal zijn om het renterisico zoveel mogelijk af te dekken. Dit kan worden bereikt door de rentegevoeligheid van de beleggingen meer in lijn te brengen met de rentegevoeligheid van de verplichtingen. De druk op pensioenfondsbesturen om deze aanbeveling op te volgen is hoog, omdat er van ze wordt verwacht dat ze voldoen aan de eisen die worden gesteld in het Financiële Toetsingskader. Echter, het afdekken van een risico introduceert meestal weer een ander risico, en in het geval van het afdekken van renterisico, wordt er een inflatierisico geïntroduceerd.

De uitkomsten van een ALM-studie zijn zeer afhankelijk van de gehanteerde rekenmethodieken. Als de rekenrente wordt gemaximeerd, zoals wij voorstellen, dan weten we van te voren dat één van de uitkomsten zal zijn om het renterisico veel minder af te dekken. De simulatie van ons pensioenfondsmodel wijst uit dat zo'n aanpassing heel verstandig kan zijn. De beleggingsstrategie die wij hebben gekozen in ons onderzoek is misschien wel heel extreem, maar de resultaten laten zien dat het bij pensioenbeleggen hoort te gaan om het beheren van de kredietkwaliteit van de beleggingsportefeuille. Het Japan scenario wordt door velen als desastreus bestempeld, maar het uitbreken van inflatie zou een ramp betekenen voor de waardevastheid van de pensioenen. Als de toezichthouder besluit om een nieuwe rekenrente methodiek voor te schrijven, dan veranderen de uitkomsten een ALM-studies en daarmee de strategische allocatie van pensioenfondsen en wordt ons in wezen goede pensioenfondsstelsel toekomstbestendig.

### Literatuur

Open brief pensioenkeupels "Pensioensector roept op tot overleg over behoud vertrouwen in het stelsel", oktober 2010.

Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, "Pensioenproblematiek: prioriteiten en planning 2011", 1 december 2010.

Fred® database, Federal Reserve Bank of St. Louis, <http://research.stlouisfed.org/>

Ministerie van Financiën Japan, <http://www.mof.go.jp>

CBS Statline, <http://statline.cbs.nl/statweb/>

DNB (2009) Statistisch Bulletin maart 2009, Amsterdam: DNB, 118.

## Appendix

### Rekenrente voor de pensioenpremie

In ons pensioenfondsmodel wordt elke maand opnieuw de actuariële constante pensioenpremie berekend. De premie wordt berekend op basis van de meest recente overlevingstafel en een nader te bepalen rekenrente. De rekenrente is het rendement dat het pensioenfonds verwacht te kunnen behalen om de premie aan te laten groeien tot de toegekende pensioenaanspraak. De premie is lager naarmate de rekenrente hoger is, maar des te hoger de lat wordt gelegd, des te groter is de kans dat het einddoel niet wordt gehaald.

In ons pensioenfondsmodel is de rekenrente gebaseerd op de marktrente van staatsobligaties. De marktrente is opgebouwd uit een basisvergoeding en opslagen voor krediet- en inflatierisico. Af en toe, als de financiële positie van een land ter discussie wordt gesteld, dan stijgt de marktrente door een hogere geëiste vergoeding voor kredietrisico. Voor de meer veilig geachte landen gaat een hoge marktrente meestal gepaard met hoge (verwachte) inflatie. Als de marktrente hoog is door hoge (verwachte) inflatie, dan is het beter om de premie te berekenen op basis van een lagere rekenrente, zodat de ingecalculerde overrendementen kunnen worden ingezet om te compenseren voor inflatie. In ons pensioenfondsmodel is de rekenrente gelijk aan de marktrente, als de marktrente lager is dan 4%. Echter, als de marktrente hoger is dan 4%, dan is de rekenrente gelijk aan 4%.

### Rekenrente voor de actuele waarde van de verplichtingen

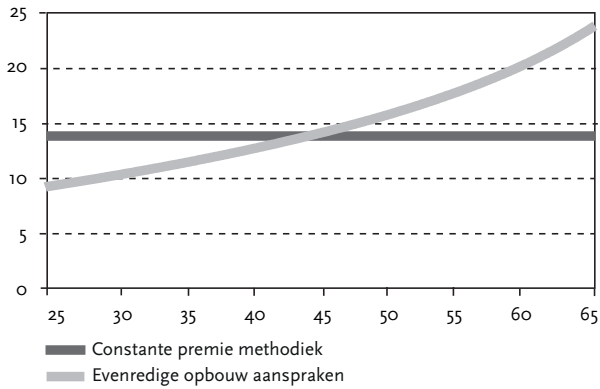
De actuele waarde van de verplichtingen wordt bepaald op basis van het rendement dat het pensioenfonds verwacht te kunnen behalen. In ons pensioenfondsmodel wordt het verwachte rendement afgeleid van de actuele marktrente en de afleiding sluit aan bij het vaststellen van de rekenrente voor de pensioenpremie. De rekenrente voor het bepalen van de actuele waarde van de verplichtingen is gelijk aan de marktrente, maar niet hoger dan 4%. Dus de actuele waarde van de verplichtingen verandert alleen bij rentebewegingen onder de 4%-grens en blijft constant bij rentebewegingen boven de 4%-grens. Met deze methodiek wordt de financiële positie van het pensioenfonds niet te gunstig voorgesteld als door (verwachte) inflatie de marktrente hoger is dan 4%. Deze methode wijkt af van de gangbare praktijk, waarin de rekenrente voor het bepalen van de actuele waarde van de verplichtingen niet wordt gemaximeerd, maar altijd gelijk is aan de marktrente. Nu zijn er pensioenfondsen in onderdekking door de lage marktrente en zij vertrouwen erop dat de rente in de toekomst wel weer gaat stijgen.

Echter, als de rente stijgt door inflatie, dan herstelt de financiële positie van pensioenfondsen, maar verliezen pensioenen hun koopkracht.

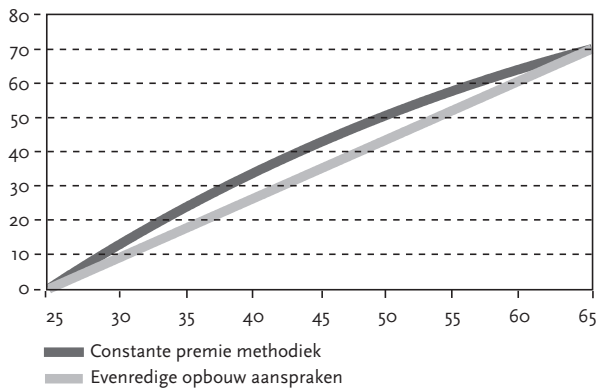
### Opbouw van de pensioenaanspraken

Volgens de Nederlandse pensioenwet worden pensioenaanspraken evenredig in de tijd opgebouwd. Dit betekent dat de opgebouwde pensioenaanspraken telkens met hetzelfde percentage van de premiegrondslag worden verhoogd. De premiegrondslag is het inkomen waarover pensioen wordt opgebouwd. Daarbij is rekening gehouden dat een deel van het pensioeninkomen bestaat uit AOW. Verder is in de pensioenwet bepaald dat elke deelnemer, onafhankelijk van leeftijd en geslacht, dezelfde pensioenpremie betaalt als percentage van de premiegrondslag. Dit betekent dat jongere deelnemers te veel premie betalen en oudere deelnemers te weinig. Omgekeerd kan ook worden gezegd dat jongere deelnemers te weinig pensioenaanspraken krijgen toegekend en oudere deelnemers te veel. Daarmee is de doorsneepremie een middel voor solidariteit tussen generaties. De doorsneepremie kan een redelijk onderdeel zijn van een pensioenfondsmodel als de leeftijdsverdeling van de deelnemers in het pensioenfonds niet wijzigt en als de deelnemers levenslang aan het pensioenfonds blijven deelnemen. Echter, doordat er relatief steeds meer ouderen ten opzichte van jongeren komen, gaan jongere deelnemers relatief steeds meer te veel premie betalen. Daarnaast leidt de doorsneepremie tot een pensioenbreuk voor deelnemers die rond hun veertigste besluiten om zelfstandige te worden, omdat zij dan immers niet meer gecompenseerd worden voor te veel betaalde premies. Om bovenstaande nadelen te ondervangen, introduceren wij een andere methode om pensioenaanspraken op te bouwen.

In ons onderzoek heeft elke generatie een eigen pensioenfonds en kan er geen sprake zijn van solidariteit tussen generaties. Als de pensioenaanspraken evenredig worden opgebouwd (figuur 3, rode lijn), dan stijgt de actuariële kostendeekkende pensioenpremie exponentieel met het vorderen van de leeftijd (figuur 2, rode lijn). Daarom wordt in ons pensioenfondsmodel telkens de “actuariële constante pensioenpremie” berekend. Dit is de premie die tot de pensioenleeftijd zou moeten worden betaald om een pensioeninkomen te bereiken volgens het middelloon systeem (figuur 2, groene lijn). Vervolgens wordt uit de actuariële constante pensioenpremie de extra pensioenaanspraak afgeleid. Met deze methodiek bouwt een generatie op jongere leeftijd meer pensioenaanspraken op dan op oudere leeftijd (figuur 3, groene lijn) en worden de pensioenlasten gelijkmatig verdeeld over de tijd.



Figuur 2: Premie als percentage van de premiegrondslag  
Noot: aannames: mannelijke deelnemer, modaal salaris = EUR32.500, AOW = EUR12.500, verdiscontering = 2%, overlevingstafel = AG GBM 2003 –2008.



Figuur 3: Opbouw pensioenaanspraak als percentage van de premiegrondslag

**Bron**

*Me Judice*, jaargang 4, 11 januari 2011.

# DNB blundert bij pensioentoezicht

## De Nederlandsche Bank voert een op financieel onbegrip gevoerde campagne

Door gedachteloos recepten uit normale tijden toe te passen in abnormale tijden richt DNB grote schade aan. Daar zijn pensioenfondsen nu de dupe van, betoogt Sweder van Wijnbergen

*Sweder van Wijnbergen*

---

Sweder van Wijnbergen is hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam.

De Nederlandsche Bank (DNB) voert een op financieel onbegrip gebaseerde campagne tegen het Nederlandse pensioenstelsel. In een prachtig voorbeeld van hoe de letter van de wet de geest van de wet kan schenden, heeft ze met een beroep op de geheimhoudingsplicht via demissionair minister Donner (Sociale Zaken, CDA) laten weten dat 14 niet genoemde – en kennelijk niet vooraf gewaarschuwde pensioenfondsen – uitkeringen moeten gaan korten.

Die geheimhouding is terecht in individuele gevallen, om een Lakeman-achtige run te vermijden, maar zo werkt het volledige gebrek aan transparantie averechts. Nauwelijks een maand nadat DNB-president Wellink zichzelf als de “belichaming van transparantie gerichte cultuurverandering” in de Tweede Kamer etaleerde, gaat de door hem geleide instelling weer opzichtig in de fout.

Verwarring en misvattingen domineren het debat. Zelfs deze krant bracht het bericht met “lage rente veroorzaakt geldnood bij pensioenfondsen”. De lage rente is inderdaad de oorzaak van alle ellende, maar het is niet zo dat pensioenfondsen daardoor geen geld hebben voor uitkeringen. De fondsen hebben de afgelopen 18 maanden goed geboerd met hun beleggingen. En er zijn ook geen liquiditeitsproblemen: de sector krijgt voldoende contributies om uitkeringen te betalen. Geldtekort is nu niet het probleem.

Waar die rente wel speelt is de waardering van de toekomstige verplichtingen van de pensioenfondsen. De fondsen (en De Nederlandsche Bank) maken een statisch balanstotaal op waar het totaal van beleggingen vergeleken wordt met de verplichtingen. Voor de beleggingen hebben we een dagwaarde, maar de verplichtingen liggen in de toekomst. Om te kunnen vergelijken moet vandaag een bedrag berekend worden dat evenveel waard is als al die toekomstige verplichtingen. Dat gebeurt door ze te verdisconteren: de toekomstige verplichtingen worden vergeleken met een bedrag dat, als het de rekenrente zou ver-



dienen, precies tot die verplichting in de toekomst uit zou groeien. Om dat te berekenen wordt de toekomstige verplichting gedeeld door een kleiner getal naarmate de rente lager is. Logisch: als je minder krijgt, heb je meer startkapitaal nodig om hetzelfde einddoel te bereiken.

Bij die rekenrente zit echter het probleem. De rente die DNB gebruikt is de swaprente, de lange termijn vaste rente die financiële partijen aanbieden om renterisico af te dekken. Die rente is momenteel extreem laag, fluctueert veel en gaat zonder twijfel binnen enkele jaren stijgen. Centrale banken houden een keer op met geld drukken, en als ze dat niet doen zorgt hogere inflatie wel voor hogere nominale rentes.

Dit alom geaccepteerde feit is nog niet doorgedrongen tot DNB. Directeur pensioentoezicht Joanne Kellerman vertelde doodleuk in het *FD* dat de rente helemaal niet laag is (de rest van de wereld heeft het mis) en dat er geen enkele aanwijzing is dat die rente zal stijgen. Dit getuigt van een wereldvreemde onwetendheid op financieel gebied die alleen maar als verbijsterend incompetent omschreven kan worden. Oud-minister van Financiën Wouter Bos (PvdA) wilde een examen voor bankiers, maar bijscholing voor toezichthouders lijkt veel urgenter.

Die rente is natuurlijk wel ongebruikelijk laag, hetgeen tot overschatting van de (verdisconteerde) waarde van de verplichtingen van pensioenfondsen leidt. Lange termijn inflatieverwachtingen liggen op 2 procent in Europa, blijkt uit financiële markten. En historisch ligt de nominale staatsrente ca. 2,5 procent boven de inflatie. Bovendien ligt in normale dagen de swaprente boven de staatsrente, dus op de lange termijn ligt een rente van ca. 5 procent volledig in de lijn der verwachtingen.

Allerlei derivaatcontracten geven vergelijkbare rentestanden. Deze analyses komen niet uit een of andere esoterische academische hoek, maar staan maandelijks in het maandbericht van de ECB, wat DNB kennelijk nooit bereikt.

Daar komt nog bij dat het feit dat de swaprente onder de lange termijn staatsrente ligt een anomalie is. Die is er tijdelijk vanwege de dumprijzen waartegen pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen deze contracten aanbieden om zich tegen verdere rentedalingen in te dekken. Dat doen ze juist vanwege de DNB-obsessie met die swaprente. Maar ook deze crisis gaat voorbij en ooit zal er gezond verstand wederkeren bij DNB. Die anomalie zal dus verdwijnen zodat de swaprente nog meer stijgt dan de lange staatsrente. Voor Kellerman is er geen aanwijzing, voor de rest van de wereld is het uit alle cijfers af te leiden.

Voor pensioenfondsen is deze incompetentie dramatisch. 2 procentpunt meer rente geeft de sector als geheel ongeveer 30 punten meer dekkingsgraad, waarmee ze ruim uit de problemen is.

Natuurlijk kan er nog steeds een individueel fonds in moeilijkheden komen. Hoe ouder een fonds, hoe minder gevoelig voor die rente, omdat fondsen met veel oude deelnemers relatief weinig langlopende verplichtingen hebben: oude mensen gaan nu eenmaal eerder dood dan jonge mensen. Maar zijn ze dan toch in moeilijkheden, dan is er minder kans om via hoge beleggingsresultaten er weer uit te groeien, omdat hun vermogensbasis steeds meer krimpt. Die goede jaren komen dus over een kleinere basis dan de huidige slechte jaren, en tellen dus minder mee. Het FTK, het toezichtskader dat DNB hanteert, kijkt alleen maar naar balansratio's en neemt dit soort dynamische informatie niet mee. Varen op dit soort dekkingsgraadratio's geeft oude fondsen eigenlijk te veel speelruimte en jonge fondsen te weinig. Of dit soort inzichten bij DNB leven weten we niet omdat deze instelling, aangestuurd door een directie van juristen wier denken gedomineerd wordt door angst voor aansprakelijkheid, hier nooit helderheid over geeft.

De Nederlandsche Bank ligt nu al drie jaar onder vuur. Drie onafhankelijke evaluaties kraakten het banktoezicht en interventiebeleid, de Tweede Kamer richtte haar gram op president Wellink en eiste een cultuuromslag. Maar ondertussen is duidelijk dat het probleem veel breder ligt dan alleen bij Wellink, en dat het om veel meer gaat dan een cultuuromslag.

De financiële sector van Nederland loopt direct gevaar door de verregaande financiële incompetentie van zo ongeveer de hele directie van DNB. Eerst door te weinig ingrijpen toen het wel nodig was, en nu door te veel ingrijpen nu het juist niet moet. Een cultuuromslag alleen is niet genoeg. Juristen die puur op economische ervaring koersen doen het prima in normale tijden, maar richten enorme schade aan door gedachteloos recepten uit normale tijden toe te passen in abnormale tijden. Dit is precies het probleem van Wellink en zijn directie. De blunders in het pensioentoezicht doen je dan ook afvragen of het gracieus door demissionair minister De Jager (Financiën, CDA) gegeven jaar uitstel aan Wellink misschien toch te vriendelijk is.

#### **Bron**

*NRC Handelsblad*, 27 augustus 2010.

# Gebrek aan macrovisie DNB ondermijnt pensioentoezicht

Pensioenfondsen staan onder druk doordat gepensioneerden langer leven, door de lage rente en dreigende ingrepen door DNB. De stelling van de economen Boender, Van der Lecq en De Vries is dat DNB het toezicht beter kan vormgeven in samenhang met haar eigen economische visie op de toekomst. Dan zijn ingrijpende maatregelen beter te onderbouwen en krijgt het toezicht meer inhoud dan het volgen van regels.

## Pensioenbeleid in roerige tijden

Er is beroering over een aantal pensioenfondsen dat waarschijnlijk moet overgaan tot het verlagen van de uitkeringen. Dit komt onder andere door de lage rente, waardoor de toekomstige verplichtingen, verdisconteerd naar het heden, flink oplopen. Recentelijk kwam daar de sterk gestegen levensverwachting nog bij. Economen vragen zich af of op deze ontwikkelingen direct moet worden gereageerd, of dat het beter is te wachten. Het pensioenvermogen is immers zo groot dat elke maatregel macro-economische effecten heeft. Omgekeerd bepaalt de macro-economische situatie in belangrijke mate de toekomstige waarde van onze pensioenen. Daarom is het naast het toezicht per fonds, belangrijk dat DNB niet alleen vanuit een juridische, maar ook vanuit een macro-economische visie toezicht op de pensioensector houdt.

## Samenspel macrovisie en toezicht

Sinds 2004 is DNB verantwoordelijk voor de stabiliteit van de gehele financiële sector. Hierdoor is zij bij uitstek geschikt om rekening te houden met de macro-economische en monetaire situatie. De beoogde synergie van het toezicht met de macro-economische visie is echter vooralsnog niet uit de verf gekomen, want het toezicht bleef dankzij het strikte Financieel Toetsingskader (FTK) voornamelijk op de individuele instelling gericht. Bij de recessie na de internetzeepbel werden pensioenfondsen gedwongen hun premie te verhogen tot kostendekkend niveau. Door de timing van deze beslissing bleef de consumptie achter en duurde de recessie onnodig langer. Vorig jaar kwam DNB niet met een macro-economische analyse van de kredietcrisis, maar con-

*Guus Boender, Fieke van der Lecq  
en Casper de Vries*

Guus Boender is hoogleraar Asset Liability Management aan de Vrije Universiteit van Amsterdam en een van de oprichters van ORTEC.

Fieke van der Lecq is algemeen econoom en bedrijfs-econoom. Sinds 2008 bezet Fieke de Cordares-leerstoel Pensioenmarkten aan de Erasmus School of Economics. Daarnaast vervult ze diverse toezicht- en adviesfuncties via [Ecovisie](#).

Casper de Vries is hoogleraar monetaire economie aan de Erasmus School of Economics. Hij is fellow en bestuurslid van het Tinbergen Instituut en is lid van de EMU Monitor Group.

centreerde de toezichthouder zich op het beoordelen van de herstelplannen. Daardoor moest de minister van sociale zaken zijn beleidsruimte benutten om tot een langere herstelperiode voor pensioenfondsen te komen. DNB had dit besluit kunnen versnellen en funderen met een tijdige publieke visie.

In het nieuwe toezichtkader dat is gebaseerd op marktwaarde van de balansposten, is de macro-economische visie nog belangrijker geworden. Dat zit zo. De beleggingen zijn bij voldoende handel makkelijk tegen marktwaarde te waarderen. Om de toekomstige pensioenuitkeringen aan de verplichtingen zijde van de balans contant te maken, wordt gebruik gemaakt van de rente op staatsleningen. Omdat deze rente behoorlijk fluctueert, is de huidige waarde van de verplichtingen veel onzekerder dan voorheen toen nog een vaste rekenrente werd gebruikt. Op zich is het een goede zaak dat beide kanten van de balans op hetzelfde waardeeringsprincipe zijn gebaseerd. Maar dit vergt wel meer interpretatie van wat de cijfers betekenen. Om een voorbeeld te geven, soms wordt wel eens gesteld dat ten behoeve van een mogelijke liquidatie de marktwaarde van de verplichtingen de absolute ondergrens voor dekking is. Deze argumentatie schiet tekort, omdat de potentiële waardeestijging van de beleggingen niet wordt meegenomen. Kortom, de toezichthouder kan niet volgens een vaste stelregel concluderen of fondsen in onderdekking zijn. Hiervoor is echt een macro-economische visie nodig.

### **Afstempelen of niet?**

Welk macro-economisch motief zou er nu kunnen zijn om over te gaan tot afstempelen? Om deze vraag te beantwoorden is het van belang de rekenrente te ontleden in drie componenten: 1. de groeivoet van de economie per hoofd van de bevolking; 2. de inflatie; 3. de termijn premie (een vergoeding bovenop de korte rente voor het lang uitlenen). De huidige lage rentestand wordt veroorzaakt doordat minimaal één van deze componenten sterk is gedaald. Voor de toekomst is bepalend of DNB meent dat deze componenten laag blijven. We onderscheiden een drietal economische scenario's.

#### **Scenario 1: Stagnatie**

In het eerste scenario is de groeivoet de komende 15 jaar laag of negatief. De voortdurende stagnerende economie maakt het verlagen van de pensioenen noodzakelijk omdat de koek voor jong en oud niet groeit. Maar hoe realistisch is dit zwartgallige scenario? Noch het IMF, CPB of ECB voorzien een dergelijk drama en ook DNB zelf uit zich niet in die zin. In haar laatste kwartaalbericht voorziet DNB voor de komende jaren een groei van meer dan 1%.

#### **Scenario 2: Deflatie**

Langdurige disinflatie of deflatie is het tweede scenario. Dit is het veel besproken Japanse scenario waar zowel de FED als ECB maatregelen tegen nemen.

De ECB heeft zichzelf vastgelegd op een inflatievoet van tegen de 2% en DNB denkt hier niet anders over, voor zover wij weten. Zelfs als dit scenario zich zou voordoen, ondanks de doelstellingen van de ECB, dan is beperkt afstempelen acceptabel, omdat men er in reële termen niet noemenswaardig op achteruit gaat. Het is in feite het toepassen van de inflatiecorrectie.

### **Scenario 3: Negatieve termijnpremie**

Het derde scenario is een negatieve termijnpremie. In veel analyses wordt dit toegeschreven aan het 'veilige haven'-effect en het gevoerde monetaire beleid vanwege de kredietcrisis. Door de Griekse crisis zijn staatsleningen van veel EU-landen niet langer gewild en vluchten banken en pensioenfondsen in Duits en Nederlands staatsobligaties, waardoor de prijs stijgt en het rendement daalt. Vanwege de angst voor afstempelen dekken veel fondsen het rente-risico af met kostbare rente-opties (zogenaamde 'swaptions'), wat de prijs van staatsobligaties verder doet toenemen en de rente doet dalen. In Amerika draagt de FED bij aan de lage rente door actief lang lopende staatsleningen te kopen. Als dit de achterliggende oorzaak van de negatieve termijnpremie is, dan is er weinig reden tot het verlagen van de pensioenen. De toezeggingen aan gepensioneerden zijn immers niet in waarde toegenomen, noch zijn de beleggingen in waarde afgenomen. De lage rente is bewust door de monetaire autoriteiten benut om banken door de crisis te helpen, waardoor de kredietverlening aan het bedrijfsleven weer op gang kon komen. De betere bedrijfsresultaten zouden op termijn juist het pensioenvermogen versterken.

140

### **Maar hoe ziet DNB de toekomst?**

Grootschalig ingrijpen in de pensioentoezeggingen impliceert dat meer gewicht wordt toegekend aan scenario 1 of 2 dan aan het derde scenario. Is dit inderdaad hoe DNB als toezichthouder de macro-economische ontwikkeling op lange termijn ziet? Dit conflicteert dan wel met de macro-economische analyses van DNB zelf en vele andere instituties, die meer gewicht geven aan het derde scenario. Voor de acceptatie van toezichtmaatregelen is het wenselijk dat DNB eerst haar macrovisie op pensioenen bekend maakt, zodat openlijk duidelijk wordt waarom de te nemen toezichtmaatregelen daar goed in passen. Ook een eventuele reactie op de nieuwe sterftetafels vereist een voorafgaande macro economische analyse waarin de interactie tussen markten centraal staat. Andere opties dan afstempelen kunnen dan eveneens een rol spelen, zoals langer doorwerken. Hiermee kan DNB invulling geven aan het nieuwe macro-prudentiële toezicht geheel in lijn met de aangekondigde interne 'culturele revolutie'.

### **Bron**

*Me Judice*, jaargang 3, 3 oktober 2010.

# (Toe)zicht op risico's

DNB is niet tegen het nemen van beleggingsrisico. Dit risico moet wel goed door het pensioenfonds-bestuur in het oog gehouden worden en het moet aansluiten bij de karakteristieken van het fonds.

*De Nederlandsche Bank Position Paper*

---

## **Pensioenfondsen lopen risico's**

Pensioenfondsen lopen risico's. Koersschommelingen zorgen voor veranderingen in de waarde van de beleggingsportefeuilles die niet synchroon lopen met veranderingen aan de verplichtingenkant. Het beleggingsbeleid van pensioenfondsen is de laatste twintig jaar aanzienlijk veranderd. Fondsen hebben hun beleggingen in zakelijke waarden, zoals aandelen, uitgebreid. De "dotcom"crisis en de kredietcrisis laten zien dat meer aandelenbeleggingen gepaard gaan met grotere schommelingen in de rendementen. Ook aan de verplichtingenkant lopen fondsen risico's. Zo zorgt de stijgende levensverwachting in de afgelopen decennia voor financiële tegenvallers en betekent een daling van de rente dat pensioenfondsen meer geld in kas moeten aanhouden om toekomstige uitkeringen te financieren. Laat helder zijn: DNB is niet tegen het nemen van risico's. De meeste pensioenfondsen streven immers naar een geïndexeerd pensioen. Hoewel deze indexatie-ambitie geen harde toezegging vormt, willen pensioenfondsen in hun beleggingsbeleid rekening houden met dit indexatiestreven en nemen zij bewust risico's om daarmee de kans op indexatie te vergroten.

---

141

## **Balans tussen risico en rendement**

Er moet wel een gezonde balans bestaan tussen het nemen van risico's en het beheersen daarvan. Bij het bepalen van de beleggingsstrategie is het voor het bestuur dan ook cruciaal te bepalen in hoeverre het pensioenfonds marktrisico's wil en kan lopen. Uit beleggingsonderzoeken van DNB<sup>1</sup> blijkt dat bij te veel fondsen in de praktijk het beleggingsbeleid niet goed was afgestemd op de eigenschappen van het fonds.<sup>2</sup> Zo had bijvoorbeeld een aantal fondsen waar geen nieuwe opbouw meer plaatsvond en geen premies meer binnenkwamen een te risicovolle beleggingsmix in verhouding tot de capaciteit deze risico's te kunnen dragen. De inhoud van het pensioencontract en aard van het pensioenfonds horen het uitgangspunt te vormen voor het beleggingsbeleid. Als er te weinig aandacht is voor de relatie tussen de beleggingsstrategie en de financiële opzet van het fonds, kan het risicoprofiel op gespannen voet komen te staan met de capaciteit deze risico's te dragen.

### **Grip op de beleggingsrisico's**

Er is een belangrijk onderscheid tussen marktrisico's en risico's die samenhangen met de inrichting van de beleggingen. Voor dit laatste is een goed risicobeheer essentieel. Daarvoor is nodig dat fondsbesturen zelf grip hebben op het gehele beleggingsproces: vanaf de bepaling van de strategie tot aan de implementatie en monitoring van het operationele beleggingsbeleid. Uit de eerder genoemde beleggingsonderzoeken van DNB blijkt dat de risicobeheersing niet altijd voldoende was, doordat risicobeheer niet beschikte over voldoende capaciteit en kennis. Ook de onafhankelijkheid bleek niet in alle gevallen te zijn gewaarborgd. Verder is het belangrijk de invulling van het risicobeheer aan te laten sluiten bij de complexiteit van het beleggingsbeleid. Vooral ook de deskundigheid van fondsbesturen is een aandachtspunt in dit verband: het gaat hierbij niet alleen om inhoudelijke kennis, maar bovenal ook om de kwaliteit voldoende tegenwicht te bieden tegen vermogensbeheerders. Recent zijn de deskundigheidseisen voor bestuurders dan ook verder ingevuld. Pensioenfondsen hebben sinds de kredietcrisis verbeteringen in het beleggingsproces doorgevoerd. Er bestaan inmiddels 'good practices'. Gerichte aandacht voor het beleggingsproces, verdere verbeteringen rondom de risicobeheersing en deskundigheid blijven niettemin in de toekomst van groot belang.

### **Naar een duurzaam pensioencontract**

De lage dekkingsgraden in combinatie met de toenemende vergrijzing, een verslechterd premiestuur en het terugtrekken van sponsors als risicodragers, maken het huidige pensioenstelsel op termijn onhoudbaar.<sup>3</sup> Als verdere premiestijging is uitgesloten, zijn er enkele opties om tot een houdbaar systeem te komen: langer werken, het verlagen van het ambitieniveau, het verlagen van de zekerheid voor de deelnemers of combinaties hiervan. De uitdaging gegeven deze beperkte opties om een nieuw contract vorm te geven, ligt uiteraard bij sociale partners. Om recht te doen aan de belangen van alle huidige en toekomstige deelnemers spelen vier randvoorwaarden bij de vormgeving van een nieuw stelsel een belangrijke rol: duurzaamheid, transparantie, uitlegbaarheid en uitvoerbaarheid. Duurzaamheid betekent dat een nieuw pensioencontract een volgende crisis moet kunnen doorstaan en dat lasten en lusten eerlijk tussen generaties worden verdeeld. Transparantie speelt daarbij een essentiële rol. Deelnemers moeten weten wat ze kunnen verwachten en welke risico's zij lopen. Belangrijk daarbij is dat niet meer wordt beloofd dan kan worden waargemaakt. Een duurzaam contract moet bovendien uitlegbaar zijn aan de deelnemers. Het mag daarom niet te complex zijn. Dat is voor de uitvoerbaarheid eveneens cruciaal.

### **Goed toezicht vergt een stevig en helder toezichtkader**

Voor het bereiken van een duurzaam stelsel is het nodig de kloof tussen wat deelnemers van hun pensioen verwachten en wat realiseerbaar is te verkleinen. In de onderhandelingen over een nieuw pensioencontract wordt gesproken over een zogenoemd ambitie-contract, waarin nominale garanties worden vervangen door zachte aanspraken. Bij de keuze voor een dergelijk contract is een realistische ambitie en heldere communicatie over de risico's essentieel. Immers, als pensioenfondsen bij een zacht contract op basis van een verwacht rendement een uiteindelijk niet realiseerbare ambitie communiceren ("promise more, get less"), wordt de verwachtingenkloof eerder groter dan kleiner. Kenmerkend aan zachte contracten is dat de deelnemers alle risico's dragen. Omdat deelnemers geen, of hooguit indirect, invloed hebben op het beleggingsbeleid vereist dit dat pensioenfondsen beleggen in het belang van deze deelnemers en hierover zowel vooraf als achteraf heldere verantwoording afleggen. Adequate toezichtregels zijn daarbij van belang. De vormgeving van het stelsel, inclusief het toezichtkader in al zijn facetten, dient gericht te zijn op het waarborgen van de belangen van deelnemers. Wil DNB in de toekomst goed en effectief toezicht kunnen houden gericht op de belangen van de pensioendeelnemers dan vergt dit een voldoende stevig toezichtkader met heldere normen om te kunnen handhaven.

#### **Noten**

- 1 Zie Beleggingsbeleid pensioenfondsen onder de loep, DNB Kwartaalbericht december 2009.
- 2 Ook de commissie Frijns concludeert in zijn rapport 'Onzekere zekerheid' dat pensioenfondsen hun specifieke karakteristieken nog onvoldoende vertaalden in hun beleggingsbeleid.
- 3 Zie ook de commissie Goudswaard 'Een sterke tweede pijler'.

#### **Bron**

*DNB Position Paper*, 13 april 2011.





## Thema 4: Een veranderende arbeidsmarkt

Er is geen markt waarin zoveel wordt ingegrepen door de overheid als de arbeidsmarkt, denk aan minimum lonen, uitkeringen, ontslagbescherming en re-integratie projecten. De artikelen die we verzameld hebben gaan in op verschillende aspecten van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid.

In het eerste artikel laten Gautier en Van der Klaauw zien dat het gedachtegoed van de Nobelprijswinnaars van dit jaar (Peter Diamond, Dale Mortensen en Chris Pissarides) bij uitstek geschikt is om de effecten van arbeidsmarktbeleid te bestuderen.

De artikelen van De Beer en Van der Klaauw laten zien dat de baten van veel activerend arbeidsmarktbeleid laag zijn. Beide auteurs trekken echter een verschillende conclusie uit deze bevinding.

In het vierde artikel betogen Cörvers, Euwals en De Grip dat flexibele contracten niet tot meer werkloosheid leiden. Flexibele contracten zijn juist een antwoord op de hoge ontslagkosten van de insiders in vaste banen.

Akçomak, Borghans en Ter Weel laten zien dat het vruchtbaar is om banen als een verzameling taken te zien. Met name als het gaat om het bepalen van de comparatieve voordelen van Nederland. Dit betekent ook dat data op een nieuwe manier moeten worden verzameld.



# Nobelprijs 2010: hoe vragers en aanbieders elkaar zoeken en vinden

De Nobelprijs voor de economie gaat dit jaar naar Peter Diamond, Dale Mortensen en Chris Pissarides, zo werd gisteren bekend. De drie economen krijgen de prijs voor hun onderzoek naar markten waarin vragers en aanbieders moeite moeten doen om tot elkaar te komen. Hun onderzoek richt zich vooral op de arbeidsmarkt, maar de toepassingen zijn breder: van de huizenmarkt tot de huwelijksmarkt. De Amsterdamse arbeidsmarkt economen Pieter Gautier en Bas van der Klaauw gaan in op het belang van het werk van de Nobelprijswinnaars.

*Pieter Gautier en  
Bas van der Klaauw*

---

Pieter Gautier is hoogleraar economie aan de afdeling algemene economie van de Vrije Universiteit Amsterdam. Daarnaast is hij verbonden aan het Tinbergen Instituut en is hij CEPR en IZA fellow. Bas van der Klaauw is hoogleraar aan de afdeling algemene economie van de Vrije Universiteit. Daarnaast is hij verbonden aan het Tinbergen Instituut.

## Wie maakt me los?

Waarom hebben identieke goederen verschillende prijzen? Waarom is er werkloosheid terwijl er tegelijkertijd onvervulde vacatures bestaan? Waarom worden sommige huizen pas na maanden verkocht? De standaard economische modellen kunnen niet verklaren waarom markten niet gelijk ruimen en waarom er geen unieke prijs tot stand komt.

Een belangrijke restrictie van de standaard economisch modellen is dat deze veronderstellen dat individuen de hele markt kunnen overzien. In veel gevallen kost het tijd en moeite om informatie in te winnen, bijvoorbeeld over waar een bepaald product goedkoop te krijgen is, welke huizen te koop staan of welk bedrijf vacatures heeft. Het is daarom essentieel om zoekfricties mee te nemen. Diamond, Mortensen en Pissarides (DMP vanaf nu) beschrijven hoe markten met zoekfricties werken, waarbij zij zich voornamelijk op de arbeidsmarkt richtten. Werkgevers en werknemers zijn voortdurend naar elkaar op zoek maar het aantal contacten is beperkt. Werkgevers kunnen niet al te kieskeurig zijn bij het aannemen van werknemers omdat ze anders lang niets produceren en werklozen kunnen ook niet te kritisch zijn omdat ze anders lang zonder baan blijven. Omdat werkzoekenden niet dezelfde werkgevers ontmoeten, kunnen zoekfricties ook verklaren waarom identieke werknemers vaak verschillende lonen verdienen.

### Loon en prijsvorming

Zoektheorie zegt niet alleen hoe “matches” tussen vragers en aanbieders tot stand komen, maar geeft ook aan hoe prijzen bepaald worden. DMP gaan er van uit dat matches bilateraal tot stand komen, maar alleen als er een surplus te verdelen is. In het arbeidsmarktmodel geldt dat zowel voor de werkgever als de werknemers het beste alternatief van de match is: verder zoeken naar een betere match. Als de match een surplus heeft, dan wordt het loon bepaald door een (zogenoemd Nash-) onderhandelingsspel maar er zijn ook veel alternatieven. Zoekfricties bepalen echter niet alleen de lonen en de duur tot het vinden van werk, maar in de modellen van DMP beïnvloeden zoekfricties ook de hoeveelheid vacatures die wordt aangeboden en welke banen wel en niet acceptabel zijn.

### De Diamond paradox

In een kort en elegant artikel uit (1971) dat zo origineel is dat het geen enkele referentie bevat stelt Peter Diamond een belangrijke en fundamentele vraag, namelijk waarom er op de markt geen unieke prijs tot stand komt. Voor het gemak vertalen we deze vraag naar een arbeidsmarkt met zoekfricties. Stel dat werkeloze schoonmakers bereid zijn te werken voor 15 euro per uur. Bedrijven hebben dan geen prikkel om meer dan 15 euro per uur aan te bieden als er eenmaal een match is. Echter voordat er een match tot stand komt moet de werkloze schoonmaker zoekkosten maken. Geringe zoekkosten (een fietstocht naar het arbeidsbureau, een postzegel etc.) zorgen er dan al voor dat de zoekkosten groter zijn dan de toekomstige opbrengsten van werken. De paradox is dat Diamond onder realistische veronderstellingen liet zien dat een gehele markt kan verdwijnen, maar dat we dit toch niet (vaak) waarnemen. Dit artikel was het begin van een snel groeiende literatuur in de arbeidseconomie en industriële organisatie. Het antwoord op de Diamond paradox was eenvoudig. Als werknemers gelijktijdig in contact kunnen komen met meerdere werkgevers dan zullen bedrijven genoodzaakt zijn om ook hogere lonen te bieden. Werknemers kunnen in contact komen met meerdere werkgevers bijvoorbeeld door verder te zoeken als ze een baan hebben of door meerdere sollicitaties te versturen. Bedrijven die hoge lonen bieden houden werknemers langer vast maar maken hogere kosten, terwijl bedrijven die lage lonen bieden weinig kosten maken maar ze raken hun werknemers wel sneller kwijt. In evenwicht bestaan beide soorten bedrijven en zijn er dus verschillende lonen voor identieke werknemers

### Zoekfricties en de kredietcrisis

Het werk van DMP naar zoekfricties kan ons ook helpen de omvang van de kredietcrisis beter te begrijpen. Een essentiële vraag is hoe het kan dat een relatief beperkte schok op de markt voor complexe hypotheekproducten zulke

enorme effecten op de wereldeconomie heeft. Om deze vraag te beantwoorden is een model van Peter Diamond (1982) nog steeds relevant. In dit model vindt er handel plaats als twee handelaren elkaar vinden op een markt. De beslissing om actief te worden op een bepaalde markt hangt af van het verwachte aantal handelspartners dat iemand verwacht tegen te komen. In dit model zijn meerdere evenwichten mogelijk. Goede evenwichten waarbij alle handelaren actief zijn en er veel transacties plaats vinden en slechte evenwichten waarbij geen of weinig handelaren actief zijn. In een slecht evenwicht heeft geen enkele handelaar een prikkel om actief te worden op de markt omdat er geen handelspartners zijn. Als door een kleine schok in het goede evenwicht een aantal handelaars weg valt, dan kan de markt omslaan naar het slechte evenwicht. Een kleine schok kan dus desastreuze effecten hebben op de omvang van de handel. Tijdens de kredietcrisis kwam een aantal financiële instellingen in liquiditeitsproblemen, waarna eerst de kapitaalmarkt en daarna de internationale handel snel opdroogde met de bekende desastreuze gevolgen.

### Empirie

Zoekfricties zijn niet alleen belangrijk geweest in theoretische analyses van markten, maar hebben ook een impuls gegeven aan empirisch onderzoek. Modellen met zoekfricties laten zien hoe uitkomsten op de arbeidsmarkt, zoals werkloosheidsduur, lonen en baanduur, aan elkaar gerelateerd zijn. Dat geeft ook direct de tekortkomingen aan van traditionele regressie modellen waarbij het loon verklaard wordt uit de verschillende kenmerken van werknemers. De zoektheorie leert ons dat matches niet willekeurig tot stand komen, maar dat vaak de beste werknemers op de beste banen terecht komen. De recente ontwikkeling van baanzoekmodellen laat zien dat correcties voor niet-geobserveerde werknemerkenmerken (zoals zogenoemde fixed effect panel data methoden) de onzuiverheid in traditionele regressie modellen ook niet opheffen.

De ontwikkeling van modellen met zoekfricties is daarom een belangrijke stap geweest voor structureel econometrische analyses. In structurele modellen wordt het gedrag van vragers en aanbieders expliciet gemaakt en in evenwicht komt een prijsverdeling tot stand. De in de data geobserveerde prijs- of loonverdeling kan worden gebruikt om in het model te bepalen hoe groot zoekfricties daadwerkelijk zijn of belangrijke beleidsparameter te schatten die niet direct waarneembaar zijn zoals de zoekintensiteit of de kosten van zoekinspanningen. Of het nu gaat om de arbeidsmarkt, de huizenmarkt, producten op internet, verzekeringen of andere financiële producten, empirische resultaten laten bijna altijd zien dat zoekfricties substantieel zijn. Dit geeft direct het belang aan van het door DMP geïnitieerde onderzoek naar zoekfricties.

### Arbeidsmarktbeleid

Zoekfricties zijn een belangrijke reden waarom markten falen en waarom overheidsingrijpen gerechtvaardigd is. Op de arbeidsmarkt vinden inderdaad veel overheidsinterventies plaats. Denk aan: minimumlonen, werkloosheidsuitkeringen, ontslagbescherming en activerend arbeidsmarktbeleid. Omdat uitkeringen de pijn van het werkloos zijn verzachten, zijn werklozen geneigd te weinig te solliciteren. Het eerste activerend arbeidsmarktbeleid richtte zich begin jaren '90 op het stimuleren van sollicitatie-inspanningen door werklozen. Dat bestond met name uit het helpen met solliciteren (dus verlaging van zoekkosten) of het strikter controleren van sollicitatiegedrag. Nog steeds blijkt uit empirische analyses dat het opleggen van strafkortingen op de uitkering bij onvoldoende sollicitatieontspanningen het meest effectieve activerend arbeidsmarktbeleid is, wat een duidelijke indicatie is van de aanwezigheid van zoekfricties. Daarnaast proberen overheden zoekfricties op de arbeidsmarkt te verminderen. Het UWV Werkbedrijf richt zich niet alleen op werkzoekenden, maar verzamelt ook informatie over vacatures en probeert deze te matchen. Het handelt dus als een klassieke 'veiligmeester' zoals beschreven in het werk van DMP.

Het werk van DMP geeft echter ook de beperkingen aan van micro-econometrische evaluatie studies. Grootschalige interventies hebben vaak substantiële spillover effecten. Neem bijvoorbeeld een verhoging van het minimumloon. Allereerst zal hierdoor de vorm van de loonverdeling veranderen. Daarnaast heeft het minimumloon een effect op het aantal vacatures dat geopend wordt. De loonverdeling en het aantal vacatures zijn belangrijk voor de individuele participatiebeslissing en het sollicitatiegedrag. Echter de loonverdeling en het aantal vacatures hangen weer af van het aantal werkzoekenden en hun baanzoekinspanningen. Daarnaast moet er rekening gehouden worden met de externe effecten van zoekinspanningen. Een werkzoekende vindt lastiger een baan als alle andere werkzoekenden meer gaan solliciteren en een bedrijf vervult minder makkelijk een vacature als andere bedrijven gelijktijdig ook veel vacatures hebben. De grootste bijdrage van DMP is daarom wellicht dat ze een relatief eenvoudig raamwerk hebben gecreëerd waarin dit soort evenwichtseffecten systematisch kunnen worden onderzocht.

### Conclusie

Modellen met zoekfricties zijn voornamelijk gebruikt voor de arbeidsmarkt. Echter zoekfricties hebben een veel bredere toepassing, het is een manier van denken over hoe vraag en aanbod op een markt bij elkaar komen. Er zijn momenteel onder andere toepassingen op de goederen-, geld-, huizen- en zelfs de huwelijksmarkt. Het grote succes van websites die individuen helpen met keuzes te maken, zoals [independer.nl](http://independer.nl) en [funda.nl](http://funda.nl), laat zien dat fricties relevant zijn in het dagelijkse leven. Naast de noodzaak van het meenemen van zoek-

fRICTIES om realistische modellen te maken, zijn modellen met zoekfricties ook leuker en interessanter om te analyseren. Onder economen die zich bezig houden met het bestuderen van zoekfricties geldt al jaren de uitspraak “*Economics is like sex, without frictions it is less fun*”. De commissie die de Nobelprijzen uitreikt, blijkt dat nu ook in te zien.

**Bron**

*Me Judice*, jaarjng 3, 12 oktober 2010.



# Een ommekeer in het arbeidsmarktbeleid

De afgelopen tien jaar heeft een omwenteling te zien gegeven in het denken over arbeid en sociale zekerheid. De nadruk ligt niet langer op inkomensbescherming maar op arbeidsactivering. In de sociale zekerheid geldt steeds meer het principe van werk boven inkomen en is de balans verschoven van rechten naar plichten. Voorzorg verdient de voorkeur boven nazorg en een uitkering. De meeste sociale regelingen, zoals de WAO/WIA, ABW/WWB of WW, zijn in het afgelopen decennium dan ook ingrijpend hervormd. Op het terrein van het arbeidsmarktbeleid wordt gestreefd naar werkzekerheid in plaats van baan zekerheid. Flexicurity is het buzz-woord dat deze omslag in het denken samenvat.

*Paul de Beer*

---

Paul de Beer is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan het Centrum voor Arbeidsverhoudingen De Burcht.

Nu de Nederlandse economie zich in de diepste recessie sinds de Tweede Wereldoorlog bevindt en de werkloosheid gestaag oploopt, is het moment daar om te bezien wat dit nieuwe denken heeft opgeleverd. In tijden van economische voorspoed is het immers niet zo'n prestatie om goede resultaten te boeken in termen van arbeidsparticipatie en uitkeringsafhankelijkheid. Maar als er economische tegenwind opsteekt, moet blijken of de nieuwe beleidsconcepten niet alleen op de tekentafel werken maar ook in de praktijk van alle dag.

Hoewel de Nederlandse economie het afgelopen jaar met vier procent is gekrompen, zijn de gevolgen voor de arbeidsmarkt tot nu toe relatief beperkt gebleven. De werkgelegenheid, in termen van de werkzame beroepsbevolking, is met niet meer dan 1,6 procent afgenomen en de werkloosheid is weliswaar gestegen van 3,9 naar 5,6 procent, maar is nog wel de laagste van de EU. Daarmee lijkt de ingezette koerswijziging een succes: blijktbaar is de Nederlandse arbeidsmarkt in staat een grote klap zonder al te veel negatieve gevolgen op te vangen. Het is echter de vraag of dit te danken is aan het gevoerde beleid. Voor het relatief beperkte effect op de arbeidsmarkt zijn vooral andere verklaringen aangevoerd: de terugval in de productie is voor een belangrijk deel opgevangen door zzp'ers, terugkerende arbeidsmigranten en marginale groepen, zoals flexwerkers, die zich terugtrekken van de arbeidsmarkt en jongeren die langer op school blijven (CPB, 2009). Daarnaast zijn dankzij de regeling voor deeltijd-WW waarschijnlijk enkele tienduizenden banen behouden. Maar de deeltijd-WW past juist slecht in de nieuwe beleidsvisie, aangezien deze regeling vooral tot doel heeft de baan zekerheid te vergroten en daarmee de arbeidsmobiliteit remt. Het succes van het nieuwe beleid zou uit drie ontwikkelingen moeten blijken.

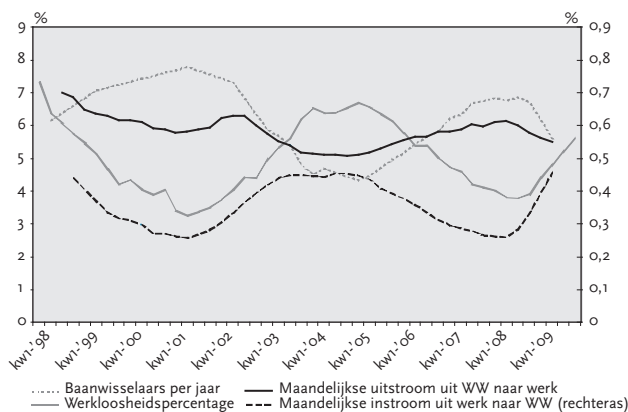
Ten eerste zou het risico op werkloosheid door onvrijwillig ontslag moeten afnemen. Voorzorg betekent dat werknemers, door te investeren in scholing en training, hun employability op peil houden en tijdig overstappen naar een andere functie als hun huidige baan in gevaar komt.

Ten tweede zouden degenen die onverhoopt toch worden ontslagen, bijvoorbeeld door een onvoorziene reorganisatie, snel elders aan het werk moeten gaan, wellicht zelfs zonder een beroep te doen op een uitkering. De mobiliteitscentra van het UWV zouden hierbij behulpzaam moeten zijn.

Ten derde zou de uitstroom uit de sociale uitkeringen, in het bijzonder de WW, naar werk moeten toenemen. Het re-integratiebeleid heeft immers tot doel om de uitkeringsduur te verkorten doordat uitkeringsgerechtigden weer snel aan de slag gaan.

In hoeverre is er op deze drie punten in de afgelopen tien jaar vooruitgang geboekt?

Bij de baan-baanmobiliteit is er nog geen sprake van een toename. Het aantal baanwisselaars schommelt met de conjunctuur, maar neemt op langere termijn eerder af dan toe. Volgens cijfers van het CBS lag het aantal baanwisselaars bij de vorige conjuncturele top, in 2001, op 7,8 procent en bij de meest recente top, in 2008, op 6,8 procent (figuur 1). Het gemiddelde aantal jaren dat werkenden bij hetzelfde bedrijf in dienst zijn, steeg van 9,0 jaar in 1992 naar 9,4 jaar in 2000 en naar 9,8 jaar in 2009.



Figuur 1: Arbeidsmarktobiliteit in Nederland, 1998-2009

Bron: CBS Statline; UWV; bewerkt.

Er zijn ook geen aanwijzingen dat werknemers die hun baan verliezen sneller aan het werk komen, zodat zij geen beroep hoeven te doen op een werkloosheidsuitkering. Cijfers van het UWV laten zien dat de instroom van werknemers in de WW sterk schommelt met de conjunctuur, maar de afgelopen tien jaar geen dalende trend vertoont. Op het laagste punt van de werkloosheid, medio 2008, stroomde maandelijks iets meer dan 0,2 procent van de werknemers in de WW. Op het vorige laagtepunt, medio 2001, was dit percentage precies hetzelfde. Momenteel loopt de instroom in de WW snel op. Tussen medio 2008 en medio 2009 is de instroom verdubbeld, terwijl deze bij de vorige recessie, tussen medio 2001 en 2002, met de helft toenam.

Tot slot blijkt ook de intensivering van het re-integratiebeleid vooralsnog geen zichtbare resultaten op te leveren. De kans van een WW-ontvanger om binnen een maand weer aan het werk te gaan vertoont de laatste tien jaar een licht dalende trend. Tijdens de hoogconjunctuur van 1998 was die kans ruim zeven procent, in 2008 was dit iets meer dan zes procent. Op dit moment is deze uitstroomkans, als gevolg van de recessie, verder gedaald naar vijf procent in januari 2010; overigens nog wel iets meer dan tijdens de conjuncturele dip van 2004.

154

De omslag in het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid heeft dus nog niet geresulteerd in een ommekeer in het functioneren van de arbeidsmarkt. Werknemers stappen niet gemakkelijker over naar een andere baan en gaan, als zij werkloos worden, niet sneller aan het werk of stromen niet eerder uit de uitkering. Als zich al trendmatige ontwikkelingen voordoen dan duiden die eerder op een afname van de baan-baanmobiliteit en een verslechtering van de uitstroomkans uit een werkloosheidsuitkering. Het is nog ver verwijderd van het ideaal van een flexibele arbeidsmarkt in combinatie met werkzekerheid.

Aan deze constatering kunnen twee tegenovergestelde beleidsconsequenties worden verbonden. Een mogelijke reactie is dat er des te meer reden is om de ingezette koerswijziging voort te zetten. Blijkbaar is de activering en flexibilisering nog niet ver genoeg gegaan om al substantiële effecten te kunnen zien. Volgens sommigen staan we pas aan het begin van de hervorming van het sociale stelsel. Zo is er nog nauwelijks iets veranderd aan de ontslagbescherming en bestaat de activering in de sociale zekerheid vooralsnog meer uit goede voornemens dan uit daden. Wilthagen (2010) pleit voor een grondige herinrichting van het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid gericht op flexicurity. Teulings (2010) stelt dat een versoepeling van de ontslagbescherming essentieel is om de dynamiek op de arbeidsmarkt te vergroten.

Toch zou men verwachten dat de hervormingen van het afgelopen decennium wel enig zichtbaar effect zouden hebben gehad. Een geheel andere conclusie is dan ook dat de beleidswijziging simpelweg heeft gefaald. Wellicht zijn er belangrijkere factoren in het spel dan het beleid, die de beperkte mobiliteit tussen werken en niet-werken verklaren. Bovendien lijkt vergroting van flexibiliteit en dynamiek niet de geschikte aanpak in tijden van een economische crisis. De nieuwe beleidsfilosofie richt zich primair op de individuele werknemer: als deze maar voldoende geschoold en flexibel is, kan hij zich soepel aanpassen aan veranderingen op de arbeidsmarkt. Dit mag zo zijn, maar dat betekent nog niet dat het ook geldt voor alle werknemers tezamen. Ideeën als voorzorg, preventie en werkzekerheid veronderstellen dat er genoeg banen zijn. Als in een economische recessie honderdduizenden banen verdwijnen, zijn de individuele competenties alleen bepalend voor wie vooraan en wie achteraan in de rij staat. Maar het oplossen van de werkloosheid wordt er niet door voorkomen.

Op een ruime arbeidsmarkt bepaalt de vraagzijde de arbeidsmarktkansen. Maar het arbeidsmarktbeleid heeft zich het afgelopen decennium, in lijn met de nieuwe beleidsvisie, juist van de vraagzijde afgekeerd. De gesubsidieerde banen, zoals de Melkert- en ID-banen, zijn grotendeels verdwenen en de lastenverlichting voor laagbetaalde banen (SPAK) is afgeschaft.

Nu de economische crisis het gedachtegoed van Keynes nieuw leven heeft ingeblazen, zouden we ook in het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid de aandacht weer moeten richten op de vraagzijde. Wellicht door terug te grijpen op enkele recepten uit de jaren tachtig, hoezeer die in het afgelopen decennium ook zijn verguisd. Tijdelijke generieke arbeidsduurverkorting in ruil voor een loonoffer, en subsidies of lastenverlichting voor banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn in tijden van economische crisis heel wat effectiever dan scholing, versoepeling van het ontslagrecht of een breed scala aan re-integratietrajecten.

### Literatuur

- CPB (2009) Macro Economische Verkenning 2010. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Teulings, C.N. (2010) Inkomensprofielen, ontslagbescherming en de arbeidsmarkt voor oudere werknemers. In: Batenburg, R., P. de Beer, J. Mevissen en K. Tijdens (red.), *Arbeid in crisis*. Den Haag: Lemma (te verschijnen).
- Wilthagen, T. (2010) Over de arbeidsmarkt gesproken. Voorstellen voor vernieuwing en verandering. Tilburg: Celsus Juridische Uitgeverij. ala aan re-integratietrajecten.

### Bron

- ESB* 95(4581), p. 180–181, 19 maart 2010.

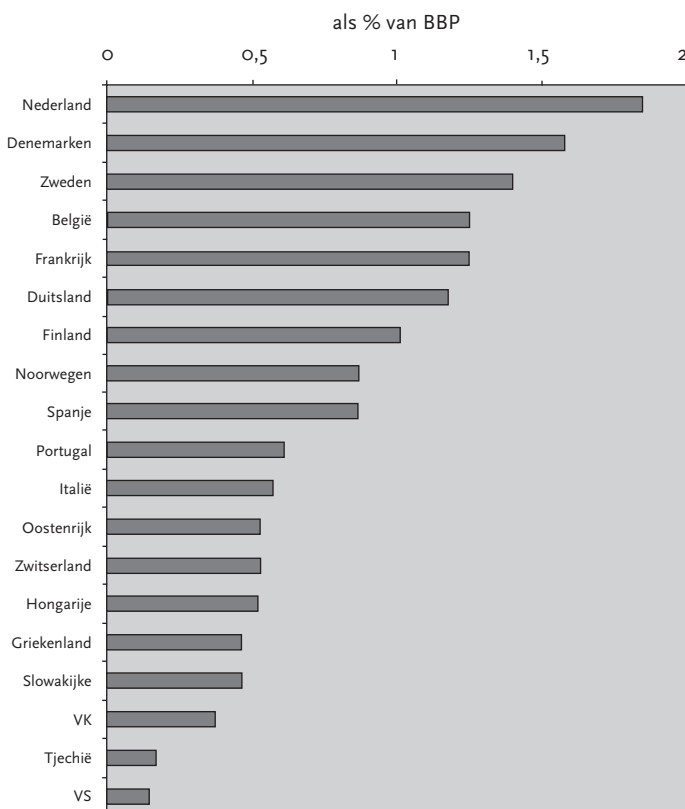
# Minder uitgaven aan re-integratie werklozen is geen ramp

Afgelopen week maakte het UWV bekend dat het geld voor reïntegratie van werklozen op begint te raken. Voor kortdurend werklozen zijn geen trajecten meer beschikbaar. De Tweede Kamer heeft vragen gesteld aan demissionair minister Donner, die op zijn beurt een pittig gesprek met het UWV aankondigde. Hoewel de politiek bevreesd is voor negatieve gevolgen is het volgens de Amsterdamse econoom Van der Klaauw nog maar zeer de vraag hoe dramatisch het is als het UWV zuiniger om moet gaan met het budget voor re-integratie.

*Bas van der Klaauw*

Bas van der Klaauw is hoogleraar aan de afdeling algemene economie van de Vrije Universiteit. Daarnaast is hij verbonden aan het Tinbergen Instituut.

156



Figuur 1: Uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid in de OECD in 2002

Bron: OECD.

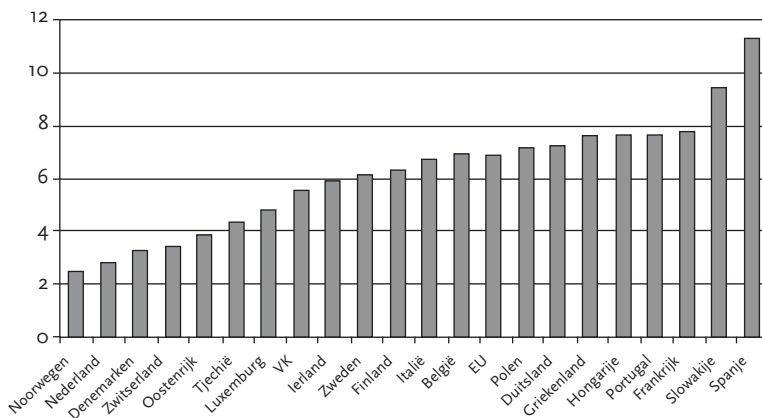
### Nederlandse situatie in perspectief

De uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid in Nederland zijn hoog. Uit figuur 1 blijkt dat de Nederlandse uitgaven het hoogst zijn van alle OECD landen. Dat betekent dat Nederland landen als Denemarken en Zweden die algemeen bekend staan als landen met erg veel reïntegratie achter zich houdt. Sinds 2002 wordt er naar gestreefd de re-integratiemarkt zoveel mogelijk te privatiseren (zie Koning, 2009). Maar desondanks zit Nederland nog steeds in de kopgroep als het om uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid gaat.

Figuur 2 laat zien dat Nederland een van de laagste werkloosheidspercentages binnen de Europese Unie heeft. Dit is al een paar jaar het geval en dat zou geïnterpreteerd kunnen worden als een succes van het Nederlandse activerend arbeidsmarktbeleid.

### Activering werkt niet of nauwelijks

Deze conclusie lijkt voorbarig omdat het niet ondersteund wordt door empirische evaluatie op microniveau. Gorter en Kalb (1996) en Van den Berg en Van der Klaauw (2006) vinden een niet-significant marginaal positief effect van activeringsbeleid op de kans dat een WW-er werk vindt. Kastoryano en Van der Klaauw (2010) vinden dat trajecten aangeboden door commerciële reïntegratiebedrijven een significant negatief effect hebben op de werkherhvatting van WW-ers. Van der Klaauw en Van Ours (2010) laten zien dat werkherhvattingpremies voor bijstandsgerechtigden geen significant effect hebben op werkherhvatting. De eerste conclusie van deze empirische studies op micro niveau is dat er geen overtuigend bewijs is voor het nut van investeren in re-integratie.



Figuur 2: Werkloosheidspercentage in EU landen

Bron: OECD.

### **Strenger beleid werkt wel**

Waar het helpen van werklozen bij het vinden van werk nauwelijks effectief blijkt te zijn, blijkt strenger beleid wel degelijk een positief effect uit uitstroom te hebben. Het opleggen van sancties verkort de werkloosheidsduur zowel voor WW-ers (Abbring, Van den Berg en Van Ours, 2005) als voor bijstandsgerechtigden (Van den Berg, Van der Klaauw en Van Ours, 2004). Daarnaast vinden De Jong, Lindeboom en Van der Klaauw (2010) dat een strengere poortwachterfunctie de instroom in de WAO beperkte.

### **Evaluatie beleid staat in kinderschoenen**

Een derde conclusie is dat het aantal studies dat overtuigend corrigeert voor selectieve deelname aan reïntegratietrajecten in Nederland erg beperkt is. Nederland mag dan een reputatie hebben als land dat veel investeert in activerend arbeidsmarktbeleid, maar het heeft zeker geen traditie van evaluatie van dit beleid. Het gevolg is dat beleid vaak verandert voordat eigenlijk bekend is hoe effectief het oude beleid was. Werkhervattingspremies hebben enkele jaren bestaan. Deze zijn ooit ad hoc geïntroduceerd en daarna zonder enig empirisch bewijs over de effectiviteit ook weer afgeschaft. De strengere poortwachterfunctie die door De Jong, Lindeboom en Van der Klaauw (2010) positief werd geëvalueerd werd in dezelfde maand afgeschaft als dat de data voor het onderzoek beschikbaar kwamen.

Voor goede beleidsevaluatie zijn twee vereisten. Ten eerste moet er gedurende een periode een bepaalde mate van exogene variatie zijn in het participeren in trajecten. Dat wil zeggen dat er werklozen worden geobserveerd die identiek zijn met de uitzondering dat de ene geparticipeerd heeft in een traject, terwijl de andere dat niet heeft gedaan. Het beste voorbeeld van zulke exogene variatie is het willekeurig toewijzen van trajecten in een experiment. De tweede voorwaarde voor een degelijke beleidsevaluatie is de beschikbaarheid van goede administratieve data. In Nederland wordt door het CBS veel data verzameld en gekoppeld, maar gebruik van de data is vaak duur en gecompliceerd. Daarnaast wordt op micro niveau geen informatie verzameld over welke individuen geparticipeerd hebben in welk traject.

In het licht van deze resultaten is het de vraag hoe erg het is dat er door het UWV minder werklozen naar re-integratietrajecten gestuurd worden. De resultaten van empirische beleidsevaluaties in Nederland laten geen positief beeld zien, maar buitenlandse studies laten zien dat reïntegratie niet altijd ineffectief is (zie bijvoorbeeld Kluge et al., 2007). Al dient daarbij te worden opgemerkt dat er nauwelijks activerend arbeidsmarktbeleid is te bedenken waarvan is aangetoond dat de baten de kosten overtreffen (zie Van Ours, 2009). De beperkte middelen voor het UWV geven wel een goede aanleiding voor een cultuuromslag naar goede evaluatie van activerend arbeidsmarktbeleid.

Een grove schatting is dat in 2007 in Nederland ongeveer 8,5 miljard euro werd besteed aan activerend arbeidsmarktbeleid. In hetzelfde jaar waren de uitgaven aan uitkeringen (WW, bijstand en arbeidsongeschiktheid) ongeveer 16,9 miljard euro. Voor een positieve kosten-baten analyse zouden de uitgaven aan uitkeringen dus 50% hoger moeten liggen als er helemaal geen activerend arbeidsmarktbeleid zou zijn geweest. In de wereld is nog nooit een beleidsprogramma uitgevoerd dat het presteerde om de uitkeringsduur met een derde te beperken. Voor de toestand van de openbare financiën is het daarom zeker geen ramp als het UWV wat zuiniger moet omspringen met het aanbieden van trajecten.

### Literatuur

- Abbring, J.H., G.J. van den Berg, en J.C. van Ours (2005), "The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment," *Economic Journal* 115 (2005), 602-30.
- Berg, G.J. van den, en B. van der Klaauw (2006), "Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment", *International Economic Review* 47, 895-936.
- Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw, en J.C. van Ours (2004) "Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work", *Journal of Labor Economics* 22, 211-241.
- Gorter, C., en G. Kalb (1996), "Estimating the Effect of Counseling and Monitoring the Unemployed using a Job Search Model", *Journal of Human Resources* 31, 590-610.
- Jong, Ph. de, M. Lindeboom, en B. van der Klaauw (2011) "Screening Disability Insurance Applications", *Journal of the European Economic Association* 9, 106-129.
- Kastoryano, S., en B. van der Klaauw (2010) "Dynamic Evaluation of Job Search Assistance", Vrije Universiteit, Mimeo.
- Klaauw, B. van der, en J.C. van Ours (2011) "Carrot and Stick: How Reemployment Bonuses and Benefit Sanctions Affect Job Finding Rates", *Journal of Applied Econometrics*, forthcoming.
- Kluve, J., D. Card, M. Fertig, M. Gora, L. Jacobi, P. Jensen, R. Leetmaa, L. Nima, E. Patacchini, S. Schaffner, C.M. Schmidt, B. van der Klaauw & A. Weber (2007) *Active Labor Market Policy in Europe: Performance and Perspective*, Springer, Berlijn.
- Koning, P., 2009, "De stille nationalisatie van de re-integratie", *Me Judice*, jaargang 2, 16 februari 2010.
- Ours, J.C. van, 2009, "Nederland besteedt miljarden om werklozen aan een baan te helpen, zonder zicht op succes", *Me Judice*, jaargang 2, 25 november 2009.

### Bron

*Me Judice*, jaargang 3, 15 maart 2010.



# Zonder flexibele contracten meer werkloosheid

Flexibele contracten bieden zowel werknemer als werkgever voordelen, en zijn een opstapje voor vast werk. Een kleine groep blijft hangen in flexibele contracten. De arbeidsvoorwaarden voor deze groep zijn vaak slecht, maar het alternatief zonder flexibele contracten is vaak nog slechter: werkloosheid. In plaats van flexibele contracten te beperken is het beter de tweedeling tussen vast en flexibel werk in Nederland te verkleinen door meer flexibiliteit toe te staan bij vaste contracten of door contracten van tien jaar te introduceren, stellen arbeids-economen Frank Cörvers, Rob Euwals, Andries de Grip.

## Tijdelijke werknemers vaak slechter af

Flexibel werk staat momenteel ter discussie. Tijdelijke werknemers hebben minder rechten en de vakbonden beginnen zich hier aan te storen (zie bijvoorbeeld Het Financieele Dagblad, vrijdag 11 januari). Onderzoek wijst uit dat veel tijdelijke werknemers inderdaad slechter af zijn. Ze werken vaak in vakgebieden waarvoor ze niet zijn opgeleid en hun beloning ligt 2 tot 7 procent lager dan de beloning van vergelijkbare vaste werknemers, terwijl de beloning van uitzendkrachten zelfs 13 tot 27 procent lager ligt (Cörvers, Euwals en de Grip, 2011).

Zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) zijn vaak ook slecht verzekerd voor de risico's die zij lopen. Weliswaar kiezen velen bewust voor het zelfstandige ondernemerschap en de bijbehorende risico's, maar voor een deel van de zelfstandigen geldt dat niet. Verder worden flexibele krachten minder vaak geschoold door hun werkgever of opdrachtgever dan vaste krachten. Ongeveer 9 procent van de vaste krachten heeft recent een training gevolgd, terwijl dit bij slechts 5 procent van de tijdelijke krachten en bij minder dan 2 procent van de zzp'ers het geval is. Daarbij valt het op dat de tijdelijke krachten die training krijgen vaak een jaar later in vaste dienst zijn bij dezelfde werkgever. Er is dus een duidelijke relatie tussen het hebben of krijgen van een vast contract en het kunnen volgen van door de werkgever betaalde training.

*Frank Cörvers, Rob Euwals,  
Andries de Grip*

---

Frank Cörvers (1966) is hoofd van het onderzoeksprogramma 'De dynamiek van de arbeidsmarkt van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) aan de Universiteit Maastricht. Programmaleider Arbeidsmarkt, Sector Arbeidsmarkt en Welvaartsstaat, CPB. Andries de Grip is hoofd van het Research Centre for Education and the Labour Market (ROA) en hoogleraar Economie en Bedrijfskunde, Universiteit Maastricht.

### Voordelen van flexibel werk

Tijdelijke banen bieden werkgevers de mogelijkheid om hun personeelsbestand in korte tijd aan veranderende omstandigheden aan te passen. Hetzelfde geldt voor de inzet van zelfstandigen. Bedrijven huren zelfstandigen vaak in voor specifieke kennis die ze slechts tijdelijk nodig hebben. Daarnaast zijn bedrijven vaak terughoudend in het aannemen van werknemers op basis van een vast contract. Een tijdelijk contract biedt de gelegenheid om een werknemer een tijdje aan het werk te zien, om na bewezen kwaliteiten de werknemer in vaste dienst te nemen. Onderzoek laat zien dat tijdelijk werk vooral als opstapje kan dienen voor personen met een universitaire opleiding, maar ook voor niet-westerse allochtonen. Daarnaast kunnen bedrijven tijdelijke werknemers zelfs training aanbieden om te beoordelen of ze in staat zijn om zich snel te ontwikkelen.

Flexibel werk kan ook voordelen voor de werknemer hebben. Veel jonge toetreders zijn nog op zoek naar de juiste baan en hebben weinig behoefte aan binding in de vorm van een vast contract. In de leeftijd van 15 tot 25 jaar heeft ongeveer 30% een tijdelijke baan. Het aandeel werkenden met een tijdelijke baan neemt vervolgens sterk af met het oplopen van de leeftijd. De tijdelijke baan is dus voor velen een opstapje op de arbeidsmarkt, en het bijbehorende lage loon dus vaak ook een tijdelijke situatie.

Voor verschillende groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt biedt tijdelijk werk echter geen uitzicht op een vaste baan. Zij wisselen tijdelijke contracten af met periodes van werkloosheid, waarbij men zich relatief vaak na enkele jaren niet meer aanbiedt op de arbeidsmarkt. Vooral laagopgeleiden hebben een grotere kans om in tijdelijke contracten te blijven hangen. Het werk biedt hen dan weinig perspectief om iets bij te leren en de arbeidsomstandigheden zijn vaak slecht, evenals de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

De vraag is echter hoe hun situatie op de arbeidsmarkt zou zijn zonder tijdelijke contracten. Werkgevers zouden sommigen wellicht een vast contract aanbieden, maar dat risico zouden werkgevers bij mensen over wie ze twijfelen aan de productiviteit niet willen nemen, waardoor deze juist werkloos blijven. Onderzoek laat zien dat bijvoorbeeld uitzendwerk enige werkzekerheid biedt aan laagopgeleiden, waarbij de beloning zoals gezegd wel relatief laag is. Daarnaast laat het onderzoek ook zien dat zelfstandig ondernemerschap kansen kan bieden aan achtergestelde groepen. De kans op succesvol ondernemerschap is echter wel lager voor mensen die daarvoor werkloos waren dan voor degenen die welbewust de stap van werknemer naar ondernemer hebben gemaakt.

### **Vershil tussen arbeidsvoorwaarden vast en flexibel werk in Nederland groot**

Het belang van flexibel werk neemt toe. Het aandeel personen met een tijdelijk contract is behoorlijk toegenomen van 11% in 1998 naar 16% in 2008, terwijl het aandeel zelfstandigen licht is toegenomen van 12% in 1998 naar 13% in 2008. Het vaste contract verliest dus aan terrein. Enerzijds betekent dit voor de arbeidsmarkt meer flexibiliteit en aanpassingsvermogen aan veranderende omstandigheden. Een voordeel dat wellicht heeft bijgedragen aan de flexibele reactie van veel conjunctuurgevoelige bedrijven op de huidige crisis. Anderzijds bieden flexibele contracten echter minder gelegenheid tot investeringen in kennis en vaardigheden. En dat kan op de lange termijn juist als een belangrijk nadeel uitpakken. Een optimale verhouding tussen vaste en flexibele contracten is echter moeilijk te bepalen en hangt mede af van toekomstige ontwikkelingen in de bedrijvigheid.

De optimale verhouding tussen vast en flexibel werk zal mede afhangen van maatschappelijke voorkeuren. In dat opzicht weten we dat het maatschappelijke onbehagen over de groei van flexibel werk momenteel toeneemt. Uit internationale vergelijkingen van de OESO is ook bekend dat het verschil in bescherming tussen tijdelijke en vaste krachten in Nederland relatief groot is. Terwijl vaste krachten in Nederland een hoog niveau van ontslagbescherming kennen, is de bescherming van tijdelijke kracht internationaal gezien juist laag. Ook lijkt er in Nederland sprake te zijn van weinig baanmobiliteit op de arbeidsmarkt. Dat komt wellicht voor een deel doordat de ontslagbescherming voor vaste contracten groot is. Van een tweedeling op de arbeidsmarkt lijkt dus inderdaad wel sprake te zijn.

### **Beleid gericht op de tweedeling**

Beleid gericht op het terugbrengen van deze tweedeling zou iets aan het verschil in bescherming tussen tijdelijke en vaste krachten moeten doen. Er zijn verschillende opties. Een eerste optie is om de bescherming van tijdelijke krachten te verhogen. Hierdoor zou het verschil in bescherming tussen de tijdelijke en vaste krachten afnemen, maar het betekent niet automatisch een afname van de ongelijkheid tussen de mensen die zich op de arbeidsmarkt aanbieden. De drempel voor een tijdelijk contract neemt namelijk toe, en een deel van de huidige tijdelijke werknemers zou hun baan kunnen verliezen. Een tweede optie is om de bescherming van vaste contracten te verlagen. Dit leidt ook tot minder ongelijkheid. Bovendien zullen werkgevers dan meer werknemers een vast contract willen aanbieden. Dit gaat echter uiteraard wel ten koste van de werknemers die al een vast contract hebben. Op deze manier zou Nederland ook kunnen uitkomen bij het Deense model, waar in de praktijk geen onderscheid gemaakt wordt tussen flexibele en vaste contracten. In

het Deense model is de ontslagbescherming laag, maar zijn er ook veel meer mogelijkheden om van baan te veranderen.

Een derde optie is om een nieuwe tussenvorm te creëren, door bijvoorbeeld langdurige tijdelijke contracten van 10 jaar toe te staan, waarbij de werkgever zich ook inspant om de inzetbaarheid van de werknemers met een dergelijk contract op peil te houden. In het militaire ambtenarenrecht is al sprake van een dergelijke contractvorm. Daarbij stromen mensen in stappen van 8 jaar telkens door naar een hogere functie, of men stroomt met begeleiding vanuit de werkgever (“outplacement”) uit naar een andere baan (“up or out”). Met dergelijke langdurige tijdelijke contracten zouden investeringen in menselijk kapitaal toch gewaarborgd kunnen blijven, terwijl tegelijkertijd de mobiliteit op de arbeidsmarkt wordt gestimuleerd. Deze constructie zou in sectoren waar fysiek belastende omstandigheden het moeilijk maken om het werk tot aan het pensioen te blijven doen een optie kunnen zijn, maar daarnaast ook voor functies bij de overheid zoals in het onderwijs en het openbare bestuur. De genoemde opties hebben zoals is aangegeven voor- en nadelen. Een combinatie van de geschetste opties zou een meer evenwichtige verdeling van de effecten kunnen opleveren.

### Literatuur

Frank Cörvers, Rob Euwals en Andries de Grip, 2011, *Flexibility of the Dutch Labour Market: The role of contracts and self-employment*, CPB-ROA Studie, CPB Boek 1, Den Haag.

### Bron

*Me Judice*, jaargang 4, 4 februari 2011.

# Het draait om de verdeling van taken: een andere kijk op werkgelegenheid

Werkgelegenheidsdiscussies gaan vaak over groei en verlies van banen. De economen Akçomak, Borghans en Ter Weel laten zien dat de focus op banen een onvolledig verhaal van de arbeidsmarkt vertelt. Door te concentreren op onderliggende taken van beroepen wordt een frisse blik op de arbeidsmarkt gegeven waarin de mogelijkheid om taken of beroepen te verplaatsen een grote rol speelt. Voor zowel elektromonteurs als wetenschappers biedt deze nieuwe werkelijkheid kansen en mogelijkheden.

## Oude versus nieuwe kijk

Globalisering heeft een grote invloed op de arbeidsmarkt. Tot voor kort waren verschuivingen in de arbeidsvraag eenvoudig te duiden. Er verdwenen banen en bedrijven in de primaire en industriële sector, terwijl er in de dienstensector banen bijkwamen. Het was duidelijk dat voor bepaalde opleidingen de kansen op de arbeidsmarkt steeds beter werden, terwijl het met andere opleidingen moeilijker zouden worden geschikt werk te vinden. Op dit moment leidt de ICT-revolutie tot een nieuwe vorm van globalisering, doordat transactiekosten zijn gedaald en productiviteit gestegen. Handel vindt steeds meer plaats op basis van intermediaire goederen en sommige bedrijven verplaatsen een deel van de productie naar het buitenland, waardoor er complexe verticale ketens met veel verschillende schakels ontstaan. Voor beleidsmakers is het moeilijk om zicht te krijgen op deze ontwikkelingen. Het zijn immers niet hele bedrijfstakken die verdwijnen of hier tot bloei komen, maar specifieke taken die verdwijnen of er bijkomen. Hoewel deze trend sinds de jaren negentig zichtbaar is, is het onduidelijk wat de gevolgen voor de Nederlandse arbeidsmarkt zijn. Er ontbreekt een kijk op deze arbeidsmarktveranderingen; een visie waarbij taken binnen organisaties een hoofdrol spelen.

## Wat bepaalt de verdeling van arbeid?

Vrijwel niemand heeft slechts één taak. Banen bestaan uit bundels van taken. De manier waarop deze taken worden georganiseerd hangt van een aantal factoren af. Als we afdalen naar niveau van de individuele werknemer dan is het vooral een afweging van coördinatiekosten en productiekosten. Als het een

*Semih Akçomak, Lex Borghans en  
Bas ter Weel*

Semih Akçomak is als postdoc-onderzoeker verbonden aan de Universiteit Maastricht en het Centraal Planbureau. Hij is tevens research fellow bij NSI. Lex Borghans is hoogleeraar arbeidseconomie aan de Universiteit Maastricht. Hij is tevens verbonden aan het NSI en ROA en resarch fellow bij IZA (Bonn), METEOR (Maastricht) en SKOPE (University of Oxford). Bas ter Weel is hoofd Sector Arbeidsmarkt en Welvaartsstaat op het Centraal Planbureau.

voudig is veel kleine taken zelf te doen, kan het niet de moeite waard zijn om dergelijke taken aan iemand anders te geven, ook al zouden daar salariskosten mee bespaard kunnen worden. Overleg en controle zouden bij een verdeling van taken duurder kunnen uitpakken dan deze besparing.

ICT verandert deze afweging. Dit kan beide kanten op gaan. Computers maken het eenvoudig om routinewerk zelf te doen, maar vereenvoudigen ook de afstemming van het werk tussen verschillende medewerkers. In een situatie waarin taken kunnen worden afgesplitst van een individuele baan, zou het ook zo kunnen zijn dat taken door het bedrijf kunnen worden uitbesteed. Binnenshuis uitvoeren maakt de afstemming makkelijker en de kwaliteit kan eenvoudiger in de gaten worden gehouden, terwijl uitbesteden de kosten drukt en risico's spreidt. Ten slotte kunnen taken die door het bedrijf worden uitbesteed ook in het buitenland worden uitgevoerd. Ook nu zijn er voordelen verbonden aan het regionaal clusteren van activiteiten, maar kan het ook van belang zijn om dicht bij de klant te zitten. Het produceren van onderdelen in China is wellicht goedkoper, maar voor sommige onderdelen is zoveel communicatie nodig dat het niet loont dit uit te besteden naar het buitenland. Het wekt dan ook geen verbazing dat met de fusie tussen de Franse en Nederlandse beurs en de fusie tussen Air France en KLM veel activiteiten naar Parijs zijn verdwenen. Anderzijds is er de verbondenheid van taken met hun omgeving. Wanneer taken onlosmakelijk zijn verbonden met andere taken, wordt het moeilijker deze te verplaatsen.

### **Concurrentie om taken**

Het nieuwe inzicht dat uit deze manier van kijken naar voren komt, is dat de wereldwijde concurrentie plaatsvindt op het gebied van taken. Deze taken worden door verschillende werknemers in verschillende landen uitgevoerd. Een baan, een bedrijf en een land bestaan dus uit een bundel van taken die op de een of andere manier aan elkaar geplakt zijn. Vroeger vond internationale handel vooral plaats in goederen. Concurrentie bestond vooral tussen producten en sectoren. De ICT-revolutie heeft er voor gezorgd dat taken die eerder onlosmakelijk waren verbonden nu kunnen worden losgekoppeld en verhandeld. Ongeveer zeventig procent van de onderdelen van de nieuwe Boeing 787 Dreamliner wordt bijvoorbeeld gefabriceerd door meer dan veertig verschillende bedrijven op meer dan 130 productielocaties. Slechts eenderde van het werk wordt door Boeing zelf gedaan. Bij vorige modellen van Boeing was dit ruim tweederde. Waar het in al deze gevallen om draait is het begrijpen van de 'lijm' die taken aan elkaar vastplakt.

### **Zoeken naar taken waarin we relatief goed zijn**

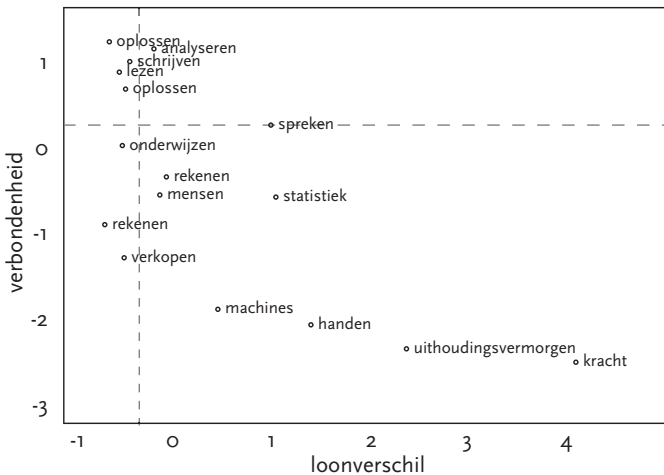
In het beleidsperspectief is het Boeing-voorbeeld meer dan alleen maar interessant. De luchtvaartsector wordt vaak als strategisch gezien en beschermd. Het is echter niet zo duidelijk wat de luchtvaartsector precies is. Importheffingen

op bepaalde grondstoffen of halffabricaten die de luchtvaartsector lijken te beschermen, kunnen daarom leiden tot hogere prijzen voor binnenlandse producten die gebruik maken van deze input. Tevens kunnen taken die nu naar het buitenland zijn verdwenen daar waarschijnlijk beter worden uitgevoerd, wat als voordeel heeft dat wij ons richten op taken waarin we goed zijn. Voor het beleid op het terrein van onderwijs, werkgelegenheid en de inzetbaarheid van mensen is inzicht nodig in de aard van de taken die vooral in Nederland goed uitgevoerd kunnen worden.

**Nieuwe werkelijkheid, nieuwe meting**

Wat taken bindt wordt voor zowel personen, als bedrijven en regio's bepaald door communicatie- en coördinatiekosten. Deze samenbindende krachten kunnen op indirecte wijze worden gemeten door na te gaan hoe taken in de arbeidsmarkt met elkaar verbonden zijn. Binnen beroepen is dit mogelijk door te kijken naar hoe vaak een taak voorkomt gegeven dat een andere taak wordt uitgevoerd. Prijsverschillen op de arbeidsmarkt trekken taken uit elkaar. Wanneer een beroep bestaat uit een aantal taken en een taak is veel hoger geprijsd dan de overige taken, dan is er een neiging deze taak af te stoten. Wanneer dit technisch mogelijk wordt, zal het waarschijnlijk ook gebeuren.

Er zijn in Nederland helaas geen gegevens over de taken die mensen uitvoeren op hun werk. Om toch een indruk te krijgen, hebben we taakinformatie uit de *British Skills Surveys* geprojecteerd op de Nederlandse arbeidsmarkt. De veronderstelling is dat mensen met hetzelfde beroep in Nederland en Groot-Brittannië dezelfde taken uitvoeren.

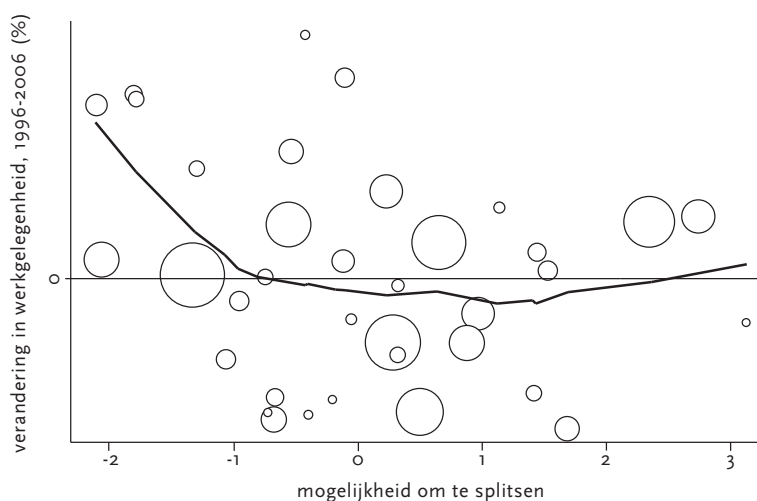


Figuur 1: Verbondenheid en prijsverschillen van taken op de Nederlandse arbeidsmarkt

Niet alle taken zijn even eenvoudig los te weken uit hun huidige verband. Figuur 1 laat op het niveau van de gemiddelde Nederlandse werknemer voor 33 taken zien (i) hoe sterk deze taken zijn verbonden aan andere werkzaamheden van dezelfde persoon; en (ii) hoe groot het absolute loonverschil zou zijn als de taken uit elkaar zouden worden gehaald. Op de assen staan genormaliseerde waarden en de stippe lijnen geven de mediaan weer. Taken die zich in het kwadrant rechtsonder bevinden zijn relatief slecht verbonden en hebben een groot prijsverschil. We kunnen het ook anders formuleren: een hoog loonverschil impliceert dat de taak niet echt bij het beroep past. Een hoog loonverschil betekent dan dat deze taak vaak wordt uitgevoerd door mensen die of een lager of juist een hoger loon hebben. In het eerste geval betekent dit dat door opsplitsing loonsvoordelen kunnen worden behaald. In het tweede geval dat er productiviteitswinst geboekt kan worden. Voorbeelden van taken waar een groot loonverschil heerst zijn fysieke taken zoals uithoudingsvermogen, kracht, werken met handen en gereedschap. Deze taken zullen dus als eerste van een gemiddelde Nederlandse baan worden afgesplitst. In iets mindere mate blijkt dit ook te gelden voor verkopen en statistische analyses en het houden van speeches en omgaan met mensen. Naarmate taken meer rechtsonder zitten, zal afsplitsen makkelijker zijn.

### Werkgelegenheid in Nederland

Wat is er het afgelopen decennium in Nederland gebeurd? Door per beroep te kijken welke taken worden uitgevoerd, kan bepaald worden in welke mate taken kunnen worden afgestoten. Er blijkt een duidelijk verband te zijn. De werkgelegenheid is toegenomen in beroepen met taken die niet eenvoudig af te stoten zijn. Figuur 2 laat dit zien voor 36 grote beroepen in Nederland, waarvan mid-



Figuur 2: Mogelijkheid om te splitsen leidt meestal tot lagere werkgelegeningsgroei

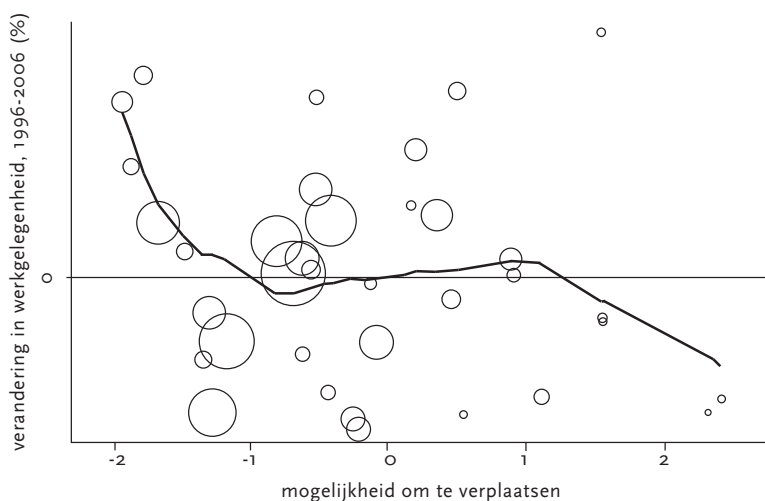


delbaar technische beroepen (zoals elektromonteurs) en hoger administratieve (zoals accountants) de grootste beroepen zijn. Op de horizontale as meten we de mogelijkheid van het loskoppelen van taken en op de verticale as de verandering in de werkgelegenheid van deze taken. De bolletjes zijn beroepen en de omvang van de bolletjes reflecteert de omvang van het beroep. Opmerkelijk is dat de meest kwetsbare beroepen ook werkgelegenheidsgroei laten zien. Deze beroepen bestaan voornamelijk uit laaggeschoold werk dat niet kan worden uitbesteed.

Deze figuur laat mooi zien dat een analyse die zich beperkt tot het niveau van het bedrijf niet het volledige verhaal vertelt omdat veel beroepen die door een bedrijf kunnen worden uitbesteed niet noodzakelijk het land verlaten. Immers, de taken die het best kunnen worden uitbesteed laten een sterkere werkgelegenheidsgroei zien dan taken met een gemiddelde mogelijkheid om uit te besteden.

Om te begrijpen waarom werkgelegenheid in bepaalde beroepen toch is toegenomen is het van belang de 'lijm' op locatieniveau mee te nemen in de analyse. Figuur 3 geeft de relatie tussen de mogelijkheid om taken naar andere regio's te verplaatsen en veranderingen in de werkgelegenheid weer. In deze maat wordt ook rekening gehouden met het belang van de afstand tot de klant. We zien hier een duidelijk negatieve relatie: hoe kwetsbaarder een beroep is, hoe lager de werkgelegenheidsgroei over het laatste decennium. Beroepen die moeilijk verplaatsbaar zijn, laten de hoogste groei zien. Voorbeelden van zulke beroepen zijn hogeschoolde beroepen in de dienstensector en bij de overheid. Opvallend is dat wetenschappelijke beroepen makkelijk verplaatst kun-

168



Figuur 3: Beroepen die lokaal gebonden zijn groeien sneller

nen worden. Deze bevinden zich vaak op geconcentreerde en relatief geïsoleerde plekken in het land.

### **Ten slotte**

Deze analyse heeft laten zien dat globalisering niet zonder meer een bedreiging is voor al het werk dat in Nederland gedaan wordt. Krimp en groei van werkgelegenheid zijn echter minder verbonden aan een bedrijfstak of beroepsgroep, maar veel sterker dan vroeger gerelateerd aan taken. In sommige taken wordt Nederland steeds sterker en groeit de werkgelegenheid, in andere taken neemt het buitenland onze positie over. Om goed in te kunnen schatten waar de kansen voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt liggen, zouden daarom in Nederland – net als in Groot-Brittannië – arbeidsmarktontwikkelingen vanuit de invalshoek van taken in de gaten moeten worden gehouden. Dit geldt ook voor inzicht in welke mogelijkheden er zijn om de inzetbaarheid van werkenden en niet-werkenden te vergroten. Het vereist wel een nieuwe manier van dataverzameling.

### **Literatuur**

Akçomak, I.S., L. Borghans en B. ter Weel (2010), “Measuring and interpreting trends in the division of labour in the Netherlands,” CPB Discussion Paper No. 161, <http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/discussie/161/disci61.pdf>

### **Bron**

*Me Judice*, jaargang 3, 26 november 2010.



## Thema 5: De economie van het WK Voetbal

Grote sportevenementen – dat wil zeggen, het ‘binnenhalen’ ervan – oefenen een sterke aantrekkingskracht uit op politici. Het creëert banen, het is goed voor de middenstand, het ‘zet Nederland op de kaart’: dit zijn enkele vaak geopperde redenen waarom we er baat bij zouden hebben. Scholtens en Vennemann onderzochten hoe aandelenbeurzen reageren op bekendmakingen dat een land een megasportevenement, zoals het EK of WK, gaat organiseren. Zij beargumenteren dat er, naar verwachting, geen grote positieve effecten voor het bedrijfsleven zijn van het organiseren van megasportevenementen. Maar er zijn natuurlijk ook andere effecten, zoals het aanwakkeren van enthousiasme voor sport of van nationale saamhorigheid. De Nooij, Van den Berg en Koopmans laten zien dat de economische baten van het organiseren van grote sportevenementen vaak sterk overschat worden. De sportbond harkt veel opbrengsten binnen en het organiserende land mag de rekening betalen. Desalniettemin is de concurrentie tussen landen om evenementen binnen te halen groot. De auteurs bespreken deze paradox aan de hand van een kosten-batenanalyse van het WK Voetbal 2018 in Nederland en België. Sterken analyseert eveneens de economische effecten van de organisatie van de WK en concludeert dat de organisatie het organiserende land in ieder geval geen extra economische groei (per hoofd van de bevolking) oplevert. Koning bespreekt de buitensporige eisen van wereldvoetbalbond FIFA en beargumenteert dat deze het draagvlak voor het organiseren van de WK in Nederland en België ondermijnen. Ook hij vraagt zich af of we zullen profiteren van het WK voetbal op eigen bodem.



# Het economisch effect van megasport-evenementen

De beurs reflecteert de verwachtingen van marktparticipanten over de invloed van gebeurtenissen. Ook reageert de beurs als bekend wordt dat een land een megasportevenement mag organiseren, zoals het EK of WK voetbal of de Olympische Spelen.

*Bert Scholtens en Anne Vennemann*

---

Bert Scholtens is hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen, waar Anne Vennemann student is.

België en Nederland willen het WK voetbal in 2018 of 2022 organiseren. Ook andere landen hebben interesse, namelijk Australië, Engeland, Mexico, Nigeria, Verenigde Staten, Spanje, Saoedi-Arabië, China en Nieuw-Zeeland. De FIFA zal op 2 december 2010 besluiten wie van deze kandidaten het WK mag gaan organiseren.

Het idee is dat een WK voetbal goed is voor het sportklimaat en voor de economie. Zo concludeert Ahlert (2006) dat vooral de investeringen voor de bouw en infrastructuur voorafgaand aan het evenement, evenals de bestedingen in de horeca, positief uitpakken voor landen die grote sportevenementen organiseren. Ook zou de nabijheid van sport meer mensen stimuleren zelf actief sport te gaan bedrijven (Heyne et al., 2007) en zou het gevoelens van trots en identiteit versterken (Kavetsos en Szymanski, 2008). Daar staat tegenover dat er aanzienlijke verdringingseffecten optreden: andere toeristen mijden Nederland tijdens het evenement; er wordt schaarse ruimte vastgelegd voor sportfaciliteiten, de gerealiseerde infrastructuur komt voornamelijk ten dienste van het evenement en niet van de regionale economie (Van den Berg et al., 2010).

Voor het organiseren van het WK voetbal in Nederland en België hebben Van den Berg et al. (2010) een onderzoek gedaan naar de mogelijke economische effecten. Zij concluderen dat voor beide landen de kosten niet tegen de baten opwegen. De kosten zitten vooral in de bouw van stadions en in veiligheids- en voorbereidingskosten. De baten komen vooral terecht bij de toerisme-industrie. Daarnaast leidt het WK volgens Van den Berg et al. (2010) tot meer gevoelens van trots, geluk, saamhorigheid en nationale identiteit. Als de geldwaarde van dit effect per ingezetene meer dan negen euro bedraagt dan zou het WK in financieel opzicht rendabel kunnen zijn. In aanvulling op dit onderzoek is het interessant om na te gaan hoe beurzen reageren op het organiseren van een EK of WK voetbal of de Olympische Spelen, omdat beurzen een goede graadmeter vormen van de economische verwachtingen. De marktparticipanten rea-

geren direct op nieuws dat van invloed kan zijn op de waarde van de beursgenoteerde ondernemingen.

### Event studie

Onderzocht wordt de reactie van aandelenmarkten op het al dan niet gehonoreerd krijgen van de voordracht om een megasportevenement te organiseren, te weten de Olympische Spelen, het EK voetbal en het WK voetbal. Dit betreft de reactie van de beurs als geheel en niet die van specifieke sectoren als de bouw, media en horeca die naar verwachting het meeste baat hebben bij het evenement, om het mogelijke totaaleffect voor het bedrijfsleven te traceren. Bij de prijsvorming op beurzen worden de verwachtingen over relevante ontwikkelingen in de koersen verwerkt. Mocht toewijzing van de organisatie van een dergelijk groot sportevenement een positief effect hebben op het Nederlandse en Belgische bedrijfsleven, dan zou dat tot uitdrukking moeten komen in de beurskoersen.

Het effect van het organiseren van een groot sportevenement wordt onderzocht met een event-studie. Dat is een methode om na te gaan of een bepaalde gebeurtenis tot een significantie koersreactie op de aandelenbeurs leidt (MacKinlay, 1997). Op basis van een koersreeks van 250 handelsdagen wordt voor een korte periode rond het event bepaald wat het verwachte rendement is. Vervolgens wordt de verwachting geconfronteerd met de realisatie en kan getoetst worden of het verschil al dan niet significant is. Met deze methodiek wordt het beurseffect van het winnen en het verliezen van de biedprocedure tot organisatie van een van de -sportevenementen vastgesteld. In dit geval is het event dus de bekendmaking van het mogen organiseren van een mega-sportevenement. In 67 van de 114 onderzochte situaties betreft het landen die zich kandideren voor de Olympische Spelen, waarvan er vijftien zijn gehonoreerd en 52 afgewezen. Daarnaast zijn er achttien situaties voor het mogen organiseren van het WK voetbal onderzocht, met acht -honoreringen en tien afwijzingen, en 29 gevallen met -betrekking tot het EK voetbal met elf honoreringen en -achttien afwijzingen. Het onderzoek beslaat voor de organisatie van de Olympische Spelen de periode 1978–2009, voor de evenementen Los Angeles 1984 tot en met Rio de Janeiro 2016; voor het WK voetbal de periode 1983–2008, voor Italië 1990 tot en met Brazilië 2014; en voor het EK voetbal de periode 1977–2008, voor Italië 1980 tot en met Polen en Oekraïne 2012. Onderzocht wordt de reactie van de nationale beursindex, daarin zijn de fondsen van de grootste beursgenoteerde bedrijven in een land opgenomen. Daarbij is rekening gehouden met mondiale ontwikkelingen op de beurzen zoals die tot uitdrukking komen in de MSCI World Index. De verwachte rendementen zijn berekend op grond van de ontwikkeling van de index gedurende 250 handelsdagen, dag  $-252$  tot en met dag  $-2$  voor de bekendmaking, met behulp van het zogenaamde market and risk adjusted model (MacKinlay,

1997). De gemiddelde buitengewone rendementen worden gemeten in het zogenaamde event window dat loopt van een handelsdag voor de bekendmaking tot vijf dagen daarna.

### Effecten

Tabel 1 geeft de buitengewone aandelenrendementen voor de winnaars en de verliezers. Hieruit blijkt dat op de dag waarop het nieuws bekend wordt, dag 0, zowel de winnaars als de verliezers een gering positief buitengewoon rendement te zien geven, namelijk van 0,8 respectievelijk 1,0 procent. Maar voor de winnaars is dit rendement niet significant, voor de verliezers is het dat wel. Bij de winnaars is het buitengewone rendement ook nog positief op dag 1, maar evenmin significant. In de daaropvolgende dagen zijn er voornamelijk negatieve rendementen. Op dag -1 zijn er nooit significante buitengewone rendementen, wat erop duidt dat er geen voorkennis weglekt naar de markten. Analyse van de cumulatieve gemiddelde buitengewone rendementen (CAAR) laat zien dat de winnaars op dag 0 en dag 1 samen een zeer gering positief buitengewoon rendement kennen, namelijk 0,4 procent, dat krap aan significant is. Over de periode van een week is er voor de winnaars een buitengewoon rendement van 0,5 procent dat niet significant is; voor de verliezers is er een negatief buitengewoon rendement van 0,4 procent dat evenmin significant is. De beslissing om een megasportevenement te mogen houden heeft dus geen significant effect op de beursindex van het betreffende land. In tabel 2 staan de resultaten van de verschillenanalyse van enkele deelgroepen om na te gaan hoe de beurzen specifiek reageren. Hieruit blijkt dat de verschillen in de buitengewone rendementen van winnaars en verliezers, behalve op dag 0, significant zijn. Maar het economische waarde-effect is zeer gering. Daarnaast wordt onderzocht of de reacties bij ontwikkelingslanden afwijken van die bij de economisch meer ontwikkelde landen. Er wordt een klein verschil gevonden bij de winnaars, maar vooral de buitengewone rendementen van verliezende ontwikkelingslanden zijn negatief en significant lager dan die van de ontwikkelde landen. Als een kandidaat uit een ontwikkelingsland verliest heeft dit dus een behoorlijk negatief effect op de waarde van zijn ondernemingen. Tot slot wordt de organisatie van de Olympische Spelen met die van het EK of WK voetbal vergeleken. Hier blijkt dat er kortstondig een klein positief verschil is bij de winnaars ten gunste van de Olympische Spelen; de buitengewone rendementen zijn op dag 0 significant hoger dan bij winnaars van het mogen organiseren van een EK of WK. Hetzelfde positieve verschil ten gunste van de Spelen is in sterkere mate waarneembaar bij de verliezers. Op het al dan niet organiseren van de Olympische Spelen wordt dus sterker gereageerd dan op een EK of WK voetbal, mogelijk door de veel grotere omvang van de investeringen die ermee gemoeid gaan.



Tabel 1: Gemiddelde dagelijks buitengewone rendementen (AAR)

Dag	Winnaars (n = 34)			Verliezers (n = 80)		
	AAR	P-waarde (t-toets)	P-waarde (Wilcoxon toets)	AAR	P-waarde (t toets)	P-waarde (Wilcoxon toets)
-1	0,0007	0,1408	0,3090	0,0014	0,6061	0,7230
0	0,0008	0,4194	0,7650	0,0010	0,0429**	0,0400**
1	0,0029	0,3942	0,4170	0,0002	0,5750	0,5490
2	-0,0003	0,9428	0,8040	-0,0019	0,2777	0,5710
3	-0,0029	0,1028	0,0920*	0,0001	0,8863	0,8700
4	-0,0016	0,4802	0,7650	-0,0026	0,0358**	0,0010***
5	0,0016	0,5534	0,2220	-0,0007	0,6718	0,5270
Periode	CAAR			CAAR		
[0; 1]	0,0037	0,1670	0,0740*	0,0012	0,1580	0,1460
[0; 5]	0,0005	0,3470	0,2700	-0,0039	0,2500	0,3370

\* Significant op tienprocent-niveau;

\*\* significant op vijfprocent-niveau;

\*\*\* significant op éénprocent-niveau.

Tabel 2: Verschillenanalyse (gemiddelde buitengewone rendementen)

	AAR dag 0	AAR dag 1	CAAR [0; 1]	CAAR [0;5]
Winnaars – verliezers	-0,0002	0,0027***	0,0025***	0,0044**
Winnaars ontwikkelde landen – winnaars ontwikkelings- landen	0,0017	0,0092	0,0078*	0,0136**
Verliezers ontwikkelde landen – verliezers ontwikkelings- landen	-0,0119	-0,0138***	-0,0307***	-0,0384***
Winnaars OS – winnaars EK en WK	0,0017***	0,0081	0,0082***	0,0023
Verliezers OS – verliezers EK en WK	0,0096***	0,0038***	0,0214***	0,0023***

\* Significant op tienprocent-niveau;

\*\* significant op vijfprocent-niveau;

\*\*\* significant op éénprocent-niveau.

### Tot slot

Er bestaan naar verwachting geen substantiële significante positieve effecten voor het bedrijfsleven als geheel van het organiseren van megasportevenementen. Dit kan dus ook geen grond vormen voor de beslissing van een land om zich te kandideren voor zo'n evenement. Dat betekent natuurlijk niet dat een land dat niet moet gaan doen, omdat er ook niet-economische effecten kunnen zijn, zoals gevoelens van trots, geluk, saamhorigheid en nationale identiteit of het groten van de sportiviteit in een land.

### Literatuur

- Ahlert, G. (2006) Hosting the FIFA World Cup Germany 2006: macroeconomic and regional economic impacts. *Journal of Convention & Event Tourism*, 8(2), 57–78.
- Berg, M. van den, M. de Nooij en C. Koopmans (2010) Kengetal-len kosten-batenanalyse van het WK voetbal. Amsterdam: SEO.
- Heyne, M., W. Männig en B. Süßmuth (2007) Mega-sporting events as experience goods. *International Association of Sports Economists Working Paper*, 07(06).
- Kavetsos, G. en S. Szymanski (2008) National wellbeing and international sports events. *North American Association of Sports Economists Working Paper*, 08(04).
- MacKinlay, A.C. (1997) Event studies in economics and finance. *Journal of Economic Literature*, 35(1), 13–39.

### Bron

*ESB* 95(4590), p. 470–471, 23 juli 2010.

# Brood of spelen, KBA van WK Voetbal in Nederland

Uit ex post analyses van grote sportevenementen blijkt dat de baten voor de organiserende landen van tevoren vaak sterk overschat zijn. De organiserende sportbond krijgt een groot deel van de opbrengsten (tickets, uitzendrechten, marketing), terwijl de kosten grotendeels zijn voor het organiserende land. Niettemin concurreren kandidaatlanden fel om een EK, WK of Olympische Spelen te mogen organiseren. Deze paradox maken we zichtbaar met een kosten-batenanalyse van het WK Voetbal 2018 in Nederland en België. Daaruit blijkt dat nationale trots en plezier een prijs hebben. Tevens blijkt een goede ex ante studie nodig te zijn om de balans zichtbaar te maken tussen het organiseren van een sportevenement en de kosten ervan..

*Michiel de Nooij, Marcel van den Berg en Carl Koopmans*

---

Michiel de Nooij werkt bij SEO Economisch Onderzoek in Amsterdam, CentER en TILEC van de Universiteit van Tilburg. Marcel van den Berg is verbonden aan de Universiteit Utrecht. Carl Koopmans werkt bij SEO Economisch Onderzoek en de Vrije Universiteit Amsterdam.

178

## 1 Inleiding

Nederland en België willen samen het wereldkampioenschap voetbal (WK) van 2018 of 2022 organiseren. Hiervan worden positieve impulsen verwacht voor het imago van Nederland, het toerisme en de economische groei. Daarnaast wordt vaak aangenomen dat het organiseren van een WK bijdraagt aan het gevoel van nationale trots en dat mensen geluk ontlenen aan een WK in eigen land. Het organiseren vereist forse investeringen in bijvoorbeeld stadions en veiligheid.

In dit artikel gaan we na of een goede kosten-batenanalyse mogelijk is van grote sportevenementen, aan welke eisen een dergelijk onderzoek moet voldoen en of hieruit lessen te trekken zijn voor toekomstige evenementen. Dat doen we aan de hand van een kosten-batenanalyse van het WK Voetbal in Nederland en België (Van den Berg e.a. 2010). Deze laat zien dat de kosten groter zijn dan de financiële baten. Hier staan echter niet-financiële baten tegenover, met name nationale trots.

De schatting van de economische impact van megasportevenementen verschilt sterk tussen studies, zelfs voor hetzelfde evenement, en ex post studies vinden veel kleinere effecten dan ex ante studies (Matheson 2006). Matheson (2006) concludeert zelfs dat ex ante schattingen van de opbrengsten van megasportevenementen 'routineus' overdreven worden tot een factor tien. Kosten voor

infrastructuur, faciliteiten en beveiliging worden vaak juist onderschat, of ontbreken helemaal. Dat geldt ook voor de voorbereidingskosten.

Ex ante studies voorspellen vaak grote werkgelegenheidsbaten die achteraf echter zeer moeilijk aantoonbaar zijn (Kavetsos en Szymanski 2008). Als er al sprake is van extra werkgelegenheid dan is het effect waarschijnlijk klein, tijdelijk en betreft het vooral laaggeschoold werk (Männig 2007). Hagn en Männig (2007) vinden bijvoorbeeld geen significante verschillen in de werkgelegenheid tussen speelsteden en niet-speelsteden rond het WK van 2006 in Duitsland.

Matheson (2002, 2006) stelt dat zes effecten vaak worden onderschat of volledig vergeten in ex ante studies:

- Het substitutie-effect: uitgaven aan het toernooi worden geteld als extra uitgaven, terwijl niet-evenementuitgaven dalen.
- Time-switching: mensen die naar een evenement komen waren anders ook gekomen maar op een ander tijdstip.
- Verdringingseffect of crowding-out van toeristen: gewone toeristen blijven deels weg als er veel evenementenbezoekers in een stad zijn of worden verwacht.
- Weglekeffect: veel uitgaven aan of tijdens het evenement blijven niet in de lokale economie, maar gaan bijvoorbeeld naar de internationale sportbond.
- Investerings, omdat deze nog baten kunnen hebben na het evenement. Deze baten worden echter vaak niet gekwantificeerd.
- Niet alle effecten worden meegenomen, denk hierbij aan effecten zoals verkeerscongestie, overlast tijdens de bouw, vandalisme, milieuvervuiling of verstoring van het leefritme van lokale bevolking. Ook geeft Matheson expliciet aan dat veel van de ex ante studies gedaan worden door of in opdracht van partijen met belang bij een positieve uitkomst, waardoor de objectiviteit en kwaliteit van het resultaat discutabel is.

Verder gebruiken ex ante en ex post studies vaak verschillende methodes. Ex post studies kunnen bijvoorbeeld gebruik maken van harde gegevens over aankomende en vertrekkende toeristen. Ex ante studies moeten gebruikmaken van ervaringen bij de organisatie van eerdere evenementen. Vaak gebruiken ex ante studies een input-outputbenadering. Hierin wordt een initiële bestedingsimpuls groter, omdat indirecte bestedingen meegenomen worden. De geschatte impuls wordt hierdoor tot twee maal zo groot. Dergelijke multipliers houden geen rekening met een tendens naar algemeen evenwicht, maar veronderstellen dat de bestaande economische verhoudingen niet veranderen. Hierdoor worden de welvaartseffecten overschat.

In werkelijkheid leidt een bestedingsimpuls in eerste instantie tot meer productie en tot meer vraag naar arbeid, waardoor de lonen stijgen. Door de hogere lonen stijgen prijzen van goederen, waardoor de vraag afneemt. Ook leiden stijgende lonen tot afnemende productie en werkgelegenheid in andere sectoren. Hierdoor daalt het effect van de impuls, tot de productie weer terug is op het oude niveau (zie Eijgenraam e.a. 2000, blz. 48-49). De hoogte van de productie wordt (op termijn) bepaald door de aanwezige productiefactoren en niet door de vraag en het prijsniveau. Het langetermijnproductieniveau verandert alleen als de productiefactoren veranderen en dat is bij een bestedingsimpuls niet het geval. Wel ontstaat een tijdelijk positief effect op de economische ontwikkeling omdat de productiefactoren tijdelijk beter benut worden. Er kan een (klein) conjunctureel effect met tijdelijk extra werkgelegenheid zijn. Door het algemeen evenwichtseffect is het uiteindelijke effect kleiner dan de eerste-orde multiplierschattingen.

Deze studie kijkt op verschillende manieren af van de literatuur. Dit is voor zover bekend de eerste keer dat alle effecten van een groot sportevenement ex ante in kaart worden gebracht in het kader van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Voorts is dit de eerste studie die de voorbereidingskosten van de overheid en de beveiligingskosten expliciet meeneemt. Ook is het de eerste ex ante studie die crowding out van toerisme in de cijfers meeneemt.

180

Sectie 2 bespreekt de effecten van het meest recente Europese WK, het WK 2006 in Duitsland, aan de hand van een aantal ex post studies. Sectie 3 bespreekt de opzet van de MKBA voor Nederland. Sectie 4 beschrijft de investeringskosten, Sectie 5 de kosten voor de overheid: veiligheid en voorbereidingskosten. Sectie 6 bespreekt de belangrijkste batenpost namelijk de opbrengsten van toerisme. Sectie 7 bespreekt de uitgaven van de FIFA, nationale teams en media. Sectie 8 bespreekt zowel het totaalresultaat als de conclusie.

## 2 Ex post studies naar effect van WK 2006 in Duitsland

Het meest recente WK, dat van 2006 in Duitsland, is voor een WK in Nederland en België de meest relevante benchmark. Bovendien zijn de lessen die uit het WK 2006 getrokken kunnen worden illustratief voor andere megasportevenementen (zie o.a. Madden en Crowe 1998; Baade en Matheson 1999, 2004; Preuss 2004; Sterken 2006; Giesecke en Madden 2007).<sup>1</sup>

De Duitse Bondsregering meldt in zijn Abschlussbericht (2006) dat het WK succesvol was en dat de financiële resultaten boven verwachting zijn. Echter, dit rapport geeft geen goed beeld van het effect van het WK voor de Duitse welvaart. Zo blijven de deelstaten, die een aanzienlijk deel van de kosten van bijvoorbeeld stadionuitbreidingen en veiligheid hebben gedragen, buiten

beschouwing. De analyse van de economische impact op het Duitse bedrijfsleven is onvolledig en niet-financiële effecten blijven geheel buiten beschouwing.

Kurscheidt e.a. (2008) schatten de bestedingen van WK-toeristen op € 3,2 miljard. Daartoe hebben zij bijna 10.000 Duitse en buitenlandse bezoekers van WK-duels en fanfeesten geënkquêteerd. Brenke en Wagner (2007b) bekritisieren deze studie: crowding out effecten ontbreken en de gemiddelde verblijfsduur en bestedingen zijn onwaarschijnlijk hoog en ticketopbrengsten worden meegeteld als opbrengst voor Duitsland terwijl deze naar de FIFA gaan.

Brenke en Wagner (2007a) schatten de bestedingen van buitenlandse toeristen tijdens het WK op € 500 miljoen. Dit bedrag is enkel gebaseerd op (1) een inschatting van het aantal overnachtingen in de periode juni/juli gecorrigeerd voor de langjarige groeitrend en (2) de veronderstelling dat de gemiddelde uitgaven per persoon per dag € 200,- bedragen, hetgeen aan de hoge kant is zoals de auteurs zelf ook al opmerken.

Volgens Männig (2007) moeten de positieve effecten van het WK vooral gezocht worden in niet-financiële zaken, zoals het verbeterde imago van Duitsland, de positieve gevoelens over het WK bij de Duitse bevolking en het feit dat Duitsland nu weer beschikt over moderne voetbalstadions. Preuss (2007) benoemt een aantal positieve niet-financiële effecten van het WK 2006: de verbetering van de infrastructuur, kennisopbouw in bijvoorbeeld de horeca, het imago van Duitsland als toeristische bestemming, versterking van de nationale identiteit, het ontstaan van nieuwe netwerken door samenwerking bij het organiseren van het WK, en de mogelijkheid voor Duitsland om zijn cultuur aan de wereld te tonen.

Ohmann e.a. (2007) analyseren de sociale effecten op de lokale bevolking aan de hand van interviews met inwoners van München. De lokale bevolking waardeerde het WK over het algemeen positief. Vooral de stedelijke ontwikkeling, toegenomen veiligheid, positief gedrag van voetbalsupporters en de sfeer werden gewaardeerd. Mogelijke negatieve effecten van een groot sportevenement, zoals een toename van criminaliteit en verstoring van de leefgewoonten van de lokale bevolking, werden minder gevoeld.

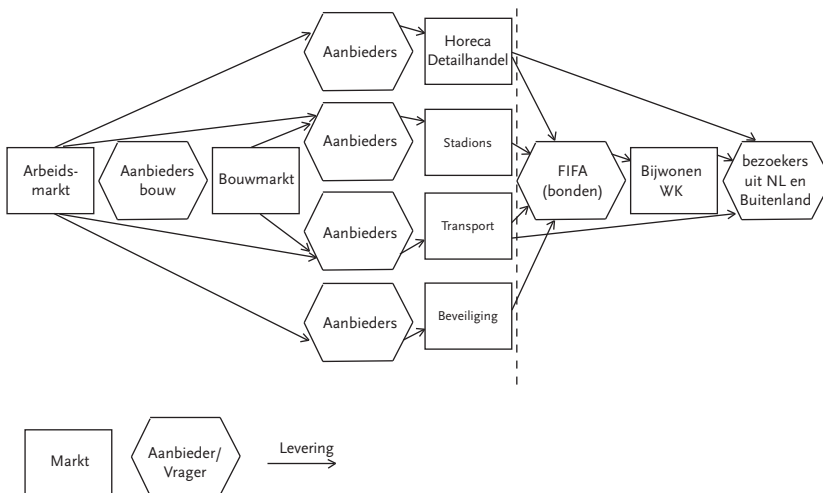
Veel literatuur concludeert dat het waarschijnlijk is dat het WK positief heeft uitgepakt voor Duitsland. Echter, geen van de studies analyseert alle kosten en baten. Vooral bestedingseffecten komen in beeld, terwijl de niet-monetaire baten en de kosten minder aandacht krijgen. De schattingen van de bestedingsimpuls lopen ver uiteen en zijn van uiteenlopende kwaliteit en robuust-

heid. De conclusie dat het WK in 2006 goed was voor de Duitse welvaart is daarom niet hard te maken.

De bedragen voor de FIFA zijn duidelijker. Het WK 2006 in Duitsland leverde de FIFA € 2,05 miljard over de periode 2003-2006 op.<sup>2</sup> De uitzendrechten brachten in totaal € 1,19 miljard op. De marketingrechten leverden € 511 miljoen op, en de overige posten leverden de FIFA nog € 346 miljoen op. De uitgaven waren met € 630 miljoen een stuk lager. De grootste uitgaven waren het prijzengeld € 238 miljoen, de bijdrage aan het Organiserende Comité (de LOC) € 179 miljoen en de compensatie voor de teams € 74 miljoen. De winst voor de FIFA was dan ook € 1,4 miljard.

### 3 Opzet van de MKBA van het WK Voetbal in Nederland

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse beoogt alle effecten die de welvaart van Nederland beïnvloeden in kaart te brengen. Effecten zijn de verschillen tussen de situatie in het nulalternatief en die in een van de projectalternatieven. Het nulalternatief is dat het WK 2018 en 2022 niet in Nederland (en België) wordt georganiseerd, maar in een ander Europees land.<sup>3</sup> In het projectalternatief organiseert Nederland in 2018 of 2022 het WK samen met België.<sup>4</sup> Er zijn drie schattingen gemaakt. In de centrale variant is getracht om de meest waarschijnlijke schattingen in te vullen. De twee andere scenario's markeren de bandbreedte. Enerzijds een gunstig scenario, waarin de kosten laag en de baten hoog zijn ingeschat. Anderzijds een ongunstig scenario waarin de kosten hoog en de baten laag zijn ingeschat.



Figuur 1: Directe en indirecte effecten van het WK

De effecten zijn ingeschat voor elk van de jaren 2010 tot en met 2019 en vervolgens verdisconteerd naar waarden voor 2010 met de in Nederland gebruikelijke discontovoet voor overheidsprojecten van 5,5% (Minister van Financiën 2007, Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2004).<sup>5</sup>

Directe effecten zijn effecten op de markt waar het Nederlands/Belgische plan primair iets verandert. In het geval van het WK Voetbal is dat de markt voor het bijwonen van topvoetbal.<sup>6</sup> De plaats waar het topvoetbal wordt aangeboden, wordt verplaatst van andere landen naar Nederland en België. Indirecte effecten ontstaan omdat de extra productie van topvoetbal leidt tot meer vraag op diverse andere markten, zoals de horeca, het transport, de bouw en de arbeidsmarkt (zie Figuur 1). Externe effecten, tenslotte, ontstaan niet via markten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om milieueffecten van transport, om het (handels) imago van Nederland en om een gevoel van nationale trots.

Deze maatschappelijke kosten-batenanalyse is uitgevoerd met als hoofdvraag: wordt de Nederlandse samenleving beter van het WK? De MKBA is immers gemaakt om een Nederlandse beleidskeuze te ondersteunen. Daarom wordt een binnenlandse impuls anders meegenomen dan een buitenlandse impuls. Een binnenlandse impuls (zoals uitgaven aan stadions, beveiliging en infrastructuur) moet tegelijkertijd of later gecompenseerd worden met een negatieve bestedingsimpuls. Daarom leidt een binnenlandse bestedingsimpuls niet tot extra bbp, met andere woorden, de multiplier is nul. Een buitenlandse bestedingsimpuls (zoals extra uitgaven door toeristen, en de uitgaven van de FIFA) leidt niet tot een in Nederland merkbare negatieve bestedingsimpuls. Hierdoor leidt een buitenlandse bestedingsimpuls wel tot een stijging van het bbp. In onze analyse nemen we aan dat per saldo het welvaartseffect even groot is als de bestedingsimpuls.

#### 4 Investerings in stadions en infrastructuur

Een WK Voetbal leidt doorgaans tot flinke investeringen in de stadions. Zo investeerde Duitsland voor het WK 2006 ongeveer € 1,4 miljard in de twaalf stadions (Männig 2007). Voor het EK van 2008 investeerde Oostenrijk € 136 miljoen in de vier speelstadions (Helmenstein en Kleisner 2008).

Het WK 2018 wordt in minimaal tien en waarschijnlijk in twaalf stadions gespeeld (FIFA 2009). De FIFA stelt eisen aan de stadions. De noodzakelijke investeringen in de Nederlandse stadions zijn weergegeven in tabel 1.<sup>7</sup>



Tabel 1: Benodigde investeringsvolumes speelstadion (mln euro)

Stad	Stadion	Benodigde (bruto) capaciteit	Huidige capaciteit	Autonome ontwikkeling	Extra plekken voor WK	Benodigde investeringen (mln euro)
Amsterdam	Olympisch Stadion	45.000	22.000	0	23.000	22,5
Amsterdam	Amsterdam ArenA	65.000	51.500	3.500	10.000	80
Rotterdam	De Kuip	45.000	51.500	0	0	0
Rotterdam	Nieuwbouw	85.000	0	0	85.000	600
Eindhoven	Philips Stadion	45.000	35.000	0	10.000	80
Heerenveen	Abe Lenstra Stadion	45.000	26.000	6.000	13.000	40
Enschede	De Grolsch Veste	45.000	23.500	9.000	12.500	40

Bron: Schattingen gemeenten, in samenspraak met de stadions. Ministerie van VWS.

De nieuwe Kuip vraagt veruit de grootste investering. Er is een kans dat dit stadion er ook zonder WK komt, maar zonder WK kleiner en mogelijk later of zelfs helemaal niet. De gemeente Rotterdam verwacht dat Feyenoord voor 'enkele honderden miljoenen' publieke financiering nodig zal hebben voor het huidige plan. Feyenoord verwacht dat de club een achtergestelde lening van de gemeente nodig heeft (Meijer 2010). Voor de aanpassingen die nodig zijn voor het WK maken we onderscheid tussen de autonome ontwikkeling en de additionele investeringen. De autonome ontwikkeling zijn de stadionuitbreidingen die de clubs of stadions ook doen zonder een WK. Hiervoor zijn geen kosten of baten meegenomen omdat deze in het nulalternatief en de projectalternatieven gelijk zijn. De additionele investeringen zijn de investeringen die zonder WK waarschijnlijk niet gedaan worden, omdat deze niet rendabel zijn. Deze investeringen zijn voor de clubs niet geheel zonder waarde. We nemen aan dat deze extra baten 50% zijn van de kosten van de additionele investeringen.

In tabel 2 zijn de investeringen vertaald naar de totale kosten en baten van stadionaanpassingen.

Tabel 2: Kosten en baten stadionaanpassingen (mln euro)

Varianten	Aantal speel- stadions	Investerings (mln euro)					Opbrengst hergebruik tijdelijke uitbreid.	Contante waarde <sup>b</sup>
		Totaal	Ren- dabele deel	Niet-ren- dabele deel	Addi- tionele inves- tering <sup>a</sup>			
Gunstig	5	720	340	380	285	6	- 188,6	
Waarschijnlijk	5	800	380	420	420	6	- 279,8	
Ongunstig	7	862,5	0	862,5	1.293,8	0	- 873,2	

a Waar geen baten tegenover staat, incl. onzekerheidsmarge.

b Van de netto kosten van stadionaanpassingen.

De investeringskosten zijn nog niet meer dan eerste schattingen. Daarom nemen we een ruime marge in acht bij de extra investeringen waar geen baten tegenover staan (zesde kolom van tabel 2). In het gunstige scenario vallen de kosten 25% lager uit dan in de centrale variant, en in het ongunstige scenario vallen deze 50% hoger uit.

Preuss (2004) berekende op basis van drie Olympische Spelen de gemiddelde verdeling in de tijd van de investeringen voor een groot sportevenement. Deze verdeling is hier gebruikt voor de verdiscontering van de kosten naar het basisjaar 2010 (zie de laatste kolom van tabel 2), en loopt op van 3% in 2013 tot een piek van 30% van de totale investering in 2017.

Meestal worden aan grote sportevenementen infrastructurele investeringen gekoppeld van honderden miljoenen. Zo investeerde Duitsland voor het WK niet alleen € 1,4 miljard in stadions, maar ook € 2 miljard in infrastructuur (Männig 2007). Onduidelijk is vaak of deze investeringen ook zouden zijn gerealiseerd zonder WK. Vaak gebruiken bestuurders een groot sportevenement om dergelijke projecten te versnellen. Projecten die niet uit zichzelf doorgaan, maar dankzij een sportevenement hebben waarschijnlijk meer kosten dan baten. Infrastructurele investeringen zijn in het waarschijnlijke en gunstige scenario niet meegenomen. In het ongunstige scenario zijn de extra investeringen als een negatieve PM-post meegenomen. PM-posten zijn niet te kwantificeren, maar zijn wel belangrijk voor de beslissing en worden daarom separaat in de tabel opgenomen om te voorkomen dat ze geen rol spelen in het besluitvormingsproces.

## 5 Kosten voor de overheid: veiligheid en voorbereidingskosten

Veiligheid is één van de belangrijkste, maar vaak onderschatte kostenposten van een WK. De veiligheid binnen de stadions is de verantwoordelijkheid van

het organisatiecomité, die dit dan ook betaalt. De veiligheid in het publieke domein is echter een overheidstaak, primair die van de politie.

De politie-inzet voor een WK gaat ten koste van het reguliere politiewerk (opportuïteitskosten). De welvaartskosten zijn de afname van regulier politiewerk. Om dit monetair te waarderen gaan we ervan uit dat er in Nederland zoveel politie-inzet is dat aan de marge de kosten van de inzet gelijk zijn aan de baten voor de samenleving. De vermindering van het reguliere politiewerk is dan evenveel waard als de uurkosten van de politie-inzet. De beveiliging van een WK in Nederland gebeurt waarschijnlijk volgens dezelfde aanpak als tijdens het WK in Duitsland, aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Wat de veiligheidskosten van het WK 2006 waren is onbekend omdat de beveiliging op deelstaatniveau werd geregeld. Agenten in Berlijn hebben tijdens het WK in totaal 230.000 overuren gedraaid (Brenke en Wagner 2007a). We nemen aan dat evenveel uren gewoon politiewerk worden verdrongen als er overuren gemaakt worden. Een uur politie-inzet kost ongeveer € 100,-, waarmee de kosten van politie-inzet € 46 miljoen in Berlijn waren en € 491 miljoen geëxtrapoleerd voor het hele WK. De politie van Hessen (Nedela 2007) gaf aan dat de kosten van de WK inzet € 16 miljoen waren voor uitbetaalde overuren en ondersteuning. Opnieuw met verdringing van een uur regulier politiewerk per gerealiseerd overuur en extrapolerend waren de kosten voor heel Duitsland € 427 miljoen.<sup>8</sup>

Het gemiddelde van deze twee schattingen lijkt een waarschijnlijke schatting voor de veiligheidskosten in het waarschijnlijke scenario. Gecorrigeerd voor inflatie is dat € 496 miljoen. Dit komt overeen met een schatting van een expert van het ministerie van Binnenlandse Zaken en een Belgische collega: € 400 tot € 600 miljoen. Voor Nederland komen we, verdisconteerd naar 2010, dan op een bedrag van € 153,3 miljoen. Er zit flinke onzekerheid in deze schatting, daarom gaan we in het gunstige scenario uit van 50% lagere kosten en in het ongunstige scenario van 100% hogere kosten.

Verskillende overheden zullen bij de voorbereiding van een WK betrokken zijn. Het grootste tijdsbeslag zal naar verwachting neerslaan bij de gemeenten met een stadion, maar ook een aantal ministeries en de politie zal zich inzetten in de voorbereiding. Dit effect wordt beschreven noch geschat in de literatuur. Gemeenteambtenaren schatten dat er per stad bij aanvang van de voorbereidingen 1 fte aan het WK wordt besteed, oplopend naar bijna 7 fte's in 2018. Bij de politie loopt de inzet tijdens de voorbereiding op van 1 fte in 2010 naar bijna 5 in 2018. Ambtenaren van Binnenlandse Zaken schatten de inzet van rijksambtenaren op 5 fte's in 2010 tot ruim 15 fte's in 2018. Ook kost

de afwikkeling na het WK nog wat tijd. We zijn ervan uitgegaan dat 1 fte inclusief overhead ongeveer € 100.000,- kost.

Daarnaast is er de operationele kant, zoals het organiseren van fanfeesten, het extra schoonmaken van de stad, het aankleden van de stad, etc. De kosten die Stuttgart in 2006 heeft gemaakt voor fanfeesten waren € 5 miljoen (Stadionwelt 2006). Voor de fanfeesten rond wedstrijden in Nederland zijn de kosten dan € 30 miljoen. Omdat er ook nog kosten van citydressing zijn, verhogen we dit met 50% tot € 45 miljoen. Evenals bij de bouwkosten van de stadions nemen we een onzekerheidsmarge in acht van 25% lagere kosten in het gunstige scenario en 50% hogere kosten in het ongunstige scenario (zie tabel 3).

Tabel 3: Totale kosten van inzet overheden (mln euro)

	NCW	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gunstig	35,8	1,0	1,1	1,3	1,5	1,8	2,1	2,8	3,6	38,5	1,0
Waarschijnlijk	42,7	1,0	1,1	1,3	1,5	1,8	2,1	2,8	3,6	49,8	1,0
Ongunstig	65,0	1,7	1,8	2,1	2,5	3,0	3,5	4,6	6,0	3,0	1,7

## 6 Baten van meer toerisme

Een van de belangrijkste effecten van een WK is dat er voetbaltoeristen naar het organiserende land komen. Deze toeristen geven geld uit aan overnachtingen, transport, eten en drinken, merchandising, etc.

Tabel 4 toont stapsgewijs op welke wijze de bestedingsimpuls van buitenlandse stadionbezoekers is becijferd. Bij de 32 duels in Nederland zijn 1,6 miljoen tickets beschikbaar. Wedstrijden van WK's zijn doorgaans (nagenoeg) uitverkocht. In het waarschijnlijke en het gunstige scenario gaan we van volledige bezetting uit. In het ongunstige scenario gaan we uit van tegenvallende ticketverkoop en een bezettingsgraad van 85%. De gemiddelde wedstrijdbezoeker had tijdens het WK 2006 2,2 tickets (Kurscheidt e.a. 2008). Dit hanteren we in het meest waarschijnlijke scenario. In het ongunstige scenario gaan we uit van gemiddeld 3 tickets per persoon en in het gunstige scenario van 1,5 ticket per persoon.

Bij EURO2000 werd 32% van de kaartjes door Nederlandse en Belgische supporters gekocht (Oldenboom e.a. 2002). In Nederland lag dat percentage wat hoger. Tijdens een WK zullen er veel duels zijn tussen landen die ver van Nederland liggen, waardoor er aanzienlijk minder fans uit die landen zullen aanreizen dan tijdens een EK. Daarom gaan we uit van een iets hoger percentage Nederlanders: 40%. In het gunstige scenario gaan we uit van 35% zoals

tijdens EURO2000. In het ongunstige scenario kopen Nederlanders 50% van de kaarten.

Toeristen die ook zonder WK naar Nederland waren gekomen ('casuals') leveren geen extra bestedingen op en moeten dus buiten beschouwing blijven, evenals toeristen die hun verblijf tijdens het WK plannen, maar anders op een ander moment Nederland hadden aangedaan ('time-switchers'). De correctie hiervoor baseren we op Preuss e.a. (2007). Bovendien is er een groep die zijn verblijf in Nederland verlengt vanwege het WK, zodat zij een wedstrijd of fanfeest kunnen meepakken. Deze groep kan alleen voor de duur van de verlenging (bij veronderstelling 50% van het totale verblijf) worden meegenomen.

Gemiddeld neemt een op de acht WK-bezoekers iemand mee die geen WK-evenementen bezoekt, maar zonder WK toch niet was gekomen (Helmenstein en Kleissner 2008). Dit staat bekend als crowding-in. Het aantal additionele bezoekers voor Nederland is gegeven deze overwegingen dan 121 duizend, 233 duizend, resp. 371 duizend.

Het is waarschijnlijk dat een buitenlandse bezoeker de nacht voor en na het duel in Nederland verblijft. Helmenstein e.a. (2007) en Oldenboom e.a. (2002) vinden een verblijfsduur van één à twee nachten per ticket. We gaan in het ongunstige en waarschijnlijke scenario daarom uit van twee nachten per ticket en in het gunstige scenario van drie nachten. Oldenboom e.a. (2002) gaan uit van gemiddelde bestedingen van € 125,- per persoon per dag. In het waarschijnlijke scenario nemen we daarom, inclusief inflatiecorrectie, € 150,- als uitgangspunt. In het ongunstige scenario gaan we uit van € 100,- per dag, bijvoorbeeld als veel mensen op campings of bij familie of vrienden verblijven, wat de bestedingen zal drukken. Als er relatief veel zakelijke bezoekers komen stijgen de gemiddelde bestedingen tot € 200,- per dag in het gunstige scenario.

Tabel 4 toont onderaan de hieruit voortvloeiende additionele bestedingen van buitenlandse stadionbezoekers voor de drie projectalternatieven. De bedragen lopen op van € 2,7 (ongunstig) via € 153,9 miljoen (waarschijnlijk) naar € 333,5 miljoen (gunstig).

Een soortgelijke aanpak is gevolgd voor de impact van buitenlandse bezoekers van fanfeesten en Nederlandse bezoekers van WK-duels en fanfeesten (zie voor details Van den Berg e.a. 2010).

Tabel 4: Bestedingen van additionele buitenlandse bezoekers van WK-duels in Nederland

	Ongunstig	Waarschijnlijk	Gunstig
Aantal verkochte tickets	1.360.000	1.600.000	1.600.000
Aantal tickets per persoon	3,0	2,2	1,5
Aantal bezoekers	453.333	727.273	1.066.667
% Nederlandse bezoekers	50%	40%	35%
Aantal buitenlandse bezoekers	226.667	436.364	693.333
% casuals	20%	20%	20%
% time-switchers	25%	25%	25%
% verlengers	15%	15%	15%
% gemiddelde verlenging verblijf verlengers	50%	50%	50%
Additionele buitenlandse stadionbezoekers	107.667	207.273	329.333
Crowding-in	12,5%	12,5%	12,5%
Aantal additionele buitenlandse bezoekers	121.125	233.182	370.500
Verblijf in aantal dagen per kaartje	2,0	2,0	3,0
Gemiddelde verblijfsduur	6,0	4,4	4,5
Bestedingen per dag (excl. ticket en reis)	€ 100	€ 150	€ 200
Additionele bestedingen	€ 72,7	€ 153,9	€ 333,5

### Crowding-out

In het verleden bleek dat reguliere toeristen wegblijven in de aanloop naar, tijdens en na een groot sportevenement omdat zij verwachten dat het er druk en chaotisch is, de accommodaties vol zitten, de prijzen hoog zijn en er bouwwerkzaamheden aan de gang zijn. De literatuur benadrukt het belang van crowding-out voor de economische impact van een groot sportevenement. Echter, verder dan casuïstiek reikt men niet.

Crowding-out trad bijvoorbeeld op bij de Olympische Spelen van Athene (Brenke en Wagner 2007a), bij de WK's van 2002 (Matheson 2006) en 2006 (Männig 2007) en bij het EK van 2004 (Brenke en Wagner 2007a). New York had tijdens de maand dat het WK duurde per saldo minder toeristen dan normaal (Baade en Matheson 2004). Of de afgeschrokken toeristen later alsnog gekomen zijn is niet duidelijk (dit wordt aangeduid als time-switching). ETOA (2006a, 2006b, 2008, 2009) laat zien dat crowding-out rond megasportevenementen substantieel is aan de hand van de Spelen van Sydney, Athene, Beijing en Barcelona. Männig (2007) vindt geen bewijs dat het WK 2006 tot extra overnachtingen heeft geleid in Duitsland, wat een verdringing van 100% impliceert. Preuss e.a. (2007) laten zien dat de verdringing toeneemt met het de normale populariteit van een bestemming tot zelfs meer dan 100% voor München en Berlijn. Amsterdam is normaal een grotere toeristische bestemming dan Berlijn, waardoor crowding-out waarschijnlijk fors zal zijn. Ook zijn

de normale bezettingsgraden in Amsterdam hoog waardoor crowding-out erg waarschijnlijk is. Een WK-duel in de Amsterdam ArenA trekt 60.000 bezoekers (plus nog fanfeestbezoekers), waarvan 36.000 buitenlandse. Voor hen zijn 18.000 tweepersoonskamers nodig. In 2006 had Amsterdam 18.000 hotelkamers (Gemeente Amsterdam 2008) en een gemiddelde bezettingsgraad van 77%. Dat betekent dat er gemiddeld 4.000 hotelkamers beschikbaar zijn.

Daarom nemen we in het waarschijnlijke scenario een verdringspercentage van 75% aan. In het ongunstige scenario gaan we van volledige verdringing uit en in het gunstige scenario van 50%. We veronderstellen verder dat het bestedingspatroon van reguliere toeristen vergelijkbaar is met dat van WK-toeristen. De verdrongen bestedingen zijn dan € 118,9 miljoen (ongunstig), € 237,8 miljoen (waarschijnlijk) resp. € 411,5 miljoen (gunstig, zie tabel 5). De verdrongen bestedingen zijn het grootst in het gunstige scenario. Dit is logisch, omdat er dan veel meer WK-toeristen naar Nederland komen die andere af kunnen schrikken.

Tabel 5: Gederfde bestedingen door crowding-out

	Ongunstig	Waarschijnlijk	Gunstig
Additionele overnachtingen buitenlandse bezoekers (stadions en fanfeesten)	1.189.150	2.114.000	4.115.250
Verdrongen buitenlandse toeristen	100%	75%	50%
Gederfde overnachtingen	1.189.150	1.585.500	2.057.625
Bestedingen per dag	€ 100,-	€ 150,-	€ 200,-
Gederfde bestedingen door crowding-out (mln euro)	- € 118,9	- € 237,8	- € 411,5

Een WK, EK of OS kan het imago en de naamsbekendheid van een land buiten dat land goed doen. De daadwerkelijke mate van imagoverandering hangt van veel facetten af. Hoe is het imago vooraf? Hoe verloopt het toernooi? Wat wordt er aan imagoverbetering gedaan? Nederland staat bekend als een open, tolerant en gastvrij land dat tijdens een voetbaltoernooi graag feest. Wat dat betreft valt er voor Nederland met een WK niet veel te winnen. Een WK kan het bestaande imago wel versterken. Er zijn ook kanttekeningen. Door de crowding-out is er minder mond-tot-mond reclame, omdat voetbalsupporters minder in het land zelf zijn geïnteresseerd dan 'gewone' toeristen. Bovendien laat ETOA in genoemde literatuur zien dat het toerisme in steden waar megasport-evenementen hebben plaatsgevonden minder hard groeit dan in vergelijkbare steden. Gegeven deze harde negatieve informatie nemen we voor het lange termijn effect op toerisme een negatieve PM-post op.

**Totaal**

Alle kosten en baten van het toerisme zijn in tabel 6 bijeengebracht. Rij 1 van tabel 6 voert terug tot tabel 4, rij 3 van tabel 6 voert terug tot tabel 5. De bedragen in tabel 6 zijn kleiner omdat ze in tabel 6 verdisconteerd naar 2010 zijn. Het meest waarschijnlijke scenario heeft een positief saldo van € 141,8 miljoen plus een negatieve PM-post. De grootste baten zijn afkomstig van fanfeestbezoekers, samen zo'n € 195 miljoen. Verdringing van gewone toeristen die zich laten afschrikken door het WK leidt tot misgelopen bestedingen van € 146,9 miljoen.

Tabel 6: Netto opbrengsten toerisme (netto contante waarde, mln euro)

	Ongunstig	Waarschijnlijk	Gunstig
Additionele bestedingen buitenlandse stadionbezoekers	44,9	95,1	205,9
Additionele bestedingen buitenlandse fanfeestbezoekers	28,6	100,8	302,4
Crowding-out 'reguliere' buitenlandse toeristen	- 73,4	- 146,9	- 254,2
Additionele bestedingen thuisblijvende Nederlandse stadionbezoekers	8,4	11,9	20,8
Additionele bestedingen thuisblijvende Nederlandse fanfeestbezoekers	60,5	94,9	166,0
Vermeden reiskosten thuisblijvende stadionbezoekers	2,8	3,6	4,6
Vermeden reiskosten thuisblijvende fanfeestbezoekers	20,2	28,7	36,9
Weglekeffect tickets van Nederlanders die niet naar een WK elders zouden gaan	- 49,1	- 46,2	- 40,4
Crowding-out van Nederlandse WK-vluchtelingen	0	0	0
Langetermijnontwikkeling Nederlands toerisme door imagoverbetering via WK	- PM	- PM	- PM
Netto opbrengsten toerisme	42,7 - PM	141,8 - PM	442,0 - PM

**7 Bestedingen FIFA, media en nationale ploegen.*****Uitgaven organisatiecomité en FIFA***

De FIFA stelt vermoedelijk \$ 400 miljoen ter beschikking aan het lokale organisatiecomité (LOC) voor bijvoorbeeld de huur van de stadions, operationele en personeelskosten. De huur van stadions en de operationele kosten zullen ongeveer gelijk verdeeld zijn over Nederland en België. Het organisatiecomité zal waarschijnlijk in Nederland gevestigd zijn, waardoor, gebaseerd op de ervaring met EURO2000, waarschijnlijk 60% van de uitgaven van het comité in Nederland neerslaat (€ 170 miljoen in 2018, verdisconteerd naar 2010 € 105,1 miljoen). Ieder WK geeft de FIFA meer uit (FIFA 2007, 2008). Het merendeel hiervan zit al in de begroting van de LOC, in het waarschijnlijke scenario zijn daarom geen extra bestedingen meegenomen. Vanwege de onzekerheid of en wat daar nog bij komt



is er een onzekerheidsmarge van + 50% in het gunstige en – 25% in het ongunstige scenario.

### Verblijf nationale teams

Aan het WK nemen 32 landen deel. Deze verblijven in de voorbereidingen en tijdens het WK enige tijd in Nederland en België. Uit vertrouwelijke informatie blijkt dat tijdens het WK 2006 in Duitsland een nationaal team aan verblijf ruim € 149.000,- per dag uitgaf (in euro's van 2010). Voor het EK 2008 waren deze kosten voor dit team € 170.000,- per dag. We nemen als schatting van de kosten per nationale ploeg per dag het gemiddelde van deze twee bedragen: € 159.000,-.

Deelnemende teams moeten minimaal vijf dagen voor aanvang van het toernooi aanwezig zijn. Na uitschakeling zullen ploegen doorgaans nog één nacht blijven. Tabel 7 laat zien dat, het speelschema van het WK 2006 volgend, alle nationale ploegen samen 726 dagen in Nederland en België verblijven voor in totaal € 115,8 miljoen. Hiervan wordt de helft, oftewel € 57,9 miljoen, in Nederland besteed. In het ongunstige scenario schatten we de opbrengsten 25% lager in, en in het gunstige scenario 50% hoger.

Tabel 7: Verblijfskosten nationale ploegen

192

Aantal ploegen	Reikend tot	Aantal verblijfsdagen	Totaal aantal dagen	Totale verblijfskosten (mln euro)
16	Poulefase	19	304	48,5
8	Achtste finale	23	184	29,3
4	Kwartfinale	27	108	17,2
2	Halve finale	31	62	9,9
2	Finale	34	68	10,8
	Totaal		726	115,8
	Waarvan in Nederland			57,9

### Verblijf media

Tijdens het EK in 2008 waren er naar schatting in Oostenrijk en Zwitserland 12.000 mediavertegenwoordigers aanwezig (Helmenstein e.a. 2007). Per deelnemend team zijn dat 750 verslaggevers. Tijdens een WK zal het met 32 deelnemende teams naar schatting dan gaan om 24.000 mediareporters, waarvan de helft, 12.000, in Nederland verblijft. Oldenboom e.a. (2002) geven aan dat het overwegende deel van de media blijft tot het eigen nationale team is uitgeschakeld. Tabel 7 volgend blijven verslaggevers dan 544.500 dagen in Nederland en België tijdens het WK. We gaan er voor de verschillende projectalternatieven vanuit dat de gemiddelde dagbestedingen € 150,-, € 200,- resp. € 250,- zijn (dit ligt iets hoger dan de gemiddelde bestedingen per fan). Verdisconteerd naar 2010 komt dit voor Nederland neer op extra opbrengsten van € 25,2 miljoen, € 33,6 miljoen resp. € 42,0 miljoen.

### Verblijf en uitgaven sponsors en partners

Het verblijf van sponsors en partners tijdens het WK is al verwerkt in de reguliere toeristenstromen en de begrotingen van het organisatiecomité en van voetbalbonden van deelnemende nationale teams.

Tijdens een WK zullen sponsors acties ondernemen. De twaalf partners/sponsors van de FIFA geven aan advertentie, promotie, PR en hospitality tijdens het WK, volgens een eigen schatting, € 60 tot € 120 miljoen uit. Voor Nederland is de helft van de middenschatting meegenomen (verdisconteerd is dit € 27,8 miljoen) in het waarschijnlijke scenario. In het gunstige scenario is het dubbele meegenomen en in het ongunstige scenario de helft.

### Overige effecten

Bovenstaande paragrafen bespreken de belangrijkste effecten. In Van den Berg e.a. (2010) gaan we alle overige effecten langs. Deze staan ook in de overzichtstabel aan het eind. Qua kosten gaat het om een belastingvrijstelling van € 23,1 miljoen voor de FIFA over de verhuur van de 60.000 gereserveerde hotelkamers in Nederland en België, investeringen in hotels met de bijbehorende baten (netto effect nul), een kleine post voor het geval relletjes tot schade leiden en verstoring van het openbare leven en het verkeer, en een klein milieueffect.

Qua baten gaat het om de vergrote kans dat het WK in de eigen tijdszone wordt gehouden en dus makkelijker te volgen is, de vergrote kans om het WK te winnen (het thuisvoordeel, 4 van de 15 WK's na 1950 zijn door het organiserende land gewonnen), het effect op sportbeoefening (dit komt niet door het WK zelf maar door de parallel georganiseerde activiteiten). Verder zou een goed georganiseerd WK de kans vergroten dat Nederland in 2028 de Olympische Spelen mag organiseren. Of dat echter positief is voor de welvaart is onduidelijk. Andere effecten dragen niet bij aan de welvaart, zoals bestedingen bij de detailhandel (die verdringen andere bestedingen), extra bbp groei (die is empirisch niet aan te tonen), de extra werkgelegenheid (een dubbeltelling met het extra bbp).

Een belangrijke niet gekwantificeerde baat is dat een succesvol WK met de bijkomende korte, maar wereldwijde aandacht leidt tot gevoelens van blijdschap, trots en geluk bij de bevolking en een versterkt gevoel van nationale identiteit. Hiervoor zijn nog te weinig studies gedaan om benefit transfer toe te passen en de mogelijkheid om een enquête te doen ontbrak hier.

Tabel 8: Saldo kosten en baten van het WK Voetbal 2018 voor Nederland (contante waarden, mln euro)

	Ongunstig	Waarschijnlijk	Gunstig
<b>Kosten</b>			
Netto kosten aanpassing stadions	- 873,2	- 279,8	- 188,6
Netto kosten infrastructurele aanpassingen	- PM	o	o
Netto kosten investeringen hotelcapaciteit	o	o	o
Vorbereidingskosten voor overheid	- 65,0	- 42,7	- 35,8
Kosten van veiligheid voor overheid	- 306,7	- 153,3	- 76,7
Kosten hooligans en vandalisme	- 6,2	o	o
Verstoring openbare leven en verkeerscongestie	- PM	- PM	- PM
<b>Totale kosten</b>	<b>- 1.251,0 - PM</b>	<b>- 475,8 - PM</b>	<b>- 301,1 - PM</b>
<b>Baten</b>			
Kosten organisatiecomité en uitgaven FIFA	78,8	105,1	157,7
Opbrengsten verblijf ploegen	26,8	35,7	53,6
Opbrengsten verblijf media	25,2	33,6	42,0
Opbrengsten verblijf en extra uitgaven sponsors en partners	13,9	27,8	55,6
Belastingvrijstelling FIFA	o	- 23,1	- 46,2
Netto opbrengsten toerisme	42,7 - PM	141,8 - PM	442,0 - PM
Baten voor 'TV'-supporter	+ PM	+ PM	+ PM
Nationale trots, verbondenheid, geluk en identiteit	+ PM	+ PM	+ PM
Effect op WK-deelname	+ PM	+ PM	+ PM
Bestedingen bij detailhandel	≈0	≈0	≈0
Effect op werkgelegenheid	≈0	≈0	≈0
Eeffect op sportbeoefening	- PM	?	+ PM
Effect op toewijzing Olympische Spelen	- PM	?	+ PM
Effect op handel	≈0	≈0	≈0
Milieueffecten	- PM	- PM	+ PM
<b>Totale baten</b>	<b>187,5</b>	<b>321,0</b>	<b>704,8</b>
	<b>- PM + PM</b>	<b>- PM + PM</b>	<b>- PM + PM</b>
<b>Saldo kosten en baten<sup>a</sup></b>	<b>- 1.063,4</b>	<b>- 154,8</b>	<b>403,7</b>
	<b>- PM + PM</b>	<b>- PM + PM</b>	<b>- PM + PM</b>

a Uitgaande van een gunstig kostenniveau en een ongunstig batenniveau in het ongunstige scenario en vice versa in het gunstige scenario.

## 8 Conclusie

Alle besproken kosten en baten zijn samengebracht in tabel 8. Bovenstaand kader bespreekt de in de tabel weergegeven effecten die niet uitgewerkt zijn in dit artikel. In het waarschijnlijke scenario zijn de verwachte kosten van in geld te waarderen effecten groter dan de baten van die effecten. Het saldo van kosten en baten (excl. PM-posten) komt uit op € 154,8 miljoen negatief.

In het ongunstige scenario, wanneer de kosten hoger uitvallen dan gepland en de baten tegenvallen, wordt dit saldo, logischerwijs, negatiever: € – 1,1 miljard. Het gunstige scenario geeft een positief saldo van in geld gewaardeerde effecten van € 403,7 miljoen. In dat scenario is uitgegaan van kosten die meevallen en baten die hoger uitkomen dan verwacht.

Tegenover dit negatieve saldo van de in geld te waarderen effecten in het waarschijnlijke scenario staat ook een aantal niet eenvoudig in geld uit te drukken effecten. De positieve baten gelden vooral het grotere ervaren nut van de TV-supporter bij een WK in de eigen tijdzone, gevoelens van nationale trots, saamhorigheid en nationale identiteit, gegarandeerde deelname van Nederland aan het WK en een grotere succeskans als gevolg van het thuisvoordeel. Daarnaast kunnen er in het gunstige scenario nog niet-gewaardeerde baten ontstaan door een effect op sportbeoefening, de kans op het binnenhalen van de Olympische Spelen en spin-off innovaties in de duurzame sfeer. Tegelijkertijd is er een aantal negatieve niet in geld gewaardeerde effecten zoals de verstoring van het openbare leven, verkeerscongestie, milieueffecten en een mogelijk negatief langetermijneffect op het toerisme. In het waarschijnlijke scenario betekent dit dat de niet-gewaardeerde baten minstens € 9,- per Nederlander moeten bedragen om in ieder geval het negatieve saldo van de gemoneariseerde kosten en baten te compenseren. Dit bedrag is niet heel hoog waardoor niet valt uit te sluiten dat het WK aan de welvaart bijdraagt.

Samenvattend is de belangrijkste conclusie dat de financieel-economische baten van een WK Voetbal in Nederland in het meest waarschijnlijke scenario niet opwegen tegen de kosten. Daar staat echter tegenover dat het organiseren van een WK leidt tot meer gevoelens van geluk, trots, saamhorigheid en nationale identiteit. Als de betalingsbereidheid van de gemiddelde Nederlander voor deze niet gewaardeerde baat minstens €9 bedraagt en de kosten worden beperkt, is het WK waarschijnlijk maatschappelijk rendabel. Een tweede belangrijke conclusie is dat een sobere uitvoering en goede kostenbeheersing cruciaal zijn voor een positief resultaat. Qua kosten zijn er nog veel onzekerheden. De exacte investeringen in stadions en infrastructuur zijn bij het maken van deze studie bijvoorbeeld nog niet bekend en ook de kosten van veiligheid rond het WK zijn nog onvoldoende geïnventariseerd.

Net als veel ex post studies laat deze ex ante studie zien dat de kosten van het organiseren van een WK groter zijn dan de (financiële) baten. Toch staan steeds veel landen te dringen om een megasportevenement te organiseren, waardoor internationale sportbonden zoals de FIFA als een monopolist de winsten van bijvoorbeeld marketing- en uitzendrechten naar zich toe kunnen trekken.

Dat de kosten groter zijn dan de financiële baten is gezien de literatuur over EK's, WK's en Olympische Spelen niet verwonderlijk. Daarin wordt geconstateerd dat veel vooraf gemaakte schattingen van baten achteraf vaak veel te hoog blijken te zijn. Een verklaring hiervoor is dat veel effecten vaak niet meegenomen worden. Dergelijke effecten zijn hier wel meegenomen. Deze ex ante studie is de eerste die de beveiligingskosten, kosten voor de overheid en het crowding-out effect meeneemt. Dit blijkt erg nadelig uit te pakken voor het voorspelde resultaat. Een goede MKBA kan beleidsmakers dan ook informeren over de aantrekkelijkheid van deelname en helpen verantwoorde keuzes te maken.

### Literatuur

- Baade, R. A. en V. A. Matheson, 1999, Assessing the Economic Impact of the Summer Olympic Games: The Experience of Los Angeles and Atlanta, Forthcoming in the conference proceedings of the International Conference on the Economic Impact of Sports, Athens, Greece.
- Baade, R.A. en V.A. Matheson, 2004, The Quest for the Cup: Assessing the Economic Impact of the World Cup, *Regional Studies*, vol. 38(4): 343-54.
- Berg, M. van den, M. de Nooij en C. Koopmans, 2010, Kengetallen kosten-batenanalyse van het WK voetbal, SEO-rapport 2010-13, Amsterdam.
- Brenke, K. en G.G. Wagner, 2007a, Zum volkswirtschaftlichen Wert der Fussball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland, DIW Berlin Research Notes 19.
- Brenke, K. en G.G. Wagner, 2007b, Ökonomische Wirkungen der Fussball-WM 2006 in Deutschland zum Teil überschätzt, *Wochenbericht des DIW Berlin*, vol. 74(29): 445-49
- Bundesregierung, Die, 2006, Fussball-WM 2006. Abschlussbericht der Bundesregierung. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Eijgenraam, C.J.J., C.C.Koopmans, P.J.G. Tang, en N.C.P. Verster, 2000, Evaluatie van infrastructuur projecten, leidraad voor kosten-batenanalyse, Centraal Planbureau, Den Haag.
- ETOA, 2006a, Olympic Report, ETOA, Londen.
- ETOA, 2006b, The Olympics will not Benefit UK Tourism, ETOA, Londen.
- ETOA, 2008, Inbound Tourists Go Away and Stay Away for the Olympics, ETOA, Londen.
- ETOA, 2009, Olympics is a Tourism Problem, ETOA, Londen.
- FIFA, 2007, FIFA Financial Report 2006, FIFA, Zürich.
- FIFA, 2008, FIFA Financial Report 2007, FIFA, Zürich.

- FIFA, 2009, Hosting Agreement between Federation Internationale de Football Association and LOC regarding the hosting and staging of the 2018 FIFA World Cup™ en FIFA Confederations Cup 2017, FIFA, Zürich.
- Gemeente Amsterdam, 2008, Nota Hotelbeleid 2007-2010. Gemeente Amsterdam, afdeling Economische Zaken.
- Giesecke, J.R. en J. Madden, 2007, The Sydney Olympic Games, Seven Years On: An Ex-Post Dynamic CGE Assessment, Monash University, Centre of Policy Studies, General Paper G-168.
- Hagn, F. en W. Männig, 2007, Labour Market Effects of the 2006 Soccer World Cup in Germany, Hamburg Contemporary Economic Discussions, 08.
- Helmenstein, C., en A. Kleissner en B. Moser, 2007, Makroökonomische und sektorale Effekte der UEFA EURO 2008 in Österreich, SpEA, Wenen.
- Helmenstein, C. en A. Kleissner, 2008, Volkswirtschaftliche Effekte der UEFA EURO 2008 in Österreich, SpEA, Wenen.
- Kavetsos, G. en S. Szymanski, 2008, National Wellbeing and International Sports Events, North American Association of Sports Economists, Working Paper Series, Paper 08-04.
- Kurscheidt, M., H. Preuss, en N. Schütte, 2008, Konsuminduzierter Impakt von Sportgrossevents am Beispiel der Fussball-WM 2006, Befragungsergebnisse und Implikationen für die Euro 2008, Te verschijnen in: Wirtschaftspolitische Blätter, vol. 55(1), *Schwerpunkt Sportökonomie*, 59-74.
- Nedela, N., 2007, Vortrag, Landespolizeipräsident Hessen: FIFA Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland: Erfahrungen Innere Sicherheit, Chance Miliz, Switserland, Oktober.
- Madden, J.R. en M. Crowe, 1998, Estimating the Economic Impact of the Sydney Olympic Games, European Regional Science Association Conference.
- Männig, W., 2007, One year later: A re-appraisal of the economics of the 2006 soccer World Cup, Hamburg Working Paper Series in Economic Policy. 10/2007.
- Matheson, V.A., 2002, Upon Further Review: An Examination of Sporting Event Economic Impact Studies, *The Sport Journal*, vol. 5(1).
- Matheson, V.A., 2006, Mega-Events: The effect of the world's biggest sporting events on local, regional, and national economies, College Of The Holy Cross, Department Of Economics Faculty Research Series, Paper 06-10.
- Meijer, R., 2010, Feyenoord wil lening voor stadion, *Algemeen Dagblad*, 21 januari 2010.
- Minister van Financiën, 2007, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, onderwerp Actualisatie discontovoet, kenmerk IRF 2007-0090 M, 8 maart 2007, Sdu, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, Aanvullingen op de leidraad overzicht effecten infrastructuur: een samenvatting, Den Haag.
- Ohmann, S., I. Jones, en K. Wilkes, 2006, The perceived social impacts of the 2006 World Cup on Munich residents, *Journal of Sport and Tourism*, vol. 11(2): 129-52.
- Oldenboom, E.R., C. Gratton en H.A. Solberg, 2002 The economic impact of hosting UEFA EURO 2008 for the Nordic countries, Meerwaarde Onderzoeksadvies, Amsterdam.

- Preuss, H., 2004, *The Economics of Staging the Olympics, A Comparison of the Games 1972-2008*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Preuss, H., M. Kurscheidt en N. Schütte, 2007, *Wirtschaftliche Wirkungen durch die Besucher der Fussball-WM. Ein Jahr danach - Grosse Studien zur FIFA Fussball-WM 2006*, 6 Juli 2007.
- Preuss, H., 2007, *FIFA World Cup 2006 and its legacy on tourism*, in R. Conrady, en M. Buck (eds.), *Trend and issues in global tourism 2007*, pp. 83-102, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg.
- Stadionwelt, 09-07-2006, *Initiative der WM-Städte: Ausrichter wollen mehr Geld von der FIFA, Stadionwelt WM 2006-Special*.
- Sterken, E. 2006, *Growth Impact of Major Sporting Events, European Sport Management Quarterly*, vol. 6(4): 375-89.

### Noten

- 1 Van den Berg, De Nooij en Koopmans (2010) geven een uitgebreidere bespreking van de literatuur betreffende andere megasportevenementen dan het WK 2006.
- 2 FIFA jaarverslag FIFA (2007, p 18). Gebruikte wisselkoers 1 euro = 1,573 Zwitserse Frank en inflatie over 2006-2010 van 12,6% cumulatief.
- 3 Ook Spanje/Portugal, Rusland en Engeland, Australië, Indonesië, Japan, en de Verenigde Staten willen het WK in 2018 of 2022 organiseren. Qatar en Zuid-Korea hebben zich gemeld voor het WK van 2022. Waarschijnlijk vindt één WK van de twee buiten Europa plaats.
- 4 Het bidboek voor het WK 2022 is vrijwel identiek aan dat voor het WK 2018. De te verwachten kosten en baten worden derhalve enkel over een langere periode verdisconteerd. Dit heeft geen gevolgen voor het teken van de uitkomst, enkel voor de hoogte van de bedragen.
- 5 Uit een gevoeligheidsanalyse blijkt bovendien dat het variëren van de discontovoet nauwelijks invloed heeft op de uitkomsten van de MKBA, bijvoorbeeld vanwege het feit dat de periode waarover verdisconteerd wordt relatief kort is.
- 6 Daarnaast is er een markt voor de TV rechten. Deze markt wordt echter slechts in beperkte mate beïnvloed door de locatie van het WK.
- 7 Hierbij is gecorrigeerd voor investeringen die naar verwachting zonder WK ook zouden plaatsvinden, de zogenaamde autonome investeringen.
- 8 De twee hier aangehaalde berichten waren het meest uitgewerkt, berekeningen op basis van alternatieve krantenberichten waren met meer onzekerheid omgeven en lieten daarom grote afwijkingen zien.

### Bron

*TPEdigitaal*, jaargang 4(3), september 2010, p. 79-100.

# Macro-economische baten WK voetbal verwaarloosbaar

Het bod van België en Nederland voor de organisatie van de WK voetbal 2018/2022 heeft veel aandacht getrokken. Vooral de toekenning van juridische bevoegdheden aan de organiserende wereldvoetbalbond FIFA gedurende het evenement en de vermeende economische gevolgen van een eventuele organisatie trekken de aandacht. De Groningse econoom Sterken presenteert een historische analyse van het economische succes van de organisatie van de WK. Zijn conclusie luidt dat de organisatie van de WK voetbal het organiserende land in ieder geval geen extra economische groei (per hoofd van de bevolking) oplevert.

*Elmer Sterken*

---

Elmer Sterken is rector van de  
Rijksuniversiteit Groningen.

## **Vermeende economische effecten van sportevenementen**

Er zijn twee soorten van economische gevolgen van het organiseren van een grootschalig sportevenement. De eerste soort is die van de bedrijfseconomische analyse van het project: wat is de netto-opbrengst of verlies voor de eigenaren van de organisatie? Deze kosten en opbrengsten kunnen worden onderverdeeld in de omzet gedurende het evenement en de kosten vooraf en achteraf van het respectievelijk investeren en onderhouden van de noodzakelijke infrastructuur. De omzet gedurende het evenement is veelal een klein deel van de totale kosten; de opbrengsten uit de verkoop van televisierechten, toegangskarten en marketing zijn meestal voldoende om deze uitgaven te dekken. De haalbaarheidsdiscussie richt zich dan ook veelal op de kosten van de investeringen: stadions, wegen, vliegvelden, stadsvernieuwing, etc. Het economische risico van deze uitgaven is vele malen groter. Voor de meeste recente historische evenementen is per evenement een kosten-batenanalyse achteraf uitgevoerd. Het nadeel van een kosten-baten-analyse vooraf is veelal dat er een grote mate van subjectiviteit in schuilt. De sociale baten worden bijvoorbeeld door de organisatie veelal te optimistisch berekend. Bovendien verschilt de methodologie per analyse, waardoor een consistent historisch overzicht moeilijk te verkrijgen is.

De tweede soort van economische gevolgen heeft betrekking op de macro-economie. Heeft het organiserende land baat bij de organisatie omdat de groei van het inkomen per hoofd, al dan niet tijdelijk, hoger is? Hierbij kan men denken aan een uitbundige groei door een stijging van het consumentenvertrouwen, door de positieve gevolgen van de aanleg van infrastructuur, door een permanente toename van toerisme, door innovaties ten gevolge van de toeneming



van de sportbeleving en een mogelijke verlaging van de kosten van de gezondheidszorg, etc. Heronder richten we ons op deze invalshoek en presenteren een historisch-consistent overzicht voor het WK voetbal.

### **De toekenning van de WK organisatie**

Sinds 1930 (Uruquay) wordt het eindtoernooi van de WK voetbal georganiseerd. De eerste edities werden, soms controversieel, aan landen toegekend tijdens de vergaderingen van de FIFA. De eerste editie in Uruquay trok, vanwege de toenmalige bootreis van drie weken, slechts 4 Europese deelnemende landen. In 1938 werd de eindronde voor de tweede opeenvolgende editie in Europa (Frankrijk) gehouden, hetgeen tot een boycot van Argentinië en Uruquay leidde. Om toekomstige problemen te voorkomen heeft de FIFA na de Tweede Wereldoorlog het eindtoernooi bij toerbeurt in Latijns-Amerika en Europa georganiseerd en dus geen volledig open competitie van kandidaatstelling toegestaan. Pas voor de organisatie van 2002 heeft men besloten om een nieuw selectiesysteem te hanteren en alle landen aangesloten bij de FIFA de mogelijkheid tot organiseren in principe gunnen.

### **De macro-economie van de WK voetbal**

Op basis van de historische dataverzameling van nationale gegevens van het bruto binnenlands product en bevolkingsomvang van Maddison (zie [www.ggd.net](http://www.ggd.net)), aangevuld met gegevens uit de IMF World Economic Outlook van Oktober 2009 zijn voor alle organiserende landen groeivoeten van het inkomen per hoofd geconstrueerd. Deze groeivoeten zijn verminderd met de groei van het wereldinkomen per hoofd van de bevolking ten einde de invloed van globale conjuncturele schommelingen te neutraliseren. In de tabel 1 staan de voor de wereldgroei gecorrigeerde groeivoeten van het inkomen per hoofd per organiserend land vermeld rond het jaar van de organisatie (t) (Japan en Korea, de organiserende landen in 2002, zijn apart vermeld). Tabel 1 laat van 3 jaar voor de organisatie tot 3 jaar na dato de relatieve economische ontwikkeling zien.

Hoewel de varianties groot zijn, is het duidelijk dat er in ieder geval geen positieve invloed van de organisatie van de WK Voetbal op de groei van het inkomen per hoofd van de bevolking van het organiserende land is. In de laatste regels van de tabel staan de gemiddelden voor alle evenementen, de vooroorlogse en naoorlogse evenementen: deze regels vatten het beeld samen. Een natuurlijke vraag is of dit voor elk grootschalig sportevenement geldt. Een vergelijkbare analyse voor de Olympische Zomerspelen laat zien dat daarvan wel een licht positieve stimulans uitgaat (gegevens verkrijgbaar via: [e.sterken@rug.nl](mailto:e.sterken@rug.nl)).

Tabel 1: Groeivoeten van het inkomen per hoofd (gecorrigeerd voor de wereldgroei) rond het jaar van de WK

Groeio op moment								
Jaar	Land	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3
1930	Uruquay	9,5	-1,7	-3,9	14,8	-13	-4,2	-17,2
1934	Italië	4,2	7,0	-4,7	-4,2	5,3	-5,7	2,0
1938	Frankrijk	-0,6	-1,3	1,7	-1,9	3,2	-13,0	-19,9
1942	Geen WK							
1950	Brazilië	-4,7	-1,8	-1,0	-3,4	-2,3	0,2	-1,3
1954	Zwitserland	2,8	-3,3	-1,0	3,1	1,3	2,5	0,6
1958	Zweden	-2,2	0,3	2,0	-1,2	-0,1	1,2	3,1
1962	Chili	-10,6	2,0	0,1	-0,7	1,7	-5,1	-4,4
1966	Engeland	1,0	-0,5	-1,2	-1,9	0,0	0,2	-2,0
1970	Mexico	1,2	0,5	-0,6	0,3	-0,9	2,8	0,9
1974	West-Duitsland	0,2	1,0	-0,3	0,4	0,1	2,3	0,8
1978	Argentinië	-2,3	-5,0	2,0	-8,6	3,6	-0,8	-7,3
1982	Spanje	-1,3	1,0	-0,2	1,7	1,1	-1,8	-0,1
1986	Mexico	-7,4	-1,6	-1,2	-7,6	-2,3	-3,3	0,8
1990	Italië	1,1	1,4	1,4	1,8	1,6	0,0	-1,9
1994	USA	-1,3	1,4	0,7	0,8	-1,4	0,6	0,8
1998	Frankrijk	-0,8	-1,3	-0,5	1,7	0,6	-0,1	-0,3
2002	Korea	6,5	4,2	2,4	3,3	-0,7	0,2	0,6
2002	Japan	-2,5	-0,8	-1,6	-2,0	-1,7	-1,8	-1,4
2006	Duitsland	-3,6	-3,1	-2,5	-1,1	-1,3	-0,4	-2,9
2010	Zuid-Afrika	0,2	-0,5	-1,0	-1,3	-0,3	0,0	0,0
2014	Brazilië	-0,3	-0,5	-0,4	-0,3			
	Alle edities	-0,8	-0,1	-0,5	-0,3	-0,3	-1,3	-2,5
	Voor WWII	2,6	1,3	-2,3	2,9	-1,5	-7,6	-11,7
	Na WWII	-1,3	-0,4	-0,2	-0,8	0,0	-0,2	-0,8

<sup>a</sup> Ter verduidelijking: t-3 is drie jaar vooraf, t is in het jaar van de organisatie, t+3 is drie jaar na het WK.

### Breder effect

De FIFA wil met het toekennen van de eindronde van het WK het product voetbal en de wensen van de bonden met veel actieve voetballers eren. Economische overwegingen lijken, in tegenstelling tot het IOC, van een geringer belang te zijn. De verspreiding van de aandacht voor voetbal is zeker na 1998 een belangrijke component in de overweging van toekenning geweest. Een andere manier om het macro-economische succes van de organisatie van het WK te meten is derhalve wellicht een vergelijking tussen de ontwikkeling van het inkomen per hoofd van het land dat de organisatie van de eindronde verzorgt versus de ontwikkeling van landen die zich eveneens als kandidaat-organisator hebben opgeworpen en daadwerkelijk mee hebben gedongen in de bieding (dat zijn per evenement gemiddeld twee of drie landen). Hierdoor verdwijnt wellicht het effect dat de FIFA de ogen op een specifieke subgroep van landen gericht

heeft. Tabel 2 laat de ontwikkeling van de groei van het inkomen per hoofd vanaf het jaar van organiseren tot 3 jaar na dato zien en toont aan dat de groei in het organiserende land tegenvalt.

Tabel 2: Extra groei van het inkomen per hoofd van de organiserende landen en andere kandidaatlanden

	Organiserend land				t	Rivalen		
	1	t+1	t+2	t+3		t+1	t+2	t+3
Alle edities	-0,4	1,0	-1,8	-0,6	-0,1	0,8	1,0	0,4
Voor WWII	0,6	3,9	-6,4	1,5	0,3	0,4	1,5	2,7
Na WWII	-0,3	0,5	-0,7	-0,4	-0,3	0,9	0,9	-0,4

### Tot besluit

De organisatie van de eindronde van het WK voetbal is vanuit macro-economisch gezichtspunt niet aantrekkelijk. Wellicht is een verklaring van deze negatieve conclusie de eenzijdigheid van de investeringen (namelijk in voetbalstadions) ten opzichte van bijvoorbeeld de investeringen voor de Olympische Zomerspelen, waarvoor wel een licht positieve extra groei van het inkomen per hoofd gevonden wordt. De economische aandacht dient derhalve naar de bedrijfseconomische netto winstgevendheid voor de organiserende instanties uit te gaan en niet zozeer naar de uitstralingseffecten op de macro-economie. Dit alles wil niet zeggen dat er andere, niet-economische, overwegingen kunnen zijn om toch de organisatie van de WK Voetbal naar België en Nederland te proberen te halen.

### Bron

*Me Judice*, jaargang 3, 9 augustus 2010.

# WK hoeft niet alleen voor FIFA leuk te zijn

## Exorbitante eisen van wereldvoetbalbond ondermijnen draagvlak voor WK in Nederland en België

*Ruud Koning*

---

Ruud Koning is bijzonder hoogleraar Sporteconomie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Nederland en België krijgen vanaf maandag bezoek van de FIFA-inspectiecommissie. Het is de vraag of de landen zullen profiteren van het WK voetbal op eigen bodem.

De inspectiecommissie van de wereldvoetbalbond FIFA begint volgende week aan haar ronde in Nederland en België, die gezamenlijk het WK in 2018 of 2022 willen organiseren. Voor het slagen van zo'n veelomvattend evenement is een ruim maatschappelijk en politiek draagvlak essentieel. De samenleving wordt immers gevraagd flink in de buidel te tasten voor de organisatie van het toernooi. Volgens de kosten-batenanalyse, uitgevoerd door de Stichting voor Economisch Onderzoek, is de organisatie van het toernooi namelijk niet kostendekkend. Als voldoende mensen plezier ontlenen aan het evenement, overtreffen de maatschappelijke opbrengsten de kosten, dus is het van belang dat iedereen op zijn manier kan genieten van en meedoen met dit evenement. Alleen als het evenement van iedereen is, maakt het dus kans van slagen.

De FIFA kan op dat gebied nog wel het een en ander winnen. Neem de onhandige wijze waarop de kwestie met de Bavaria-meisjes in Zuid-Afrika is afgehandeld. Dat de meisjes werden opgesloten was een buitensporige maatregel. En had de secretaris-generaal van de FIFA niet beter publiekelijk de marketingdirecteur van Bavariakunnen uitnodigen om in Zuid-Afrika de zaak uit te praten, als het hen zo hoog zat?

Draagvlak wordt ook niet echt gecreëerd door te vragen dat de FIFA en alle dochterondernemingen worden vrijgesteld van belastingen als het WK naar België en Nederland komt. Passages van het bidboek van Nederland en België bevestigen dat de FIFA geen belasting hoeft te betalen: niet voor geboekte hotelkamers, niet in de supermarkt, niet over merchandising die wel voor een hoge prijs aan fans wordt verkocht.

Hoewel de Nederlandse regering zegt dat de kosten niet op de burgers mogen worden afgewenteld, is hier toch sprake van zo'n 300 miljoen euro aan gedeerde belastinginkomsten. Die schatting is bevestigd door het ministerie van

Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het is te hopen dat dit niet de nieuwe fiscale standaard wordt voor andere internationale toernooien in Nederland. Een beetje laat vraagt ook de Tweede Kamer zich af waar nu precies mee is ingestemd, blijkens de Kamervragen die enkele weken geleden zijn gesteld.

Volgens de kosten-batenanalyse moet voor bijna 600 miljoen euro in stadions worden geïnvesteerd. Naar schatting zal 280 miljoen daarvan onrendabel blijken. Wie kijkt naar het afgelopen WK in Zuid-Afrika ziet dat het land prachtige stadions heeft gebouwd die ogenschijnlijk alleen tijdens het WK goed zijn gebruikt. Toch kan dat probleem van overcapaciteit na het evenement aanleiding zijn voor creatieve innovaties. Onlangs werd in het Amsterdamse Olympisch Stadion alleen eerste plan gepresenteerd voor een tijdelijke tweede ring. Het is echter nog de vraag of een dergelijke oplossing acceptabel is voor de FIFA. Een andere vraag is in hoeverre door de overheid betaalde of gesubsidieerde stadionuitbreidingen in bijvoorbeeld Heerenveen en Enschede de competitieve verhoudingen in de eredivisie onbedoeld beïnvloeden.

Voorstanders van het WK benadrukken vaak dat de lokale economie zal opleven dankzij alle bezoekers die op het evenement afkomen. Maar om hoeveel toeristen gaat het eigenlijk? Het aantal bezoekers in Zuid-Afrika is sterk tegenvallen: daar waar in 2004 nog werd uitgegaan van zo'n 475.000 buitenlandse toeristen, lijkt nu minder dan 250.000 daadwerkelijk te zijn geweest. Die toeristen bleven bovendien korter en gaven minder uit dan verwacht.

De FIFA heeft een monopolie op de organisatie van het wereldkampioenschap voetbal, en daar gedraagt ze zich naar. De productiefactoren (spelers en stadions) worden voor een appel en ei ter beschikking gesteld door clubs en het organiserende land, en de FIFA incasseert opbrengsten van marketingcontracten en verkoop van televisierechten. Jammer dat juist in het toernooi in Zuid-Afrika geen pogingen zijn ondernomen om de lokale economie ook te laten profiteren van het toernooi. De FIFA importeerde merchandising uit China, en straatventers mochten niet te dicht bij het stadion hun waren verkopen. Een gemiste kans.

Een WK voetbal is een prachtig feest, en een feest mag wat kosten. Na drie verloren WK finales kan thuisvoordeel de sportieve balans in het voordeel van Oranje laten doorslaan. Een groen evenement met creatieve oplossingen voor tijdelijke capaciteitsproblemen is een prachtige uitdaging, maar niet tegen elke prijs. Nederland heeft geen behoefte aan grote stadions die later niet goed worden gebruikt, en zo'n evenement moet juist de middenstand in Nederland en België kansen bieden. Een advertentieverbod in een straal van twee kilometer rondom de stadions ligt dan niet voor de hand.

### **FIFA komt inspecteren**

De inspectiecommissie van de FIFA bezoekt de komende twee weken Nederland en België. De landen willen in 2018 of 2022 het WK voetbal organiseren.

De commissie van de FIFA zal zich bezighouden met de controle van stadions, accommodaties en infrastructuur. De inspectie begint in België, waar de delegatie maandag arriveert en blijft tot en met dinsdag. Vanaf woensdag verblijft de commissie in Nederland, waar een bezoek wordt gebracht aan de premier en de stadions van Feyenoord, Ajax en PSV.

De Britse bookmakers schatten de kansen van Engeland en Rusland hoger in dan het Belgisch-Nederlandse voorstel. Op 2 december wijst de FIFA de organisatie van de WK's 2018 en 2022 toe.

### **Bron**

*NRC Next*, 5 augustus 2010.



## Thema 6: 65 jaar CPB

In 2010 vierde het CPB zijn 65-jarig bestaan. Een mooi moment om de balans op te maken. Volgens Ewald Engelen valt deze balans steeds vaker negatief uit. De toenemende complexiteit van de economische werkelijkheid is moeilijk in de modellen van het CPB te vangen. Het CPB biedt volgens hem dan ook vooral schijnzekerheid. Volgens Frank den Butter kan het CPB echter nog niet met pensioen. Als rekenmeester van de overheid levert het CPB een belangrijke bijdrage aan het economische beleidsdebat in Nederland door het maken van zo goed mogelijke voorspellingen en het doorrekenen van beleidsmaatregelen. Jan Luiten van Zanden beschrijft de spagaat van het CPB tussen wetenschap en politiek en bespreekt hoe de rol van het CPB in het beleidsdiscours zich gedurende zijn bestaan heeft ontwikkeld. Uiteraard zal het CPB zich moeten blijven vernieuwen om ook in de komende 65 jaar zijn positieve bijdrage te kunnen blijven leveren.





# Het CPB kan nog niet met pensioen

Het Centraal Planbureau (CPB) vervult al sinds jaar en dag een sleutelrol als rekenmeester in de beleidsvoorbereiding in ons land. Deze rol zal het CPB ook na het bereiken van de 65-jarige leeftijd blijven vervullen. Berekening van de effecten van voorgestelde beleidsmaatregelen en het leveren van zo goed mogelijke voorstellingen van de Nederlandse economie zijn daarbij belangrijke taken. Daartoe is wel nodig een goede balans te houden tussen de praktische, op de toekomst gerichte relevantie van de analyse en benutting van nieuwe inzichten uit de internationale wetenschappelijke literatuur.

*Frank den Butter*

---

Frank den Butter is hoogleraar  
Algemene Economie aan de Vrije  
Universiteit, Amsterdam.

## 1 Inleiding

De eerste vraag die bij mij opkwam toen ik hoorde over het 65-jarig jubileum van het Centraal Planbureau (CPB) was “.. maar ze gaan toch nog niet met pensioen?”. Natuurlijk is die gedachte ingegeven door de berekeningen die het CPB gemaakt heeft over de gunstige gevolgen voor overheidsfinanciën en arbeidsparticipatie van een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd. Die berekeningen hebben bijna het karakter van een advies aan de regering en maatschappij om die verhoging door te voeren. Met opzet zeg ik “bijna” want essentieel in de positie die het CPB inneemt in ons poldermodel van de beleidsvoorbereiding is, dat het bureau *geen* adviseur van de overheid is. Bij zijn afscheid als directeur van het CPB heeft Henk Don dat nog eens fijntjes duidelijk gemaakt toen hem een dergelijke adviseursfunctie werd toegedicht. Het CPB is de rekenmeester van de overheid en heeft als zodanig een naar buitenlandse verhoudingen vrijwel onvoorstelbaar sterke positie in het beleidsdebat opgebouwd. Maar het primaat van de beleidsvoorstellen blijft bij de Ministeries, de politiek en soms ook bij andere deskundigen met goede ideeën. Het CPB wordt geacht die ideeën en voorstellen op hun betekenis voor de economie en welvaart te beoordelen. Het spreekt vanzelf dat het CPB bij het maken van die berekeningen ook wel eens op eigen ideeën en gedachten komt hoe het beter kan. In de praktijk wordt dan wel een omweg gevonden hoe dat ‘advies’ naar buiten kan worden gebracht. Daarbij is het veelal moeilijk een onderscheid te maken tussen wat als advies kan gelden en wat als volledig politiek neutrale analyse van een beleidsvariant kan worden gezien. Een eigen beleidsagenda van het CPB, met het gevaar van politieke inkleuring, blijft echter ongepast.

Het idee dat het CPB nadrukkelijk in formele zin geen adviesfunctie voor de overheid vervult, ligt besloten in de manier waarop in ons land de economische beleidsvoorbereiding is ingericht. De oprichter en eerste directeur van het CPB, Jan Tinbergen, heeft bij die inrichting een belangrijke rol gespeeld. Hierbij wordt wel gesproken van de ‘polder van Tinbergen’, waarover later meer. De positie van het CPB in het beleidsdebat heeft vorm gekregen in de eerste jaren na de oorlog toen de aanbevelingen van het bureau op zijn zachtst gezegd nog niet direct wortel schoten in het beleid. Dit oorspronkelijke gebrek aan belangstelling heeft, aldus Passenier (1994, blz. 86), de doorslag gegeven bij de keuze voor de eigen rol binnen de Haagse decors: “Niet meer het leveren van adviezen voor het best passende beleid, maar het berekenen van de sociaal-economische consequenties van een beleidspakket dat elders wordt bepaald”. Het is mede dankzij deze keuze voor rekenmeesterschap i.p.v. adviseur dat de analyses van het CPB tegenwoordig richtinggevend zijn in het Haagse debat. Beleidsvoorstellen maken geen kans wanneer het CPB er niet zijn licht over heeft laten schijnen.

Het is evident dat zo’n invloedrijk bureau niet met pensioen mag. Dit artikel bespreekt waarom dat het geval is. Vanuit een terugblik naar het verleden, wordt een overzicht gegeven van twee belangrijke onderdelen van de werkzaamheden van het CPB, namelijk de modelmatige beleidsanalyse en het opstellen van voorspellingen over de Nederlandse economie. Deze taken van het CPB als rekenmeester voor de overheid hebben ook de langste historie. Vervolgens komen enkele punten aan de orde waaraan het CPB na het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd – ook al wordt deze op 67 jaar gesteld –, meer aandacht zou kunnen besteden. Een andere werkzaamheid van het CPB, die in de afgelopen decennia sterk aan belang heeft gewonnen, namelijk het uitvoeren van kosten-batenanalyses voor grote projecten, wordt door collega Carl Koopmans in dit nummer van *TPEdigitaal* besproken. Een belangrijk uitgangspunt bij al deze economische analyses is dat deze plaatsvinden vanuit het perspectief van de welvaartstheorie. Dat dient zo te blijven, ook al wordt deze door sommigen (vooral niet-economen) als te beperkt en te normatief gezien.

## 2 De geschiedenis

Het lijkt vanzelfsprekend dat, toen Tinbergen in 1945 de eerste directeur van het Centraal Planbureau werd, de modelmatige beleidsanalyse zich een vooraanstaande positie zou verwerven in de beleidsvoorbereiding in ons land. Tinbergen was immers de bouwer van het eerste econometrische beleidsmodel (1936) waarmee hij zelfs indertijd al in beleidsvarianten (met de beroemde spoorboekjes) de effecten van beleidsmaatregelen berekende. Zo vanzelfsprekend was die dominante rol van Tinbergen’s ideeën in het begin echter niet. In de beginjaren ontstond namelijk op het CPB een fundamentele discussie over de vraag hoe vorm zou moeten worden gegeven aan de formele verplichting om

ieder jaar een Centraal Economisch Plan op te stellen (Van den Boogaard 1999). Enerzijds was er de opvatting van Van Cleeff om normatief planmatig te werk te gaan waarbij het economisch plan leek op de wijze waarop een bedrijfsplan wordt opgesteld. Anderzijds was het de opvatting van Tinbergen dat er een scheiding van verantwoordelijkheden dient te bestaan tussen de politiek, die de maatschappelijke preferenties bepaalt, en de beleidanalyse die zo goed mogelijke voorspellingen en effectenberekeningen van beleidsplannen oplevert.

De wijze waarop de economische beleidsadvisering het meest succesvol zou zijn in de verzuilde samenleving stond centraal in deze controverse. In de beleving van Van Cleeff zouden de meningen en voorkeuren van de verschillende zuilen in een alomvattende normatieve theorie dienen te worden samengevoegd. Daarbij diende het budget een centrale plaats in te nemen. Dit budget moest de basis vormen voor een nationaal economisch plan, op soortgelijke wijze als een bedrijf een bedrijfsplan (business plan) opstelt. Een Centraal Economische Raad, met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en de overheid, diende dan voor het opstellen en goedkeuren van zo'n plan te zorgen. Het zou in feite betekenen dat de onzichtbare hand van het prijsmechanisme werd vervangen door de zichtbare hand van het plan. Van Cleeff sprak in dit verband dan ook van 'Planhuishoudkunde'. Het is evident dat de ideeën van Van Cleeff ver afstonden van de opvattingen van Tinbergen over de rol van het CPB en het 'economisch plan' in de Nederlandse politieke constellatie. Het uitgangspunt van Tinbergen was dat er een zo objectief mogelijk beeld van de werkelijkheid geschetst diende te worden. De verschillen in opvattingen tussen de zuilen zouden daarmee kunnen worden teruggebracht tot de normatieve componenten. Anders gezegd, het stond hem voor ogen om een duidelijk onderscheid te maken tussen de werking van de economie – geformaliseerd en gestileerd in het economisch model – en de doelstellingen van economische politiek die in een welvaartsfunctie worden beschreven. Het oogmerk was dan om het eens te worden over de werking van de economie (consensus-model) en in onderhandelingen tot een compromis te komen over de na te streven beleidsdoelstellingen (compromis-model). Uiteindelijk is het pleit in het voordeel van de methodiek van Tinbergen beslecht. Aldus heeft de Staathuishoudkunde, of, in overeenstemming met de titel van dit tijdschrift, de Politieke Economie, het gewonnen van de Planhuishoudkunde.

Deze methodiek van Tinbergen ligt ook aan de basis van de institutionele vormgeving van de beleidsvoorbereiding in ons land, die kan worden aangeduid als de 'polder van Tinbergen'. Nadat duidelijkheid was gekomen over de manier waarop het begrip 'plan' in de opdracht van het CPB diende te worden ingevuld, bestaat er in de Nederlandse macro-economische beleidsvoorbereiding een duidelijke scheiding tussen drie onderdelen, namelijk (i) de verzameling van statistische gegevens, waar het CBS de verantwoordelijkheid heeft, (ii) de werking van de economie beschreven in een kwantitatieve modelmatige

analyse zoals deze door het CPB wordt gedaan en, onafhankelijk daarvan, (iii) de normen en politieke preferenties, die in de discussies in de SER, en natuurlijk ook in het parlement aan de orde komen. Terwijl de twee eerste elementen tot het domein van de wetenschap gerekend worden, behoort articulatie en afweging van preferenties tot het politieke domein.

Opmerkelijk hierbij is trouwens deze strikte scheiding die Tinbergen – voor de oorlog medewerker van het CBS – aanbracht tussen het verzamelen en samenstellen van statistische gegevens en de beleidsanalyse. Dit is een belangrijk verschil met bijvoorbeeld de organisatie van de beleidsanalyse in Noorwegen waar de analysefunctie binnen het Noorse Centrale Bureau voor de Statistiek plaatsvindt. In Noorwegen is de economische planning in de eerste na-oorlogse jaren gedomineerd door de ideeën van Frisch, met Tinbergen de eerste Nobelprijswinnaar in de economische wetenschappen. De planning in Noorwegen had een sterk administratief en directief karakter en was georganiseerd rond een gedetailleerd systeem van Nationale Rekeningen. In Noorwegen werd de planning in de hele bureaucratie geïntegreerd (Bjerkholt 1999). Deze planning diende volgens Frisch te gebeuren op basis van beslissingsmodellen, waarbij met behulp van mathematische programmering de doelstellingen van economische politiek zo goed mogelijk werden bereikt. In feite sluit de wijze waarop de beleidsvoorbereiding in Noorwegen georganiseerd was, veel meer aan op de bedrijfsmatige planningsmethodiek die Van Cleeff voor ogen stond, dan op de door Tinbergen voorgestane scheiding van verantwoordelijkheden. Overigens hebben de denkbeelden van Frisch in Noorwegen niet zodanig wortel geschoten dat daar ooit van directe bedrijfsmatige planning sprake is geweest.

Het idee dat de economie het beste als een bedrijf kan worden bestuurd, komt in verholde vorm terug in de kringen rond het innovatieplatform met de opvatting dat Nederland een keuze dient te maken voor ondersteuning van sterke industriële sectoren (zie bijvoorbeeld Den Butter 2010b). Deze opvatting miskent dat de maatschappelijke organisatie van een land ten principale verschilt van een bedrijf waar inderdaad strategische keuzes planmatig dienen te worden gemaakt en uitgevoerd. In die zin past de keuze die Tinbergen indertijd heeft gemaakt ook beter in het maatschappelijk bestel van een democratische rechtsstaat dan de bedrijfsmatige planning van Frisch en Van Cleeff. Terzijde zij hierbij opgemerkt dat het innovatieplatform ten dele uit leden bestond die leiding geven aan grote bedrijven, zodat de oriëntatie op een bedrijfsmatige planning voor innovatie en economische bedrijvigheid vanuit dat perspectief te verklaren valt.

### 3 Modelmatige beleidsanalyse

Een belangrijk handelsmerk van het CPB vormt de doorrekening van de effecten van beleidsvoorstellen op basis van (macro-economische) modellen. Dit levert de ‘spoorboekjes’ op die Tinbergen al in 1936 presenteerde. Voor deze berekeningen

heeft het CPB een opeenvolging van generaties modellen gebruikt (Den Butter 1990). Dat betreft (i) de Keynesiaanse, vraagbepaalde modellen voor de korte termijn uit de jaren vijftig en het begin van de jaren zestig; (ii) de neo-klassiek georiënteerde modellen (bijvoorbeeld Vintaf) waarin de aanbodkant van de reële sfeer een veel belangrijker rol speelde en die ook voor de middellange termijn waren bedoeld; en (iii) aan het eind van de jaren zeventig de modellen met een monetaire sector (bijvoorbeeld FREIA, KOMPAS). Deze overgangen tussen de generaties beleidsmodellen moeten worden gezien tegen de achtergrond van de veranderingen in de feitelijke economische ontwikkeling in die tijd en de daarmee verbonden beleidsfilosofie. Zo vormde de stagflatie aan het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig de aanleiding voor de overgang van de eerste naar de tweede generatie modellen. Een belangrijke aanleiding voor de inbouw van een monetaire sector was het feit dat in de jaren zeventig zowel de collectieve sector steeds verder in omvang toenam als ook dat het financieringstekort van de overheid steeds groter werd.

Tot op dat moment was het gebruik van de macromodellen in de beleidsanalyse nog geheel gebaseerd op de leer van de economische politiek van Tinbergen. De modellen beschreven zo goed mogelijk het gedrag van economische subjecten op macroniveau, waarbij werd aangegeven hoe de overheid via een inzet van de instrumenten van economische politiek de gewenste beleidsdoelstellingen kon bereiken. Dit beeld van de 'knoppen-draai-economie', waarbij de overheid via instrumentering het in de modellen beschreven gedrag van de economische subjecten kan benutten om de doelstellingen te bereiken, past geheel bij het toenmalige geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Maar het was ook in 1972 dat dit beeld met de opkomst van de leer van de rationele verwachtingen en de Lucas-critiek op het gebruik van de beleidsmodellen scheurtjes begon te vertonen. De gedachte was dat het publiek kan anticiperen op instrumenteel beleidsingrijpen door de overheid en daarmee het gedrag aan dat beleid kan aanpassen. Dit betekende een flinke deuk in het beeld van de knoppen-draai-economie. Het idee van de maakbare samenleving vervaagde.

Deze ontwikkelingen hadden tot gevolg dat ook het karakter van de modelmatige beleidsanalyse veranderde (zie Don e.a. 1991). Daarnaast hebben nieuwe beleids-thema's de oude verdrongen. Zo is het toegepast algemeen evenwichtsmodel MIMIC in gebruik genomen. Hiermee kunnen de lange-termijn evenwichtseffecten van beleidsmaatregelen in de sfeer van de belastingen, de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt worden berekend. De teloorgang van het geloof in de maakbare samenleving betekende ook een verschuiving in de manier waarop met modellen de gevolgen van beleidsmaatregelen worden berekend. Daarbij wordt in een impuls-analyse (of: impuls-response analyse: het spoorboekje van Tinbergen) niet zozeer de inzet van een beleidsinstrument als exogene groeiheid veranderd,

maar wordt bezien hoe volgens het model autonome schokken in de economie doorwerken. Die autonome schokken vormen een weergave van de inherente stochastiek in de economie.

Op deze manier kan vervolgens met het model worden nagegaan wat een verandering van het gedrag, die door een beleidsingreep wordt uitgelokt, betekent voor de doorwerking van de autonome schokken in de economie. Deze methodiek toont dan hoe het beleid het gedrag zou dienen te beïnvloeden opdat autonome schokken in de economie effectiever worden opgevangen en minder turbulentie veroorzaken. Deze manier van modelgebruik past veel beter bij de huidige opvatting dat beleidsdoelen niet zo goed via een directe instrumentering maar veel beter via institutionele veranderingen bereikt kunnen worden.

Toch wordt in Nederland nog steeds grote waarde gehecht aan de modelmatige beleidsanalyse. De aandacht voor de doorrekening door het CPB van de economische effecten van de voorgestelde maatregelen in de programma's van de politieke partijen, getuigt hiervan (zie Graafland en Ros (red.) 2003). Het markeert bijkans de ultieme realisatie van Tinbergens droom om de kennis over de werking van de economie te scheiden van de normatieve preferenties over de ruilwaarden tussen de verschillende beleidsdoeleinden, die voor iedere politieke partij of zuil verschillend zijn. Deze doorrekeningsexercitie kent voordelen, maar ook nadelen. Voordeel is dat alle politieke partijen gedwongen worden om hun beleidsvoor-nemens zodanig te concretiseren dat het CPB ze onderling vergelijkbaar kan maken. Dit levert overigens voor de kiezers minder concrete informatie op dan de tegenwoordig alom beschikbare stemwijzers, maar het heeft wel het voordeel dat bij de kabinetsformatie de meest veelbelovende voorstellen kunnen worden samengevoegd. Meer in het algemeen verschaft het bij de kabinetsformatie een kader voor de onderhandelingen en verlaagt daarbij de transactiekosten. Een belangrijk nadeel is dat de economisch deskundigen van de politieke partijen zo langzamerhand weten welke maatregelen het goed doen volgens de modellen van het CPB en daartoe ook de verkiezingsprogramma's inrichten. Daarbij blijft het de vraag of dat ook de maatregelen zijn die in werkelijkheid de grootste welvaart volgens de preferenties van de desbetreffende partijen opleveren. Tijdens de doorreken-exercitie voor de parlementsverkiezingen in 2010 kwam daar nog het feit bij dat 20 ambtelijke commissies al allerlei ombuigingsvoorstellen hadden gedaan, waarvan de politieke partijen in hun 'onderhandelingen' met het CPB dankbaar gebruik hebben gemaakt. Bovendien had het CPB reeds de economische effecten van de voorstellen van de ambtelijke commissies doorgerekend, zodat deze berekeningen beschikbaar waren voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's: de politieke partijen hadden al kennis van de berekende effecten. Na publicatie van het rapport *Keuzes in Kaart 2011-2015* op 20 mei 2010 ging het verkiezingsdebat dan ook vrijwel uitsluitend over de boekhoudkundige invulling die de politieke

partijen hadden gegevens aan de wens van het CPB om in de komende twee kabinetsperiodes 29 miljard euro te bezuinigen.

In feite gaat het bij deze beleidssimulaties om ‘als-dan’ redeneringen waarbij de effectiviteit van beleidsmaatregelen *ex ante* wordt onderzocht. Zo'n *ex ante* evaluatie betekent dat het model de rol van de werkelijkheid vervult: het is het laboratorium waarin het experiment met de beleidsverandering wordt vergeleken met de situatie zonder beleidsverandering – de controlegroep. Daarentegen wordt vanuit het micro-economisch perspectief bepleit de effecten van beleidsveranderingen *ex post* te evalueren, bij voorbeeld door een echt experiment of door bestudering van natuurlijke experimenten (Van der Klaauw en Van den Berg 2001). Ook bestuurskundigen kijken met een kritische blik naar de *ex ante* evaluaties zoals het CPB deze uitvoert (zie bijvoorbeeld Hoppe 2009). Dergelijke evaluaties van beleidsmaatregelen op basis van ‘echte experimenten’ betekenen overigens niet dat de macromodellen volledig overbodig worden. In dat geval zijn namelijk macromodellen nodig om te laten zien hoe de op microniveau waargenomen gedragsveranderingen op macroniveau zullen doorwerken. Alleen met macromodellen kunnen de algemene evenwichtseffecten van de beleidsmaatregelen berekend worden (zie ook Heckman, Lochner en Taber 1998).

#### 4 Voorspellingen

De functie van rekenmeester van het CPB kent twee belangrijke onderdelen. Naast de hiervoor besproken doorrekening van beleidsmaatregelen, is dat het leveren van voorspellingen over de Nederlandse economie. Dit is zelfs een officiële functie, in de zin dat de rijksbegroting in het komend jaar dient uit te gaan van de voorspellingen die in de Macro Economische Verkenningen (MEV) uit september van het daaraan voorafgaande jaar zijn opgenomen. Deze MEV wordt tezamen met de Miljoenennota op Prinsjesdag gepubliceerd. Daarnaast bevat ook het Centraal Economisch Plan (CEP) dat ieder jaar in het voorjaar verschijnt, een overzicht en vooruitblik op de economische ontwikkeling in ons land. Bovendien worden de voorspellingen in de overige kwartalen ook tussentijds bijgesteld, zodat het CPB viermaal per jaar voorspellingen aflevert. Wanneer de situatie snel verandert, zoals dat tijdens de kredietcrisis het geval was, is de roep om nog meer tussentijdse aanpassingen van de voorspellingen groot. Terecht geeft het CPB daar slechts in hoge uitzondering aan toe. Anders is het gevaar dat iedere nieuwe voorspelling weer tot politieke commotie leidt, die achteraf, vanwege de nu eenmaal aan voorspellingen verbonden onzekerheden, onnodig blijkt. Ten slotte worden, veelal aan het begin van een verkiezingsperiode, door het CPB in de Middellange Termijnverkenning (MLT) voorspellingen over de komende 4 of 5 jaar opgesteld. Deze voorspellingen doen onder meer dienst als centrale projectie voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Overigens heeft het CPB naast de functie van rekenmeester nog een tweede taak, die vaak wat onderbelicht blijft



maar in de loop van de tijd steeds belangrijker is geworden. Dat is het feit dat het CPB in meer algemene zin is gaan functioneren als een centrum van toegepast economisch onderzoek (Don 1996).

De Nederlandse beleidsmakers hebben een haat-liefde verhouding met de voorspellingen van het CPB. Aan de ene kant beklagen ze zich over de in hun ogen onnauwkeurigheden en grote fouten waarmee de voorspellingen behept zijn. Aan de andere kant worden de voorspellingen welhaast als heilige getallen gezien, en overheersen ze de beleidsdiscussie. Dit laatste aspect werd mij nog eens goed duidelijk toen ik van een van onze ministeries het verzoek kreeg of ik voorspellingen van de voorspellingen van het CPB kon maken. Ik heb dat afgewezen, omdat het mij een verspilling van onderzoeksgelden leek. Ik heb nog even geopperd dat ik wel wilde proberen om voorspellingen van de feitelijke economische ontwikkeling te maken, aangezien ik dat relevanter achtte dan de voorspellingen van het CPB te gaan voorspellen. Dat was misschien inderdaad wat ik in antwoord op het verzoek van het ministerie had moeten doen. De voorspellingen van de feitelijke ontwikkeling zijn, door de bank genomen, immers ook de beste voorspellingen van de voorspellingen van het CPB. Dat komt omdat het CPB er nu eenmaal in slaagt de feitelijke ontwikkeling goed te voorspellen. Daarbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat de voorspellingen van het CPB zogenaamd 'beleidsarme' voorspellingen zijn. Het betekent dat geen rekening wordt gehouden met eventuele beleidsreacties van de overheid die nog geen parlementaire goedkeuring hebben. Dat is de enige reden waarom voorspellingen van anderen, die wel op beleidsreacties kunnen anticiperen, een verbetering ten opzichte van de voorspellingen van het CPB zouden kunnen betekenen. Eigenlijk hebben de voorspellingen van het CPB in die zin zelfs het karakter van een zelfvernietigende voorspelling: wanneer deze voorspelling op een onhoudbare verslechtering van de economische situatie duidt, is de regering wel gedwongen om maatregelen te nemen die de economische ontwikkeling in een andere richting sturen. Meestal zal de beleidsreactie echter met een zo grote vertraging de feitelijke ontwikkeling beïnvloeden dat dit geen gevolgen voor de kwaliteit van de voorspellingen heeft. De voorspellingen van het CPB blijken dan ook trefzeker, in de zin dat er geen systematische fouten worden gemaakt. Daartoe is wel nodig dat de kwaliteit van de voorspellingen regelmatig wordt getoetst in een zogeheten 'post-mortem analyse', waarin achteraf de modelvoorspellingen worden vergeleken met de realisaties en waarin wordt bezien wat de achterliggende oorzaken van de voorspelfouten zijn. De methodiek voor het opstellen van voorspellingen, waartoe ook de macromodellen worden gebruikt, is sterk verwant aan de aandacht van de beleidsanalyse voor de manier waarop autonome schokken in de economie doorwerken. Het klinkt wat paradoxaal, maar wanneer men zo goed mogelijke modelvoorspellingen wil maken, dient men juist te zoeken naar het onvoorspelbare in de economie. Dit zijn de schokken die in de causaliteitsketen van de economie vooraan

staan. Deze schokken zijn dus zelf onvoorspelbaar, maar wanneer men hun omvang kent valt wel te voorspellen hoe deze schokken in de economie doorwerken. Zo zijn voorspellingen te maken van de variabelen en grootheden die een latere plaats in de causaliteitsketen hebben. De autonome schokken fungeren als exogene variabelen in de voorspelmodellen. Deze focus op 'vroegge voorspellers' (early warners) vormt een belangrijk onderdeel van de conjunctuuranalyse, waarin het conjunctuurverloop wordt voorspeld op basis van voorlopende conjunctuurindicatoren.

In de voorspellingen van het CPB over de Nederlandse economie vormt de ontwikkeling van de wereldhandel de meest belangrijke exogene grootheid. Daarnaast zijn ook de koers van de dollar, de olieprijs en de renteontwikkeling van belang, maar deze grootheden worden in de voorspellingen van het CPB veelal gelijk gesteld aan de actuele waarden. De aandacht wordt gericht op een goede voorspelling van de wereldhandel. Zelfs kan worden beweerd dat de kwaliteit van de voorspellingen van het CPB in grote mate samenhangt met de nauwkeurigheid waarmee de ontwikkeling van de wereldhandel wordt voorspeld. Voor een handelsland als Nederland ligt dat trouwens voor de hand.

Tabel 1: De ramingen van het CPB voor 2009 en 2010

Moment van raming		2009	2010	2011
MEV 2009/ September 2008	Groei wereldhandel (in%)	3 ¼		
	Groei bbp (in %)	1 ¼		
	Werkloosheid (in dzd.)	335		
Maart/april 2009	Groei wereldhandel (in%)	-9 ¾	1 ½	
	Groei bbp (in %)	-3 ½	-¼	
	Werkloosheid (in dzd.)	420	675	
Juni 2009	Groei wereldhandel (in%)	-15 ¼	1 ¾	
	Groei bbp (in %)	-4 ¾	-½	
	Werkloosheid (in dzd.)	430	730	
September 2009	Groei wereldhandel (in%)	-14 ¾	2 ½	
	Groei bbp (in %)	-4 ¾	0	
	Werkloosheid (in dzd.)	405	615	
December 2009	Groei wereldhandel (in%)	-12 ¾	7 ½	
	Groei bbp (in %)	-4	1 ½	
	Werkloosheid (in dzd.)	380	510	
Februari 2010	Groei wereldhandel (in%)	-12,7	7 ½	5 ½
	Groei bbp (in %)	-4,0	1 ½	2
	Werkloosheid (in dzd.)	379	500	500
Juni 2010	Groei wereldhandel (in%)	-12,6	7½	5 ¼
	Groei bbp (in %)	-4,0	1¼	1¾
	Werkloosheid (in dzd.)	379	445	465

In tabel 1 zijn de meest relevante voorspellingen van het CPB over de periode van de kredietcrisis opgenomen. Hieruit blijkt de cruciale rol die de voorspelling van de wereldhandel speelt. In de MEV-voorspellingen van september 2008, toen de ernst van de kredietcrisis nog (net) niet duidelijk was, werd nog een groei van de wereldhandel van bijna 4% voorspeld, met een groei van het volume bbp van 1¼%. Dat laatste was overigens al wat lager dan het conjunctureel gemiddelde. Vervolgens manifesteerde de kredietcrisis zich in alle ernst, hetgeen in het CEP van maart 2009 een grote bijstelling van de groei van de wereldhandel, en daarmee van de voorspelling van de ontwikkeling in eigen land, tot gevolg had. Het pessimisme over de conjuncturele inzinking was vooral groot in het midden van 2009. Dat gold met name voor de voorspellingen van de werkloosheid. De voorspellingen van de groei van de wereldhandel voor 2010 zijn in de loop van 2009 opgehoogd, maar dat heeft natuurlijk vooral te maken met de omvang van de voorspelde daling in 2009.

Deze tabel illustreert een belangrijk aspect van de voorspellingen van het CPB, namelijk met welke vertraging de verschillende economische indicatoren van ons land op de ontwikkeling van de wereldhandel reageren. Zo lopen de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt altijd wat achter op de conjunctuur afgemeten aan de economische bedrijvigheid. Opmerkelijk is dat de voorspellingen van de werkloosheid in 2010 in 2009 door het CPB erg sterk zijn bijgesteld. Werd in juni 2009 nog een werkloosheid van 730.000 personen voorspeld, in december 2009 was deze voorspelling tot 510.000 verlaagd en in juni 2010 zelfs tot 445.000. Het verdient aanbeveling, bij wijze van controle op de consistentie van de voorspellingen, om de vertragingen en de daarbij behorende multiplicatoren ten opzichte van de wereldhandel via tijdreeksanalyses expliciet in beeld te brengen. Dan kan worden gezien in hoeverre in deze componenten van de voorspellingen verschuivingen optreden en in welke mate deze afhankelijk zijn van de aard van de conjunctuur. Zo kan het zijn dat in het geval van deze diepe crisis, met een enorme vraaguitval op de wereldmarkt, de multiplicatoren en ook de reactie van de werkloosheid in de loop van de tijd relatief kleiner zijn dan in een 'normale' conjuncturele inzinking. Dit vanwege de beleidsreactie via het volledig laten werken van de automatische stabilisatoren volgens de Zalm-norm, waarbij niet op overheidsuitgaven wordt beknopt bij achterblijvende ontvangsten.

De tabel laat zien dat het CPB ramingen altijd afrondt op ¼, ½ enz. Dit gebeurt om een niet al te grote nauwkeurigheid te suggereren. In digitale bewerkingen van de voorspellingen van het CPB komt daarom wel eens een voorspelling met ..,25 of ..,75 te staan, hetgeen een nauwkeurigheid van 2 cijfers achter de komma doet vermoeden. Het zorgt soms voor misverstanden bij leken die de voorspellingen interpreteren en dan klagen over het feit dat het CPB de toe-

komst met een dergelijke nauwkeurigheid denkt te kunnen voorspellen. Voor de 'realisaties' van 2009 worden in 2010 wel nauwkeuriger waarden gegeven, maar nog steeds met één cijfer achter de komma.

## 5 De toekomst

De titel van dit artikel stelt dat het CPB nog niet met pensioen kan. Dat mag niet omdat de functie van rekenmeester, en ook wel de meer algemene functie als een centrum van toegepast economisch onderzoek, het CPB onmisbaar maakt in de economische beleidsanalyse van ons land. De rol van het bureau is grondig verankerd in de institutionele inrichting van Tinbergen's polder. Het mag echter ook niet omdat er voor het CPB in de komende periode flink wat werk aan de winkel is. De kredietcrisis en in samenhang daarmee de snelle ontwikkelingen in de globaliserende economie hebben laten zien dat onze kennis van de moderne economische mechanismen nog een aantal hiaten vertoont. Het betekent dat de modelmatige beleidsanalyse vernieuwing behoeft.

In de eerste plaats is meer zicht nodig op de manier waarop de betrekkelijk geringe schok op de Amerikaanse huizenmarkt tot een wereldwijde crisis heeft geleid. In feite heeft de doorwerking van deze schok in twee stappen plaatsgevonden. In eerste instantie veroorzaakte de schok de ineenstorting van de internationale financiële wereld. In dit stadium bleef de kredietcrisis tot de financiële sector beperkt. Ondanks allerlei goede en noodzakelijke beleidsmaatregelen van de overheid om de schade zo veel mogelijk te beperken, sloeg de crisis in het tweede stadium over naar de reële sfeer. Daarmee werd het een echte conjuncturele crisis: de grote recessie, zoals deze nu genoemd wordt. Met name het eerste deel van de doorwerking van de schok behoeft een verdere modelmatige analyse. Een belangrijke reden waarom de initiële schok zo sterk is opgeblazen, is de grote onderlinge verstrengeling in de financiële wereld. Dit is mede het gevolg van de wens tot risicospreiding waarbij financiële instellingen hun risico's onderling bij elkaar afdekten. Op macroniveau bleven de risico's bestaan, zodat bij een (negatieve) schok alle onderling verbonden instellingen werden getroffen. Dit is de reden waarom besmetting (*contagion*) zo'n belangrijke rol in de crisis speelt. Deze besmetting en de daardoor opgeroepen versterking van negatieve externe effecten vormen een belangrijke achterliggende oorzaak van de wereldwijde financiële en economische crisis. Om een dergelijke crisis in de toekomst te voorkomen is het essentieel de ware aard van de externe effecten en het daarmee verbonden marktfalen op te sporen zodat het beleid zich op internaliseren van deze externe effecten kan richten (Den Butter 2010a). Het is opmerkelijk dat in de kakofonie van meningen die in het journalistieke en publieke debat over de kredietcrisis weerklinkt, dit aspect van marktfalen en speurtocht naar de externe effecten zo weinig wordt gehoord. Zo worden in het rapport van de Commissie De Wit de woorden externe

effecten en besmetting niet eens genoemd (Tijdelijke Commissie Onderzoek Financieel Stelsel 2010).

De modelmatige analyse ten dienste van het beleid om een volgende crisis te voorkomen dient dus gericht te zijn op de doorwerking (*propagation*) van de schok. De schok zelf staat vooraan in de causaliteitsketen en is qua timing en omvang onvoorspelbaar. In die zin valt het de economen niet te verwijten dat zij de crisis niet hebben zien aankomen. Het verwijt betreft echter wel de veronachtzaming van de omvang van het besmettingsgevaar. Om in beeld te brengen in welke mate besmetting een versterking van de negatieve externe effecten met zich meebrengt is een ander type modellen nodig dan de modellen die het CPB momenteel voor beleids- en conjunctuuranalyse gebruikt. Het is nodig dat deze nieuwe modellen de afhankelijkheid van de banken onderling, het doorschuiven van risico's en de daarmee verbonden externe effecten beschrijven. Ofschoon voorafgaand aan de crisis al (theoretische) modellen beschikbaar waren die de relatie tussen besmetting en externe effecten in de doorwerking van een autonome schok in de financiële wereld beschreven, zijn pas zeer recentelijk modellen ontwikkeld (zie bijvoorbeeld Gallegati e.a. 2008; Caballero en Simsek 2009) die pogen te verklaren wat er in de kredietcrisis is misgegaan. Het is nu zaak deze modellen uit te bouwen tot empirische modellen die een kwantificering geven van de besmetting en externe effecten in de doorwerking van de schok. Met zulke modellen kunnen verschillende scenario's worden weergegeven van financiële crisissen, en kan bezien worden hoe de toezichhouders de kans op degelijke crisissen kunnen verkleinen. Zo nodig kunnen hiertoe ook de huidige generatie monetaire dynamische stochastische algemene evenwichtsmodellen met een bankensector worden uitgebreid (zie Christiano e.a. 2010). In die zin is het een stap in de goede richting dat het CPB een kennisunit 'Financiële Markten' in het leven heeft geroepen (zie Bijlsma e.a. 2010). Meer aandacht voor de rol van externe effecten en besmetting is daarbij echter nodig. Per slot van rekening is internalisering van externe effecten het voornaamste, zo niet enige argument voor regulering van het bankwezen. Dat is waar het macroprudentieel toezicht zich op moet richten.

In de tweede plaats is meer aandacht in de modelmatige analyse van het CPB nodig voor de rol van transactiekosten in de economie. Net als in de traditionele neoklassieke analyse blijven transactiekosten in de beschouwing van het CPB over de Nederlandse economie buiten beeld, of worden hooguit bij wijze van pro memoria post genoemd. Het is vreemd, omdat na Coase en North ook Williamson voor dit gedachtegoed de Nobelprijs voor de economie heeft gekregen. Daarnaast is het vreemd omdat in Nederland als handelsnatie toch zo'n 30 tot 50%, en misschien nog meer, van de totale productiekosten uit transactiekosten bestaat. Coase (1937) beschrijft de transactiekosten als *'the costs of*

*using the price mechanism in the market*'. Transactiekosten zijn in dit perspectief alle kosten die het marktmechanisme en de werking van de markt met zich meebrengen. De economische theorie van de transactiekosten is nadien met name uitgewerkt door Williamson, die transactiekosten definieert als *'the costs of running the economic system'* (Williamson 1975, 1995; zie ook Arrow 1969). Tegenwoordig is het begrip transactiekosten vooral gerelateerd aan de transactie zelf: het betreft *alle kosten die gemoeid zijn met het aangaan, het uitvoeren en het naleven van een transactie*. Het gaat daarbij zowel om horizontale transactiekosten, waarbij in een markttransactie een overdracht van eigendomsrechten plaatsvindt als om verticale transactiekosten die betrekking hebben op de overdracht van verantwoordelijkheden binnen een hiërarchische organisatie.

Bij een markttransactie bestaan de transactiekosten uit de kosten van het vinden van een geschikte handelspartner, het onderhandelen over en het afsluiten van een contract, het controleren van de naleving van het contract en het opleggen van sancties indien de afspraken worden geschonden. De transactiekosten worden voor een deel veroorzaakt door formele handelsbelemmeringen, zoals invoertarieven, maar voor een belangrijker deel door informele belemmeringen die het gevolg zijn van verschillen in taal en cultuur, gebrek aan kennis en onvoldoende vertrouwen. De WRR (2003) maakt in dit verband een onderscheid tussen 'harde' en 'zachte' transactiekosten. De harde transactiekosten hebben betrekking op goed waarneembare kosten, zoals transportkosten, invoerheffingen en douanetarieven. De zachte kosten zoals allerlei kosten van het maken en controleren van contracten, informatiekosten, kosten vanwege cultuurverschillen en miscommunicatie, ongeschreven wetten, opbouw van vertrouwen, netwerkvorming, risicokosten, kosten vanwege veiligheidseisen enz., zijn veel moeilijker meetbaar. Deze zachte transactiekosten hebben ook een belangrijke rol binnen de hiërarchische organisatie. Zo zijn er binnen bedrijven, waar vaak op verschillende locaties wordt gewerkt, allerlei coördinatieproblemen die tot transactiekosten leiden. Werkoverleg om werkzaamheden af te stemmen, compliance kosten van interne regelgeving en dergelijke gelden hier als transactiekosten. Ook in geval van inhuren van personeel spelen transactiekosten een rol: zoekkosten, informatiekosten, sollicitatiekosten, inwerkkosten, ontslagkosten en alle kosten van de personeelsafdeling inclusief advertentiekosten. Immers, een arbeidscontract is in zekere zin ook een vorm van overdracht van eigendomsrechten van een werknemer aan zijn of haar baas. Daarnaast kan men kosten van marketing als informatiekosten en dus als onderdeel van transactiekosten zien.

Het belang van transactiekosten neemt in dit tijdperk van globalisering gestaag toe. Kenmerkend is dat de productieketen in steeds meer onderdelen wordt gesplitst en dat de onderdelen van de keten daar worden geproduceerd waar

dat tegen de laagste kosten kan. Deze fragmentatie van productie en in samenhang daarmee de internationale taakverdeling is een belangrijke bron van welvaarts-groei. In Nederland heeft dit tot een versterking van de regiefunctie geleid. Regievoering betekent in dit geval dat de economische bedrijvigheid voor een belangrijk deel op de organisatie van de productie en daarmee op het laag houden van de transactiekosten is gericht (Antràs en Rossi-Hansberg 2008). Het gevolg is dat in de analyse van productiviteit en economische groei institutionele aspecten en de manier waarop de productie is georganiseerd een groter gewicht dienen te krijgen. Dat sluit bovendien aan op de traditie van Nederland als handelsland, met aandacht voor de culturele verschillen en de rol als makelaar. Daarnaast spelen transactiekosten ook bij de uitvoering van het beleid van de overheid een belangrijke rol. Vereenvoudiging van regelgeving, of liever nog een regelgeving die direct is toegespitst op het tegen minimale transactiekosten internaliseren van externe effecten, zou heel wat kunnen bijdragen aan de bezuinigingen die nodig zijn om de overheidsfinanciën na de kredietcrisis weer op orde te krijgen.

Ten derde zou de modelmatige beleidsanalyse van het CPB beter dienen te rekenen met de dynamiek in de verdelingseffecten die (voorgestelde) beleidsmaatregelen opleveren. Zo bevatten vrijwel alle bezuinigingsvoorstellen uit de lijstjes van de eerder genoemde 20 commissies van ambtenaren impliciet herverdelingsaspecten die ten dele achter de gepresenteerde gegevens op macroniveau verborgen blijven. Berekeningen op basis van microsimulatiemodellen kunnen deze verdelingseffecten op meer verfijnde wijze in beeld brengen. Daarbij verdient het aanbeveling een wisselwerking tot stand te brengen tussen de analyse op macroniveau van de doorwerking van de effecten via een algemene evenwichtsbenadering en de microsimulaties die noodzakelijkerwijs alleen partiële effecten beschrijven maar daarbij wel rekening houden met de dynamiek en eventuele terugkoppeling van gedrag op macroniveau. Dergelijke geïntegreerde micro-macromodellen worden recentelijk steeds vaker toegepast (zie bijvoorbeeld Clauss en Schubert 2009; Peichl en Schaefer 2009). In dit verband zij opgemerkt dat microsimulatiemodellen ook toegevoegde waarde kunnen hebben voor de ramingsfunctie van het CPB. Recente Nederlandse voorbeelden op het terrein van arbeidsongeschiktheid en vergrijzing tonen aan dat hier perspectiefrijke mogelijkheden liggen (zie bijvoorbeeld Van Sonsbeek en Gradus 2006; Van Sonsbeek 2010).

Het voorgaande bepleit een vernieuwing en actualisering van de modelmatige analyse van het CPB. Van oudsher vormt de modelmatige beleidsanalyse de kracht van het CPB, waarmee het ook in de internationale wetenschappelijke wereld faam heeft verworven. In de afgelopen periode heeft echter in de economische wetenschap een verschuiving in de belangstelling plaatsgevonden, weg

van de modelmatige analyse op macroniveau naar meer aandacht voor de gedragsanalyse op microniveau. Het CPB heeft deze trend gevolgd, ten dele om in de wetenschappelijke wereld mee te kunnen blijven tellen, maar vooral ook omdat deze nieuwe focus van de wetenschap bruikbare methodieken voor de beleidsanalyse oplevert. Toch valt, met name als gevolg van de kredietcrisis, een hernieuwde belangstelling van de wetenschap voor de macro-analyse te verwachten, of liever gezegd voor een betere integratie van micro- en macro-analyse. Mijn pleidooi is dat het CPB na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, vanuit de behoefte van de Nederlandse beleidspraktijk, zich op die ontwikkeling richt. Daarbij valt te overwegen om tot een zekere mate van werkverdeling te komen tussen het CPB, de andere planbureaus, de Nederlandsche Bank en onderzoeksafdelingen van de verschillende ministeries. Wel is in dat geval een goede borging van de onafhankelijkheid van het onderzoek een noodzakelijke voorwaarde.

## 6 Besluit

Het CPB vervult in ons land als rekenmeester van de overheid een unieke rol in het economische beleidsdebat. Dit geldt zowel voor het doorrekenen van beleidsalternatieven als voor het leveren van officiële voorspellingen van de economische ontwikkeling. Wel maakt de globalisering en de daardoor toegenomen wederzijdse afhankelijkheid in de wereldeconomie een herbezinning nodig op de beschikbare analysemethodiek. Daarom mag het CPB nog lang niet met pensioen.

223

## Literatuur

- Antràs, P. en E. Rossi-Hansberg, 2008, Organizations and trade, NBER Working Paper W14262.
- Arrow, K.J., 1969, The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus nonmarket allocation, in: Joint Economic Committee, The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: the PPB System, vol. 1: 59-73, US Washington DC: Government Printing Office.
- Bjerkholt, O., 1998, Interaction between modelbuilders and policymakers in the Norwegian tradition, *Economic Modelling*, vol. 15(3): 317-39.
- Bogaard, A.A. van den, 1999, Configuring the Economy; the Emergence of Modelling Practice in the Netherlands, 1920-1955, Amsterdam: Thela Thesis.
- Butter, F.A.G. den, 1990, Macro-economische modelbouw, in L. van der Geest (ed.), *Economische Theorie: de Stand van Zaken* (Academic Service, Schoonhoven), blz. 85-124.
- Butter, F.A.G. den, 2010a, The Macroeconomics of the Credit Crisis: in Search of Externalities for Macro-Prudential Supervision, Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2010-052/3.



- Butter, F.A.G. den, 2010b, Verbinden typisch Nederlandse kennis en kunde maakt het land innovatief, *Me Judice*, jaargang 3, 27 april 2010.
- Bijlsma, M., J. Klomp en S. Duineveld, 2010, Systemic risk in the financial sector: a review and synthesis, CPB Document 210, Den Haag.
- Coase, R.H., 1937, The nature of the firm, *Economica*, vol. 4(16): 386-405.
- Caballero, R.J., en A. Simsek, 2009, Fire sales in a model of complexity, NBER Working Paper 15479.
- Christiano, L.J., M. Trabandt en K. Walentin, 2010, DSGE models for monetary policy analysis, NBER Working Paper 16074.
- Clauss, S., en M. Schubert, 2009, The ZEW Combined Microsimulation-CGE Model: Innovative Tool for Applied Policy Analysis, ZEW Discussion Paper 09-062.
- Don, F.J.H., 1996, De positie van het Centraal Planbureau, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 81: 208-212.
- Don, H., Th. Van de Klundert en J. van Sinderen (red.), 1991, *Applied General Equilibrium Modelling*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston.
- Gallegati, M., B. Greenwald, M.G. Richiardi en J.E. Stiglitz, 2008, The asymmetric effects of diffusion processes: risk sharing and contagion, *Global Economy Journal*, vol. 8(3), Article 2.
- Graafland, J.J., en A.P. Ros (red.), 2003, Economic Assessment of Election Programmes: Does it make sense?, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht.
- Heckman, J.J., L. Lochner en C. Taber, 1998, General equilibrium treatment effects: a study of tuition policy, *American Economic Review*, vol. 88(2): 381-86.
- Hoppe, R., 2009, *Ex ante* evaluation of legislation: between puzzling and powering, in J. Verschuuren (red.), *The Impact of Legislation; a Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Leiden: Martinus Nijhoff, blz. 81-104.
- Klaauw, B. van der, en G.J. van den Berg, 2001, Goed beleid begint met goede toetsing, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 86(69): 904-905.
- Lucas, R.E., 1976, Econometric policy evaluation, in: K. Brunner en A.H. Meltzer (red.), *The Phillips Curve and Labor Markets*, North Holland, Amsterdam, blz. 19-46.
- Passenier, J., 1994, *Van Planning naar Scanning; een Halve Eeuw Planbureau in Nederland*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Peichl, A., en T. Schaefer, 2009, FiFoSiM - An Integrated Tax Benefit Microsimulation and CGE Model for Germany, *International Journal of Microsimulation*, vol. 2(1): 1-15.
- Sonsbeek, J.M. van, en R.H.J.M. Gradus, 2006, A microsimulation analysis of the 2006 regime change in the Dutch disability scheme, *Economic Modelling*, vol. 23(3): 427-56.
- Sonsbeek, J.M. van, 2010, Micro simulations on the effects of ageing-related policy measures, *Economic Modelling*, vol. 27(4): 968-79.
- Tijdelijke Commissie Onderzoek Financieel Stelsel, 2010, *Verloren krediet, Parlementair onderzoek financieel stelsel*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Tinbergen, J., 1936, Kan hier te lande, al dan niet na overheidsingrijpen, een verbetering van de binnenlandse conjunctuur intreden, ook zonder verbetering van onze export-

positie?, in: Pre-adviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek, Martinus Nijhoff, 's- Gravenhage, blz. 62-108.

Williamson, O.E., 1975, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York, Free Press.

Williamson, O.E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press.

WRR: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003, *Nederland handelsland; het perspectief van de transactiekosten*, Rapporten aan de Regering nr. 66, Sdu Uitgevers, Den Haag.

**Bron**

*TPEdigitaal*, jaargang 4(3), september 2010, p. 1-18.

# Het CPB moet met pensioen

Het CPB is slecht in voorspellen als het er werkelijk toe doet

*Ewald Engelen*

Deze week viert het Centraal Planbureau (CPB) zijn 65ste verjaardag. De felicitaties voor Teulings en zijn team zijn niet van de lucht. Zelfs erkende critici-casters als FNV-voorzitter Agnes Jongerius looft de rol die het CPB in het poldermodel speelt. Of zoals *Het Financieele Dagblad* uit haar mond optekende: 'Het CPB brengt een zekere orde in het debat, een zakelijke lijn. In Nederland is er de onuitgesproken afspraak dat wij allemaal het CPB als rekenmeester erkennen.' Zonder iets te willen afdingen op zijn historische verdiensten denk ik dat het 65-jarig jubileum een goede gelegenheid is om de deuren van het pand aan de Van Stolkweg 14 definitief te sluiten. Het is mooi geweest. Vanaf nu gaan we het anders doen. Anno 2010 doet eenstemmigheid meer kwaad dan goed.

Ewald Engelen is als financieel geograaf werkzaam aan het Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies van de Universiteit van Amsterdam.

226

Het mag dan een groot goed zijn dat politici niet ongestraft economische luchtkastelen kunnen bouwen en dat werkgevers en werknemers dezelfde taal spreken, de consensus die het Haagsebedrijf via de band van het CPB simuleert is in toenemende mate schijn geworden. Ooit, in de jaren vijftig en zestig, toen mannen nog levenslang voor dezelfde baas werkten en met dezelfde vrouw in dezelfde sponde lagen, toen werkgevers nog heren waren en werknemers hun plek nog kenden, toen Nederlanders nog met de fiets naar werk en school gingen en een vakantie in de Ardennen het hoogtepunt van het jaar was, toen sloegen de maakbaarheidsambities van het CPB tenminste nog ergens op. Vlak na de Tweede Wereldoorlog opgericht om sturing te geven aan de bedrijven en productschappen waarin de Nederlandse economie was opgedeeld, deed het CPB in die jaren precies dat: het centraal plannen van de economie.

In 2010 rest daarvan weinig meer. Door individualisering, mondialisering, liberalisering, secularisering, flexibilisering en hoe al die sociologische clichés ook mogen luiden, is de economische werkelijkheid onvergelijkbaar veel ingewikkelder geworden. Daardoor wordt het CPB steeds vaker geconfronteerd met de beperkingen van de eigen modellen, van de eigen data en, belangrijker nog, van de mathematische benadering van de economie die in de loop der decennia het kenmerk van de Nederlandse economiebeoefening is geworden. Dat het CPB de financiële crisis niet zag aankomen kun je Teulings en de zijnen niet verwijten.

Wel dat de VINTAF-, MIMIC- en SAFFIER-modellen van het CPB überhaupt geen vergelijkingen bevatten die het groeiende economische belang van financiële markten konden uitdrukken. Niet alleen vangen de modellen van het CPB een steeds kleiner deel van de economische werkelijkheid, de wispelturigheid, samenhang en principiële onzekerheid van markten is zozeer toegenomen dat het beeld dat het CPB halfjaarlijks van de Nederlandse economie schetst steeds meer een Haags spiegelpaleis is geworden dat met de werkelijke stand van zaken van de Nederlandse economie niets te maken heeft.

Nu geldt voor voorspellen in het algemeen dat de beste voorspelling voor morgen het weer van vandaag is. Dat geldt echter alleen ceteris paribus: bij gelijke omstandigheden. Als die omstandigheden niet gelijk blijven – en wie door zijn ooghaars naar de recente geschiedenis kijkt, moet constateren dat zich nogal wat onverwachts heeft voorgedaan – heb je aan dit soort voorspellingen niets. Dat geldt ook voor het CPB: het is goed in voorspellen wanneer de dag van morgen lijkt op die van vandaag en slecht in voorspellen wanneer het er werkelijk toe doet. Dat bleek. Aan de vooravond van de val van Lehman Brothers voorspelde het CPB een groei van drie procent, een bescheiden begrotingsoverschot en een werkloosheid van even boven de vier procent. Zes maanden later voorspelde het CPB een ongekende krimp van vier procent, een werkloosheid van boven de acht procent en een begrotingstekort van historische proporties. Te optimistisch in september, te pessimistisch in maart.

De les van de crisis is dat de economie te ingewikkeld is om aan technocraten over te laten. De ‘telgen van Tinbergen’ weten het stomweg ook niet. En beter dan net doen alsof dat wel zo is om ‘orde in het debat’ te houden, ook al is het een onzinnige orde, is het om de markt voor economisch advies radicaal open te breken en het sociaal-economisch beleid te onderwerpen aan felle kritiek op basis van politieke uitgangspunten. En dat geldt ook voor het voorportaal van het CPB, de academische economiebeoefening. Want ondanks crisis, ondanks schuld door nalatigheid van de kant van economen, ondanks de schijnzekerheid van mathematische modellen is het ook daar armoe troef: tot hun leedwezen leren studenten nog altijd niets over de sociale, culturele en politieke inbedding van de economie en worden zij nog altijd opgeleid tot gemankeerde wiskundigen. Alsof er nooit een crisis is geweest.

### Bron

*De Groene Amsterdammer*, 27 oktober 2010.

# De spagaat van het Centraal Planbureau

Het afgelopen jaar – in oktober om precies te zijn – vierde het CPB zijn 65-jarig bestaan. Een mooi moment om even bij de geschiedenis ervan en de huidige stand van zaken stil te staan. Dat gebeurde in bijzijn van koningin Beatrix en de kersverse minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie Maxime Verhagen, die onder meer het goede nieuws bracht dat andere EU-landen het voorbeeld van het CPB gaan kopiëren en vergelijkbare instellingen gaan oprichten. Het laat zien hoe belangrijk het CPB is geworden in het politieke krachtenveld – maar is dat ook terecht?

*Jan Luiten van Zanden*

---

Jan Luiten van Zanden is sinds 1992 hoogleraar Economische Geschiedenis aan de Universiteit van Utrecht.

## **Geschiedenis: een 'linkse hobby'**

Toen het CPB in 1945 werd opgericht, werd het algemeen gezien als een 'linkse hobby' van de juist aan de macht gekomen sociaal-democratie, meer in het bijzonder van minister van economische zaken Hein Vos en van Jan Tinbergen, de toonaangevende econoom van links. Vos en Tinbergen hadden in de jaren dertig samengewerkt aan het 'Plan van de Arbeid', dat een oplossing had moeten bieden voor de massawerkloosheid van deze dagen. In dit kader had Tinbergen zijn beroemde eerste macro-economische model ontwikkeld, waarmee hij de werkgelegenheidseffecten van een sterke toename van de overheidsbestedingen (de kern van het Plan van de Arbeid) had geschat.

Op dit gedachtegoed bouwde het in 1945 opgerichte instituut voort, maar het had grote moeite om dit in politiek Den Haag geaccepteerd te krijgen. De verschillende bij economisch beleid betrokken ministeries en diensten vreesden inmenging op hun terrein en daardoor verlies aan prestige en invloed en bejegenden het nieuwe instituut, ondanks de grote kwaliteiten van de eerste directeur Tinbergen, met de nodige argwaan. De naam van het instituut, waarin de gedachte van centrale planning centraal leek te staan, vergrootte deze problemen nog eens. Dit werd er niet beter op toen Hein Vos als minister van Economische Zaken na de verkiezingen van 1946 moest plaatsmaken voor een minister van katholieke komaf, Huysmans, die geen enkele sympathie kon opbrengen voor het achterliggende gedachtegoed. Kenmerkend is dat het CPB geen enkele rol speelde in de voorbereiding en de uitvoering van het industrialisatiebeleid dat onder diens opvolger Van den Brink vanaf 1949 tot stand kwam, waarin wel degelijk plannen voor de industrialisatie van Nederland in

de komende jaren werden gepresenteerd. Maar het instituut werd niet afgeschaft, hoewel Huysmans met deze gedachte lijkt te hebben gespeeld. Iets afschaffen is echter in Den Haag nu eenmaal veel lastiger dan iets oprichten.

Het Planbureau begon geleidelijk aan zich in te vechten in de politieke verhoudingen. Daarbij werd ze geholpen door de oprichting van de Sociaal Economische Raad (in 1950), waarin de directeur van het CPB zitting nam, en meteen zeer invloedrijk was. Tinbergen was, bijvoorbeeld, de belangrijkste bron van inspiratie van het bekende advies van de SER uit 1951 waarin de doelstellingen van het sociaal-economisch beleid werden vastgelegd. Later zou dit lijstje bekend worden als de 'magische vijfhoek' – het betrof de doelstellingen: een optimale economische groei, volledige werkgelegenheid, een evenwichtige betalingsbalans, een stabiel prijsniveau en een redelijke inkomensverdeling.

Maar de belangrijkste oorzaak van het geleidelijke succes van het CPB was dat het een ambitieus wetenschappelijk onderbouwd programma had, dat goed aansloot bij de 'modernistische' tijdgeest. Het begon, gesteund door de verdere ontwikkeling van de macro-economische theorievorming, de opkomst van de econometrie en de modellenbouw, de Nederlandse economie systematisch in kaart te brengen en voorspellingen te doen over de nabije en wat verdere toekomst. Daarmee hoopte men een betere greep te krijgen op de effecten van beleidsmaatregelen, die steeds vaker 'doorgerekend' werden, waarvoor steeds complexere modellen noodzakelijke waren. Dit maakte het ook mogelijk om uitspraken te doen over de interne consistentie van beleidsmaatregelen die soms door verschillende ministeries werden voorgesteld. Ook in de politiek werd dit in toenemende mate als een probleem ervaren, en stappen die leiden tot meer ambtelijke coördinatie van beleid (zoals de oprichting van de REA – Raad van Economische Aangelegenheden), maakten het voor het CPB mogelijk om de invloed als 'neutrale experts' te vergroten.

Het CPB beleefde misschien wel zijn 'finest hour' halverwege de jaren zeventig. Het kwam toen al relatief vroeg met een nieuwe analyse van de toename van de werkloosheid, waarin sterk de nadruk werd gelegd op de aanbodskant van de economie. In verschillende versies van het zogenaamde VINTAF-model van Den Hartog en Tjan, kwam de sterke stijging van loonkosten en sociale lasten naar voren als de belangrijkste oorzaak van de oplopende werkloosheid en van de nog dramatischer toename ervan die voor de nabije toekomst voorspeld werd. Deze analyse kwam hard aan in een klimaat waarin - onder het kabinet Den Uyl - de Keynesiaanse ideeën om de recessie van na 1973 te bedwingen sterk domineerden. Dit werd overigens breed gedragen – iedereen was nu, in de woorden van Nixon, Keynesiaan geworden. Maar het CPB wist politici te overtuigen van haar gelijk, te beginnen met de minister van Financiën

Duisenberg, die vervolgens de één-procentsoperatie van het kabinet Den Uyl inzette om de groei van de overheidsuitgaven te beteugelen. Belangrijker nog was dat deze diagnose ten grondslag lag aan het herstructurerings- en bezuinigingsbeleid dat vanaf 1982 door de kabinetten Lubbers werd uitgevoerd. Het kostte iets meer moeite om ook de collega-economen te overtuigen, overigens, maar het tekent de centrale rol die het CPB in deze jaren speelde dat het debat onder hen in grote mate ging over de kwaliteiten en beperkingen van de opeenvolgende jaargangenmodellen. Het is achteraf gezien uiterst ironisch dat het meest aansprekende wapenfeit uit de geschiedenis van het instituut juist deze omslag richting de aanbodskant van de economie is geweest. Een instituut dat nota bene begon als ‘linkse hobby’ van de Nederlandse Keynesianen.

### Na het offensief, in het defensief

De eerste fase van de levenscyclus van het CPB was dus, ondanks de moeizame start, een succes geworden. De sleutel tot dit succes van het zelfvertrouwen waarmee het achterliggende wetenschappelijke programma gekenmerkt door modelbouw, econometrie en de macro-economische benadering werd uitgevoerd. Er kwamen bovendien steeds meer data en steeds langere tijdreeksen beschikbaar die het mogelijk maakten om dit programma daadwerkelijk uit te voeren. Maar vanaf de jaren zeventig of tachtig werd de wetenschappelijke basis ervoor geleidelijk aan ondermijnd. De omslag die de economische wetenschap maakte, is genoegzaam bekend. De Lucas- kritiek op het Keynesianisme is daar misschien het beste voorbeeld van: economische actors (huishoudens bijvoorbeeld) zullen, als een overheid de economie probeert te stimuleren door de uitgaven fors te vergroten, als ze rationeel handelen ‘tegenmaatregelen’ nemen omdat ze verwachten dat de overheid hierdoor schulden zal maken die ook hun toekomstperspectief wijzigt. Het netto-effect van de maatregel zal daardoor nihil zijn – kortom, in een wereld waar iedereen over alle informatie beschikt, kan de overheid de economie niet stimuleren. Het is maar een voorbeeld van de manier waarop het paradigma waar het werk van het CPB op gebaseerd is (geweest), ondergraven is. Chaostheorie is een andere: kleine oorzaken (de val van een enkele bank, bijvoorbeeld) kunnen grote – zeer lastig te modelleren – gevolgen hebben. Daardoor is de toekomst veel onvoorspelbaarder dan economen in de jaren vijftig en zestig meenden (of hoopten). Er ontstonden nieuwe stromingen in de economische wetenschap die heel andere accenten legden: de nieuwe institutionele economie gaf, bijvoorbeeld, een nieuwe analyse van de oorzaken van groei en stagnatie, die ver af stond van de benadering die door Tinbergen en zijn volgelingen was uitgedacht. Als we vandaag de dag lessen proberen te trekken uit de financiële crisis van 2008-2009, dan worden die over het algemeen niet vervat in macro-economische termen, maar gaat dit over de vraag welke aanpassingen in het institutionele kader van bankwezen en financiële sector in het algemeen nodig zijn om herhaling te

voorkomen. Tevens liet de crisis zien, dat de benadering ontwikkeld in het voetspoor van Tinbergen niet geschikt is om deze te voorspellen, en al evenmin erg succesvol was in het voorspellen van de diepte en duur van de crisis. Vooral de werkloosheid deed geheel andere dingen dan de rekenaars van het CPB verwachtten. De modellen voorspellen de toekomst vrij aardig als er geen breuken zijn – als met andere woorden de toekomst hetzelfde is als het verleden – maar falen als werkelijke discontinuïteiten zich voordoen.

Wat er is gebeurd is dat de wetenschappelijke en misschien zelfs de filosofische basis voor het werk van het CPB geleidelijk aan (en misschien door de recente crisis in verhevigde mate) ondergraven is door verdere ontwikkelingen in de economie. Het optimisme waarmee de generatie van Tinbergen meende greep te krijgen op de macroeconomische verbanden en daarmee op de toekomst – het optimisme van het naoorlogse ‘modernisme’ – heeft plaatsgemaakt voor een tamelijk agnostische houding onder wetenschappers, die zich er min of meer bij hebben neergelegd dat de toekomst in wezen onkenbaar is. Tegelijkertijd is echter de vraag vanuit de samenleving en in het bijzonder de politiek naar de expertise van het CPB sterk toegenomen. Het politieke landschap is versplinterd. En zoals de afgelopen kabinetsformatie weer heeft aangetoond, is de inbreng van de ‘neutrale’ wetenschap in de vorm van de doorrekeningen van het CPB nodig om consensus te bereiken over bepaalde voorstellen. Coalitieonderhandelingen zijn nu vrijwel onmogelijk zonder deze inbreng, partijprogramma’s worden zelfs voor de verkiezingen doorgerekend op hun gevolgen voor ‘s lands economie (soms doorgerekend over een periode van 30jaar!). Bij vrijwel elke maatregel van enige importantie die de overheid neemt, wordt het CPB gevraagd naar een ‘doorrekening’ ervan; infrastructurele maatregelen, zoals de aanleg van de Zuiderzeelijn, die slecht uit de modellen naar voren komen, dreigen alleen al om deze reden niet uitgevoerd te worden.

### Tijd voor reflectie

Het CPB bevindt zich dus in een lastige spagaat. Het wetenschappelijke programma dat de kern van de activiteiten ondersteunt, lijkt achterhaald. Niet alleen is de toekomst principieel onvoorspelbaar, de effecten van beleidsmaatregelen zijn dat daarmee in wezen ook. Maar de politiek heeft in al haar verwarring ‘neutrale scheidsrechters’ nodig om nog tot enig resultaat te komen. Het CPB vervult deze functie met verve, tegelijkertijd wetend dat er geen ‘neutrale’ kennis bestaat. Het Planbureau is onmisbaar geworden voor de politieke praktijk, maar de kennisbasis voor haar activiteiten lijkt steeds verder te eroderen. De situatie is wat dat betreft juist omgekeerd aan die in de jaren vijftig en zestig, toen men de wetenschappelijke wind mee had, maar door de politiek (soms) met de nek aangekeken werd.



Het is een positie waar veel wetenschappers zich in bevinden die zich richten op beleidskwesties: de politiek wil uitspraken die 100 procent zeker zijn, terwijl de wetenschap die nooit kan leveren. Een recent voorbeeld van een vergelijkbaar dilemma is het klimaatpanel van de VN, het IPCC, dat met een grote mate van zekerheid de oorzaken van klimaatsverandering wilde duiden en de toekomst van het klimaat wilde voorspellen, maar (betrekkelijk kleine) fouten maakte in de rapportage hierover, die onmiddellijk afgestraft werden. Als wetenschappers met te veel zekerheid hun uitspraken doen, dan kan deze spaagaat dus leiden tot groot prestige-verlies. Waar de grenzen liggen van haar activiteiten is daarom misschien iets waar het nu 65-jarige CPB nog eens goed over moet nadenken.

Dit is een samenvatting van de lezing die Jan Luiten van Zanden gaf tijdens het jubileumcongres van het CPB van 28 oktober 2010.

**Bron**

*Me Judice*, jaargang 3, 24 december 2010.