

Jaarboek 2013



ISBN 978 90 12 57934 6
NUR 781

Het Jaarboek 2013 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

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.

Voor zover 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). 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.cedar.nl/pro). 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 2013

Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde

Redactieleden:

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

Redactiesecretariaat:

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



Inhoud

Voorwoord 9
Paul de Bijl

Thema 1: Verstandig begrotingsbeleid 11

Sanering Nederlandse overheidsfinanciën kan geen
uitstel velen 13
De Nederlandsche Bank Bulletin

Zuiniger dan Colijn 17
Marcel ten Hooven

Overheidsschulden in de val 27
Jelle Mensonides

Nederland leeft onnodig in angst voor groeiende staatsschuld 35
Rodrigo Fernandez

De blinde vlekken van Rutte-II 38
Bas Jacobs

Nederland moet nu niet stimuleren, Duitsland wel 44
Sweder van Wijnbergen

Centraal Economisch Plan 2013; Samenvatting: Beschouwing 47
Centraal Planbureau

Over optimale begrotingsnormen 54
Lex Hoogduin

Thema 2: Regulering in de financiële sector 57

Hoe de banken hun PLV's kregen 59
Maarten Pieter Schinkel

Hollands hoge hypotheekrentes 73
Mark Dijkstra en Maarten Pieter Schinkel

Concurrentie op de hypotheekmarkt 82
Autoriteit Consument en Markt

Banken beperken zakelijke kredietverlening 84
Koen van der Veer

Hoofdpunten uit 'CPB Risicorapportage Financiële Markten' 91
Michiel Bijlsma, Nancy van Beers en Remco Mocking

Winnaars van de bankenunie 94
Dirk Schoenmaker en Arjen Siegmann

Risicogewogen kapitaaleisen – knollen of citroenen? 103
Michiel Bijlsma

Financiële sector in de steigers: hoe stellen we een stabiel en efficiënt stelsel zeker 105
De Nederlandsche Bank

Thema 3: Solidariteit in de zorg 113

Verschillende mensen; dezelfde zorg 115
Albert van der Horst en Jasper de Jong

Grenzen aan de solidariteit in de zorg: een essay 137
Bernard van Praag

Grenzen aan leefstijlsolidariteit 144
Wim Groot en Flip van Sloten

Rechtvaardige verdeling in de zorg <i>Eddy van Doorslaer</i>	163
Stiekeme solidariteit wordt eerder geslikt dan transparante solidariteit <i>Wouter Bos</i>	172
Is de prijs van solidariteit in de zorg te hoog? <i>Martin Buijsen</i>	175
Meebetalen aan de zorg <i>Sjoerd Kooiker, Mirjam de Klerk, Judith ter Berg en Yolanda Schothorst</i>	178
Thema 4: Arbeidsmarkt	181
Vergroot doorstroming arbeidsmarkt <i>Pieter Gautier, Bas van der Klaauw en Bas ter Weel</i>	183
Flexibeler arbeidsmarkt lost de werkloosheid niet op <i>Paul de Beer</i>	186
Flexibiliteit is niet altijd goed <i>Paul de Grauwe</i>	188
Hogere lonen werken averechts <i>Roel Beetsma en Sweder van Wijnbergen</i>	190
Loonmatiging gedateerd instrument <i>Hans Stegeman en Ruth van de Belt</i>	192
Minder rigide ontslagbescherming maakt Nederland innovatiever en productiever <i>Eric Bartelsman, Pieter Gautier en Joris de Wind</i>	198
Soepel ontslag en innovatie <i>Alfred Kleinknecht, Ro Naastepad, Servaas Storm en Robert Vergeer</i>	202

Thema 5: Vertrouwen	209
Vertrouwen in de politiek <i>Dik Wolfson</i>	211
Kabinet biedt te weinig perspectief op uitweg in crisistijd <i>Arnoud Boot</i>	225
Consumentenvertrouwen in Nederland net zo hard onderuit als in probleemlanden <i>Centraal Planbureau</i>	228
Alternatieve scenario's voor de binnenlandse economie <i>De Nederlandsche Bank</i>	230
Consumentenvertrouwen is een kwestie van verdienen <i>Lindy Gielens en Marcel Klok</i>	235
Thema 6: Toezicht in semipublieke sectoren	241
Ander toezicht gevraagd in het land van de 'old boys' <i>Bart Nootboom</i>	243
Amarantis, Vestia, de banken: waar is de accountant? <i>Jan Bouwens</i>	247
Tem het tomeloze toezicht <i>Marcel Canoy</i>	249
Spiekbrief voor de toezichthouder <i>Mathijs Bouman</i>	252
Wat is er mis met het toezicht in semipublieke organisaties? <i>Rienk Goodijk</i>	254

Voorwoord

Voor u ligt het Jaarboek 2013, gevuld met artikelen over diverse onderwerpen geïnspireerd door actuele ontwikkelingen in economie en maatschappij. Het spreekt voor zich dat de economische situatie, gerelateerd aan het begrotingsbeleid door de overheid en aan de financiële sector, centrale posities innemen. Het Jaarboek van vorig jaar opende met de Europese schulden crisis, in het licht van het vermijden van faillissementen van landen en heersende twijfels over de kredietwaardigheid van overheden. We besteden dit jaar opnieuw aandacht aan de discussie over oplossingen. Thema 1 betreft de discussie over begrotingsbeleid: waar doet de overheid nu verstandig aan? De discussie heeft nog niet geleid tot een unaniem antwoord.

Thema 2 sluit hierbij aan: wat speelt er in de financiële sector en welke interventie is daar gewenst? Concurrenieren banken wel genoeg? Is er regulering nodig via een bankenunie? Verstreken banken genoeg leningen?

Thema 3 gaat (net als vorig jaar) over de zorg. Het grote probleem ligt in de stijgende zorgkosten. De bijdragen in dit thema richten zich op solidariteit. Wat is rechtvaardig, wat is efficiënt? Moeten we enige begrenzing aanbrengen in de solidariteit om het zorgstelsel overeind te houden?

Thema 4 behandelt de arbeidsmarkt. Hervormingen zijn gewenst maar komen nauwelijks van de grond. Over de aard van de benodigde aanpassingen is nog steeds discussie – dit is vermoedelijk geen verrassing.

Thema 5 bevat een moeilijk grijpbaar onderwerp, namelijk vertrouwen. Hebben burgers en consumenten nog wel vertrouwen in de politiek? Wat kan de regering doen om het vertrouwen, dat nodig is voor economisch herstel, te herstellen?

Thema 6, tot slot, bespreekt toezicht in semipublieke sectoren. Sommige bestuurders van semipublieke instellingen hebben er een spreekwoordelijk potje van gemaakt. Toezichhouders hebben het soms laten gebeuren – of waren onderdeel van het probleem. Harder ingrijpen lijkt onvermijdelijk. Dat betekent niet dat er meer regels nodig zijn. Het aanspreken van vertrouwen lijkt een veel vruchtbaardere route.

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

Namens de redactie,

Paul de Bijl

Thema 1: Verstandig begrotingsbeleid

Wat te doen als overheidstekorten jaar na jaar hoog blijven en de schuld fors oploopt? Van 45% in 2007 tot 71% nu. Het antwoord van De Nederlandsche Bank is helder: 'Sanering overheidsfinanciën kan geen uitstel velen.' In een interview komen Bert de Vries, Johan Witteveen en Jaap van Duijn echter tot een andere conclusie: 'Economisch primitivisme!' Door te bezuinigen in plaats van te investeren, zou de groei tegenvallen en worden de huidige problemen versterkt.

De kost gaat echter voor de baat uit, dus een en ander hangt uiteraard samen met hoeveel ruimte er nog is om de schuld op te laten lopen. Zo laat Mensonides zien dat reductie van de huidige overheidsschulden zware offers vraagt en dus politiek lastig is. Er is dan ook weinig ruimte voor verdere schuldoploop. Fernandez daarentegen betoogt dat de vraag naar Nederlandse staatsschuld nog nooit zo hoog geweest is (en de kosten om te lenen nog nooit zo laag). Een verdere schuldoploop is dus geen probleem.

Als er ruimte is om de schuld op te laten lopen, zegt dat nog niet of dat verstandig is. Van Wijnbergen vindt van niet. Hij betoogt dat in een kleine open economie met een grote bankensector de gevolgen van overheidsinvesteringen op de economie erg klein of zelfs negatief zijn. Jacobs, en ook het CPB, verwijzen naar economisch onderzoek dat juist aantoonde dat de effecten van overheidsinvesteringen groter dan normaal zijn in crisistijd.

Als dat zo is, waarom wordt er dan niet meer geïnvesteerd? Volgens Jacobs komt dit doordat de regering zich vooral op de lange termijn richt. De vraaguitval zou een blinde vlek zijn. Het antwoord van het CPB is tweeledig. Economische modellen geven onvoldoende heldere antwoorden en de politieke ruimte voor bezuinigingen is er alleen in een crisis.

En als we willen investeren, moeten we ons dan aan de 3%-norm houden? Hoogduin meent van wel. De normen mogen dan arbitrair zijn en niet de uitkomst zijn van een optimalisatieprobleem, het feit dat ze er zijn en dat mensen zich erop ingesteld hebben maakt dat ze toch betekenis hebben.



Sanering Nederlandse overheidsfinanciën kan geen uitstel velen

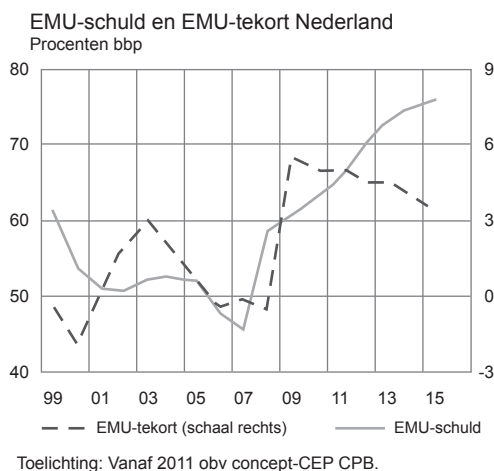
De Nederlandse overheidsfinanciën moeten met voorrang op orde worden gebracht. De verleiding om nu niet in te grijpen moet worden weerstaan. Acht redenen om nu het tekort terug te dringen.

DNBulletin

8 redenen voor tekortreductie

1 De schuldencrisis kan niet ongelimiteerd met nieuwe schulden worden bestreden

Doordat de overheid het begrotingstekort heeft laten oplopen, zijn de reële effecten van de schuldencrisis vooralsnog vrij beperkt gebleven voor de Nederlandse economie. De keerzijde is dat er nu een onbetaalde rekening ligt, die niet langer naar de toekomst kan worden doorgeschoven. Sinds het uitbreken van de crisis in 2007 is de Nederlandse overheidsschuld met 20% bbp toegenomen en bedraagt deze nu 65% bbp (zie figuur 1). Volgens de concept-CEP-raming zal de overheidsschuld in 2015 verder zijn toegenomen tot 75% bbp indien het beleid ongewijzigd blijft (CPB, 2012). Deze ontwikkeling moet worden gekeerd.



Figuur 1. EMU-schuld en EMU-tekort Nederland (procenten bbp)
Toelichting: Vanaf 2011 o.b.v. concept-CEP CPB.

2 Groei helpt, maar is niet genoeg om van de hoge overheidsschuld af te komen

De perspectieven voor toekomstige economische groei zijn niet heel florissant. In de eerste tien jaar na een financiële crisis ligt de economische groei lager dan ervoor (Reinhart en Rogoff, 2009). Bovendien zal de vergrijzing de potentiële groei drukken doordat het arbeidsaanbod minder groeit en vanaf 2020 zelfs krimpt (CPB, 2009). Dit draagt bij aan een negatieve schulddynamiek. Louter ter bepaling van de gedachten: zelfs bij een potentiële groei van 1,5% per jaar, een jaarlijkse inflatie van 2% en een jaarlijks tekort van 3% bbp zal de overheidsschuld convergeren naar bijna 90% bbp, wat voor Nederland ongekend hoog zou zijn.

3 Structurele hervormingen zijn noodzakelijk om het groeivermogen van de economie te versterken, maar vormen geen volwaardig alternatief voor tekortreductie

De povere groeivoorzichten onderstrepen de noodzaak het groeivermogen van de Nederlandse economie door structurele hervormingen te vergroten. Tegelijkertijd mogen daarvan voor de overheidsfinanciën op korte termijn geen spectaculaire effecten worden verwacht. Om de ongunstige schulddynamiek te doorbreken, is het dan ook onvermijdelijk het begrotingstekort terug te dringen met ombuigingen.

14

4 Tekortreductie kost tijdelijk groei, maar dit effect is voor Nederland relatief klein

Op korte termijn zal terugdringen van het overheidstekort de economische groei onmiskenbaar drukken. Hoewel in de literatuur weinig overeenstemming bestaat over de omvang van dit effect, zijn er aanwijzingen dat het voor Nederland relatief klein is. In een kleine open economie lekt immers een groot deel van bezuinigingen weg naar het buitenland via de importen (OESO, 2012). Merk daarbij op dat zelfs als het tekort tot 3% bbp wordt teruggebracht, de Nederlandse overheid nog steeds een budgettaire impuls van ruim 18 miljard euro aan de Nederlandse economie geeft. Bovendien gaat van het zeer ruime monetaire beleid van de ECB al een omvangrijke impuls op de conjunctuur uit.

5 Het consumentenvertrouwen is gebaat bij budgettaire consolidatie

Het vertrouwen van de Nederlandse consument is momenteel erg laag, wat de consumptie negatief beïnvloedt. Een verdere ontsporing van de overheidsfinanciën draagt niet bij aan herstel van dit vertrouwen. Integendeel, uit onderzoek blijkt dat tekortreductie positieve vertrouwenseffecten kan genereren, die daarmee deels compenseren voor de negatieve bestedingseffecten. Een dergelijk vertrouwenseffect treedt vooral op in landen met een hoge schuldquote.

6 Het overtreden van begrotingsregels is geen oplossing

Enkele landen in het zuiden van de eurozone zijn in de problemen gekomen doordat de Europese begrotingsregels onvoldoende werden nageleefd. Nederland moet nu niet dezelfde fout maken en de Europese en eigen begrotingsregels naleven.

7 Financiële markten volgen Nederland met argusogen

De Nederlandse overheid betaalt momenteel een gemiddelde rente van ongeveer 3% over de uitstaande overheidsschuld, wat zowel historisch als internationaal gezien erg laag is. Ten opzichte van andere landen in de eurozone met een AAA-status, presteert Nederland de afgelopen tijd echter matig: het begrotingstekort is hoog, de concurrentiepositie (afgemeten aan loonkosten per eenheid product) is verslechterd, de economische groei blijft achter en qua hypotheekschuld loopt Nederland ver uit te pas. Nederland heeft daarbij sinds 2009 een primair begrotingstekort (i.e. exclusief rentelasten) van 3% bbp, waar Duitsland en Finland sinds vorig jaar weer een primair begrotingsoverschot kennen. Als Nederland zijn overheidsfinanciën nu niet op orde brengt, ontstaat het risico dat financiële markten dit gaan afdwingen door een hogere rente, net als elders in de eurozone al is gebeurd. Dit zou de schulddynamiek verder verslechteren en bovendien het Nederlandse bedrijfsleven met hogere financieringskosten opzadelen.

15

8 Budgettaire gevoeligheid en omvangrijke garanties nopen tot lage overheidsschuld

De Nederlandse overheidsfinanciën zijn erg gevoelig voor schommelingen in de Nederlandse conjunctuur (Schilperoort en Wierdsma, 2010). Dit betekent dat de overheidsfinanciën in korte tijd zeer snel kunnen verslechteren. Bovendien heeft de Nederlandse staat voor bijna 80% bbp aan garanties afgegeven, onder andere aan het Waarborgfonds Eigen Woning, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en het EFSF. Indien deze garanties worden ingeroepen, zal dat tot een stijging van de schuldquote leiden (Ministerie van Financiën, 2011). Ook daarom kan sanering van de overheidsfinanciën geen uitstel meer velen.

Literatuur

- CPB (2009), 'Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2050: een beleidsneutraal scenario', *CPB Memorandum 225*.
- CPB (2012), 'Kerngegevens concept-CEP-raming'.
- Reinhart, C.M., & K. Rogoff (2009), *This time is different: Eight centuries of financially folly*, Princeton University Press.
- OESO (2012), 'Fiscal multipliers and fiscal consolidation', OECD Economics Department Working Papers.

Schilperoort, W., & P. Wierds (2010), 'De conjunctuurgevoeligheid van de Nederlandse begroting', *Economisch Statistische Berichten*, 95(4590), 458-460.

Ministerie van Financiën (2011), 'Rapport schokproef overheidsfinanciën'.

Bron

DNBulletin, 2 maart 2012.

Zuiniger dan Colijn

Het dogma van het kabinet-Rutte

Het kabinet knijpt de economie af met het bezuinigingsbeleid. Méér krimp en méér werkloosheid zijn het gevolg. ‘Economisch primitivisme’, menen drie topeconomen. Zelfs in de Grote Depressie van de jaren dertig investeerde de overheid meer dan nu.

Marcel ten Hooven

Marcel ten Hooven is journalist bij *De Groene Amsterdammer*.

Op een zonnige najaarsdag in november fietste Jaap van Duijn van Maassluis naar Wassenaar om zijn vriend en collega-econoom Johan Witteveen, 91 inmiddels, te bezoeken. Het gesprek kwam al gauw op het beleid van het kabinet-Rutte II. Met oud-IMF-voorzitter en VVD-minister van Financiën Witteveen deelde Van Duijn, gepensioneerd topman van vermogensbeheerder Robeco, onbegrip en ongeloof over een overheid die leidend is in het creëren van werkloosheid en de krimp van de economie.

‘Met zijn huis-tuin-en-keukenbeleid sluit het kabinet de ogen voor alle inzichten in de werking van een macro-economie’, luidde in Van Duijns woorden de conclusie van een middagje bomen met zijn oude vriend. ‘Dit is gewoon economisch primitivisme.’

Van Duijn gebruikt het beeld van een huis-tuin-en-keukenbeleid bewust. Volgens hem beschouwt het kabinet de overheid ten onrechte als een huisgezin, met inbegrip van de mores dat het huishoudboekje op orde moet zijn, een euro maar één keer kan worden uitgegeven en de volgende generaties niet met onze schulden mogen worden opgezadeld. ‘Dat spreekt de mensen aan, maar het is volkomen onjuist’, luidt ook het oordeel van Witteveen. ‘Het kabinet denkt niet helder na. Het miskent dat de overheid een eigen rol in de economie heeft, onvergelijkbaar met die van een gezin.’

Zo’n 120 kilometer verderop, in Bennekom, komt oud-CDA-politicus Bert de Vries tot dezelfde conclusie: ‘Het is een misvatting dat wat goed is voor een gewoon huisgezin ook goed is voor de overheid. Door haar dominante positie in de economie heeft de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid om een krimp van de economie tegen te gaan, door de bestedingen op peil te houden. De schuld die de overheid daarvoor op zich moet nemen is iets heel anders

dan een privéschuld. Voor mensen is het verstandig om aan het einde van hun leven hun schulden te hebben afgelost. De staat heeft daarentegen het eeuwige leven.'

Sinds de dagen van Adam Smith (1723-1791), een van de grondleggers van het kapitalisme, luidt de overheersende opvatting onder economen dat de overheid de rol van corrigerende factor toekomt. Voor zover mogelijk herstelt zij de onevenwichtigheden die andere economische actoren zoals bedrijven en gezinnen veroorzaken. Naar het oordeel van Van Duijn, Witteveen en De Vries zou de overheid in de crisis van nu tegenwicht moeten bieden aan de krimp van de economie, het gevolg van de dalende koopkracht van gezinnen en het lage investeringsniveau van bedrijven. In plaats daarvan veroorzaakt de overheid juist méér krimp en méér werkloosheid, door haar eigen bestedingen terug te schroeven.

De overheid investeert nu verhoudingsgewijs minder dan ten tijde van de Grote Depressie, in de jaren dertig. In een beeld gevat is Rutte daarmee zuiniger dan Colijn.

Met dit krimpbeleid vermindert ook het uitzicht op een keer ten goede. De Nederlandse economie bevindt zich sinds het uitbreken van de kredietcrisis in 2008 voor de derde keer op rij in een recessie. Vorig jaar zakte zij met 0,9% in, meldde het Centraal Bureau voor de Statistiek dezer dagen. Ten opzichte van een jaar eerder lag de consumptie van huishoudens in het vierde kwartaal van 2012 2,3% lager. De investeringen kwamen 5,2% lager uit. Ook waren er 93.000 banen minder.

Van Duijn: 'Waarom accepteren de mensen dit beleid? Omdat de 98% die geen econoom is die niet-economisch beargumenteerde notie deelt dat de overheid als een huisgezin is. Als ik tegen jou zeg dat je niet meer moet uitgeven dan je hebt, zul jij ook roepen: "Dat is toch ook zo!" Nee, dat is niet zo, althans niet altijd, macro-economisch gezien. In Griekenland is het thans wel waar, in Nederland met zijn enorme onderbesteding niet. De les van de jaren dertig is dat de overheid publieke werken moet initiëren om compensatie te bieden voor inzakkende bestedingen. Oók het Nederlandse kabinet van die tijd nam die les ter harte, anders dan de overlevering over Colijns harde-guldenbeleid doet vermoeden. De overheid bleef investeren. We legden de Noordoostpolder droog, we plantten het Amsterdamse Bos, we bouwden de Afsluitdijk en voetbalstadions als De Kuip, De Goffert, De Vliert. Nu lijkt de laatste wijsheid dat de overheid altijd, onder alle omstandigheden moet bezuinigen. Het gevolg is dat het beleid de crisis verergert.'

Volgens Van Duijn, Witteveen en De Vries is de basis van dat beleid niets anders dan een geloofsartikel dat de overheid ooit opnieuw voor haar zuinigheid zal worden beloond. In de jaren tachtig, negentig getuigde de regel dat de overheid met bezuinigingen de economie helpt van inzicht in de economische problemen van die tijd. Nu dreigt hij te verworden tot een dogma, met verlamende effecten op de economie.

Witteveen: ‘Mijn leermeester Jan Tinbergen, bij wie ik in 1947 ben gepromoveerd, was vóór een vrije economie, op voorwaarde dat de overheid het klimaat schept voor een evenwichtig functioneren. De overheid moet met behulp van conjunctuurbeleid en mededingingspolitiek corrigeren wat niet goed werkt. En het laatste, het allerlaatste wat zij moet doen wanneer het financieringstekort door een recessie oploopt, is daar bovenop gaan bezuinigen, want dan maakt zij het alleen maar erger. Laat dat tekort maar even oplopen. Zodra de conjunctuur zich herstelt dankzij het overheidsingrijpen zakt het weer terug.’

Van Duijn: ‘Het lijkt wel alsof alles wat wij destijds op de economenschool hebben geleerd van nul en generlei waarde is. Terzijde geschoven, vergeten. Wat wij leerden is dat de overheid in dienst staat van de maatschappij, van de particuliere sector. Het was gewoon onomstreden, gevestigde economische kennis dat bij massale onderbesteding in de particuliere sector, zoals nu, de overheid dat gat moet opvullen om erger te voorkomen. Gedurende de hele negentiende eeuw was de staatsschuld hoger dan nu. Stel je voor dat ze in 1870, 1880 zouden hebben besloten niet nog meer lasten naar de volgende generaties te schuiven. Dan zouden we nu geen spoorwegen hebben gehad. Of denk je eens in dat president Roosevelt in 1944 aan de tucht van de 3%-regel onderworpen zou zijn geweest. Vergeet D-day dan maar. Veel te duur.’

De onderbesteding komt volgens Van Duijn voort uit een uitzonderlijke combinatie van factoren. ‘Je hoort vaak dat de consumenten de hand op de knip houden, tot ze weer vertrouwen krijgen. Dan komt het wel weer goed met hun bestedingen. Niets is minder waar. De consumenten geven alles wat ze hebben al uit, zelfs meer dan dat. Al sinds 2003 besteden consumenten meer dan 100% van hun beschikbaar inkomen. Veel particuliere welvaart is kunstmatig, gekocht met erfenissen of met geleend geld. Zo bouwt zich bij de gezinnen een schuldenberg van formaat op. De spaarders in de Nederlandse economie zijn de bedrijven. Dat is uitzonderlijk. De bedrijven sparen jaarlijks 12% van het nationaal inkomen, zonder dat ze dat geld investeren. Hun investeringen bedragen niet meer dan 1% van het nationaal inkomen. Het beeld van de Nederlandse economie wordt bepaald door gezinnen die zijn bedolven onder de schulden, door bedrijven die niet meer investeren, door een overheid die deze tendensen versterkt. Wij hebben voor het eerst krimp als oplossingsmo-

del voor een economische crisis gekozen! Alle grote partijen ondersteunen deze lijn. Ze zeggen allemaal: groei, groei, groei. Het echte beleid is: krimp, krimp, krimp.'

De onderbesteding is volgens de drie economen de grootste onevenwichtigheid in de Nederlandse economie, veeleer dan het overheidstekort of de staatschuld. Dat probleem wordt zichtbaar in het gestaag groeiende overschot op de handelsbalans. Dat kengetal laat zien dat Nederlandse bedrijven voor hun afzet steeds meer op het buitenland zijn aangewezen, als gevolg van de wegzakkende binnenlandse vraag. De keerzijde van deze medaille is dat bedrijven in andere EU-landen relatief worden benadeeld, bij gebrek aan afzetmogelijkheden in Nederland. Vandaar dat de Europese Unie grenzen stelt aan het handelsoverschot van de lidstaten. Het overschot op de lopende rekening van de Nederlandse betalingsbalans bedraagt 11,5%, bijna het dubbele van de 6% die de EU nog als acceptabel beschouwt. Nederland leeft dus ver beneden zijn economische stand, ten koste van andere lidstaten.

De onderbesteding is mede het gevolg van het historisch lage niveau van de overheidsinvesteringen. In dat licht is het veelbetekendend dat de EU-regels over het gewenste handelsevenwicht in Europa geen enkele rol spelen in het Nederlandse politieke debat, in tegenstelling tot de Europese 3%-regel over het overheidstekort. Dat is een aanwijzing temeer dat de regel dat bezuinigen moet een dogma is geworden, een geloofsartikel dat de zware Nederlandse overtreding van de Europese handelsregels aan het zicht onttrekt.

Van Duijn: 'Wij leerden op school nog de doctrine waaraan Jelle Zijlstra, een van onze naoorlogse topeconomen, later zijn naam leende. Die luidde dat de overheid een tekort mag hebben dat de onderbesteding van de particuliere sector opheft. Het teveel dat de overheid dan uitgeeft compenseert het bestedingsstekort van de ander. Nationaal heb je dan een mooi evenwicht en dat komt tot uitdrukking op de betalingsbalans. Nu ja, dat is ongeveer het laatste wat we nu doen. Zijlstra zou zich in zijn graf omdraaien. Ik hoorde de minister van Economische Zaken, Henk Kamp, onlangs verzuchten: "We geven nog ieder jaar meer uit dan er binnenkomt. Dat kan niet zo voortduren." Dat is een mantra geworden, een onzinnig mantra. Die situatie kan wél voortduren, sterker nog, zo'n situatie is nu juist geboden. Dat wat Kamp onhoudbaar noemt, is geen probleem. De overheid kan het geld gewoon lenen, tegen de laagste rente ooit. Werkelijk waar, sinds het begin van onze jaartelling zul je geen jaar vinden waarin de rente zo laag was als in 2012. Er zijn nu zo'n tien landen in de wereld, waaronder Nederland, die voor een lening met een looptijd van tien jaar minder dan 2% betalen. Je kan teruggaan naar 1000, naar 100, naar de tijd

van de Soemeriërs, je zult geen jaar vinden waarin geld lenen voor een overheid zo goedkoop was als nu.'

Van Duijn spreekt tegen dat hij het de overheid zo wel erg gemakkelijk maakt. 'Ik zeg niet dat de overheid moet lenen voor consumptieve uitgaven, zoals uitkeringen. Die uitgaven moeten daadwerkelijk met inkomsten zijn gedekt. Maar zij mag wél lenen om te investeren. Dat doen gezinnen om een huis te kopen, dat doen bedrijven om een fabriekshal neer te zetten, dus waarom zou de overheid dat niet doen? Het opvallende is dat de politiek dat verschil tussen investeren en consumeren niet meer maakt. Het is voor haar één pot nat, of de overheid nu leent om te investeren in een Deltaprogramma dat Nederland klimaatbestendig maakt of om de kinderbijslag te betalen. Dat is in de beeldvorming allemaal geld waarvan Kamp zegt dat we meer uitgeven dan er binnenkomt. Dat is dus economisch primitivisme.'

Witteveen: 'Ook tussen het conjuncturele deel van het overheidstekort en het structurele wordt geen onderscheid meer gemaakt, ten onrechte. Met het laatste zitten we na de bezuinigingen van het vorige kabinet aardig op de voorgeschreven 3%, naar mijn inzicht, waarmee extra bezuinigingen overbodig zijn. Het deel van het tekort dat het gevolg is van de conjuncturele inzinking kunnen we beter laten gaan. Met de voorgenomen extra bezuinigingen versterkt Rutte II die inzinking alleen maar, met als gevolg meer krimp en meer werkloosheid. Zorgwekkend. Ik heb in de jaren dertig in Rotterdam de gevolgen van de crisis gezien. De bedrukte sfeer in de stad. De werklozen in lange rijen, om te stempelen voor een uitkering. Het was armoede troef. Werkloosheid is een verschrikkelijk lot, niet alleen door het inkomensverlies maar ook door de schaamte.'

De tegenwerping van econoom Sweder van Wijnbergen dat elke overheidsimpuls aan de economie zeker voor de helft aan buitenlandse bedrijven ten goede zal komen, als gevolg van de open economie van Nederland, overtuigt Witteveen niet. 'Nog altijd 50% blijft wél in Nederland en dat is niet niks. Daarbij komt dat zwakke Europese landen profiteren van dat weglekken, als hun export naar Nederland erdoor wordt bevorderd. Het is toch ook in het belang van de Europese samenwerking dat de handel meer in evenwicht komt. De betalingsbalansen, de Nederlandse voorop, zijn nu totaal onevenwichtig. In de discussie over het financiële beleid hoor je geen politicus over het feit dat Nederland de Brusselse voorschriften hierover aan zijn laars lapt. Het is net of die regel niet bestaat. Ik vind dat kwalijk.'

Naar Witteveen vermoedt, verwachten de beleidsmakers dat het draagvlak voor extra bezuinigingen wordt ondermijnd als blijkt dat Nederland zich naar

Brusselse maatstaven al aan een ernstige mate van onderbesteding bezondigt. ‘Ik kan het niet anders verklaren. Het beroep op Brusselse eisen om dit bezuinigingsbeleid te voeren vertelt maar de halve waarheid. Als minister Dijsselbloem nu in Brussel op de EU-regels over maximum handelsoverschotten wijst, aanvoert dat daarmee óók een Europees belang is gemoeid en daarom aankondigt dat ons land pas op de plaats maakt met bezuinigingen, dan zullen ze daar wel zeggen dat ie gelijk heeft. Het is zo’n sterk argument, zeker nu het structurele tekort van Nederland zich netjes op de 3%-grens bevindt.’

Witteveen schetst een alternatief beleid: ‘Hoe kan het kabinet de conjunctuur op een maatschappelijk nuttige wijze een stimulans geven? Ik ben voor een drastische maatregel. We zouden er verstandig aan doen een flinke belasting op de uitstoot van CO₂ te heffen. Nu voldoen we bij lange na niet aan de verplichtingen die we internationaal zijn aangegaan om de uitstoot terug te brengen. Er komen zelfs drie kolencentrales bij. De betrokken bedrijven zijn grote ondernemingen die zo’n belasting gemakkelijk kunnen betalen. Gebruik de opbrengst vervolgens voor investeringen die belangrijk zijn voor de lange termijn, zoals het nieuwe Deltaplan om ons tegen de stijgende zee te beschermen. De overheid kan bovendien profiteren van die historisch lage rente. Dat is toch een ongelooflijke kans! We moeten de bijzondere economische toestand van nu ook leren te zien als een gelegenheid, niet alleen als een probleem.’

Uit de economische data blijkt dat niet zozeer de hoogte van de staatsschuld een indicator van toekomstige problemen is, als wel een tekort op de handelsbalans. De probleemlanden in het Eurogebied, de zuidelijke lidstaten voorop, hadden bij het uitbreken van de crisis allemaal zo’n tekort, hetgeen op een ongunstige concurrentiepositie wees. Het beeld is veel diffuser als de hoogte van de staatsschuld als maatstaf wordt gehanteerd. Dat bevestigt Bert de Vries in zijn stelling dat de staatsschuld het probleem niet is. In een opiniestuk in *NRC Handelsblad* berekende de oud-CDA-politicus dat het kabinet met zijn extra bezuinigingen het welvaartsniveau in 2017 met zes miljard verlaagt en 85.000 mensen werkloos maakt, omwille van een daling van de rentelasten met een minieme 0,05%.

De Vries: ‘Ik trek al langer dan vandaag ten strijde tegen het dramatiseren van de staatsschuld. Dankzij de lage rente van nu bedragen de rentelasten nog geen 2% van het nationaal inkomen, bij een staatsschuld van bijna 80%. In mijn tijd als minister in Lubbers III, begin jaren negentig, was dat nog 5%. De last die drukt op de economie is nu veel lager dan destijds. Er wordt altijd vreselijk dramatisch gedaan over de torenhoge lasten die we op de schouders van ons nageslacht zouden leggen. We vergeten dan dat we naast de schulden ook

de vorderingen aan hen doorgeven. Ons nageslacht bezit de staatsobligaties die straks moeten worden afgelost.'

De politiek moet volgens De Vries afwegen wat zwaarder telt, het nadeel van de extra belasting die te zijner tijd moet worden geheven om de schuld af te lossen of het probleem van de onderbesteding die de overheid nu veroorzaakt. 'Gezien de crisistoestand van de economie lijkt de keuze me duidelijk. De schade die de overheid aanricht met het omlaag drukken van het bestedingsniveau brengt de economie in een neerwaartse spiraal. Een teken aan de wand is dat het Centraal Planbureau zijn ramingen voortdurend naar beneden moet bijstellen. Dat is het gevolg van een systematische onderschatting van de effecten van het bezuinigingsbeleid. We laten een flink deel van het productieapparaat braak liggen, met als enige beloning dat een toekomstige schuldvereffening iets minder kost. De prijs die we betalen is dat mensen werkloos aan de kant komen te staan.'

Met dit beeld voor ogen is wat het kabinet nu doet wijs noch rechtvaardig, oordeelt hij. 'Na de Tweede Wereldoorlog, in de opbouwjaren van de verzorgingsstaat, stond het streven naar volledige werkgelegenheid op nummer 1. Dat is voor de ontwikkeling van een harmonische samenleving veel belangrijker dan de hoogte van de lastendruk. Een samenleving die de nieuwe generaties niet het perspectief biedt op nuttige en betaalde arbeid komt bol te staan van de spanningen. Na de oorlog stond het economische beleid ten dienste van het doel dát te voorkomen. Nu lijkt het erop dat het kabinet zegt: als ons beleid niet goed is voor de werkgelegenheid is dat jammer voor de werklozen.'

De Vries constateert dat het liberale doel van een zo klein mogelijke overheid en een zo klein mogelijke verzorgingsstaat richting geeft aan het beleid. Eerder, in Rutte I, leverde het CDA zich aan dat regime uit, nu de PvdA, hoewel beide partijen het volgens De Vries aan hun traditie verplicht zijn de sociale markteconomie te verdedigen. 'Ze bieden onvoldoende weerwerk aan de liberale preoccupatie met het idee dat de staat het probleem is, geen deel van de oplossing. Hoewel dat van oudsher niet de visie is van de PvdA en het CDA, identificeren ook zij zich steeds meer met die Angelsaksisch getinte ideologie. Wat vertelt die ideologie? Dat de sterken in onze samenleving alle ruimte moeten krijgen, dan komt het uiteindelijk misschien ook wel goed met de minder sterken. Een zo klein mogelijk overheid en een zo klein mogelijke verzorgingsstaat moeten in die ruimte voorzien. Tot mijn spijt gaan CDA en de PvdA daarin een eind mee. Hoe je het ook wendt of keert, daarmee omarmen ze ook het achterliggende ideologische mensbeeld. Je mag in deze samenleving geen *loser* zijn, je moet sterk zijn en je eigen verantwoordelijkheid nemen. Op zich heb ik niets tegen een beroep op de eigen verantwoordelijkheid, in tegendeel, maar wel

als het ontspoord in de gedachte dat *losers* het eigenlijk aan zichzelf hebben te wijten.'

Johan Witteveen zegt dat zijn partijgenoot Mark Rutte goed aanvoelt wat VVD-kiezers graag horen. 'Dat de overheid te groot is, dat het tekort te hoog is. Het spreekt VVD-kiezers wel aan, dat verhaal over een overheid die te veel uitgeeft, maar daarmee is het nog niet juist. Ik word nog geregeld uitgenodigd voor informele bijeenkomsten van de VVD en daarop heb ik dit ook gezegd. Daar wordt niet erg naar geluisterd. Rutte ging er eigenlijk niet op in. Hij beperkte zijn antwoord tot de mededeling dat wat ik voorstel niet kan. Aanvankelijk had ik op die bijeenkomsten nog wel een gewillig oor van de toehoorders. Later minder. De voorzitter zag liever niet dat ik ging spreken en gaf mij pas op het allerlaatst het woord, op het moment dat iedereen naar de lunch uitkeek. De VVD moet eenheid uitstralen, dat was het devies, óók op informele bijeenkomsten. Ik heb ook die keer geen antwoord gekregen.'

Witteveen constateert dat Rutte niet is geïnteresseerd in afwijkende opvattingen, ook niet als zij afkomstig zijn van een geestverwant die topman van het IMF en minister van Financiën is geweest. 'Men heeft mij niet gevraagd om er nog eens rustig over te komen praten of mijn zienswijze toe te lichten, aan Rutte of een van zijn medewerkers. Ik heb geen woord van ze vernomen. Dat bevestigt wel mijn indruk dat het beleid eerder op een geloofsartikel dan op economische empirie is gebaseerd.'

Het feit dat het merendeel van de eurolanden kampt met economische krimp en stijgende werkloosheid bevestigt Van Duijn, Witteveen en De Vries in hun kritische oordeel over het Europese financiële en monetaire beleid. Het dilemma is dat de eurolanden in naam van de Europese samenwerking gehouden zijn aan de eis dat hun begrotingstekort de 3% niet mag overschrijden. Die samenwerking, van historisch belang voor de vrede en de welvaart van Europa, staat of valt met de bereidheid van de lidstaten zich aan onderlinge verplichtingen als deze te houden. Aan de andere kant blijkt het uniforme bezuinigingsdictaat dat de 3%-norm aan alle eurolanden oplegt mede debet aan de economische krimp, met alle sociale spanningen die zo'n malaise oproept. In dat licht bezien zou het van Europegezindheid getuigen als een invloedrijke lidstaat, zoals Nederland, de norm ter discussie zou stellen.

De Vries: 'Die norm is een eigen politiek leven gaan leiden, als een soort keurmerk van Europese gezindheid. Niet ten onrechte hebben de noordelijke lidstaten erop gehamerd dat landen als Griekenland, Italië en Portugal een bezuinigingsbeleid naar Brusselse normen moeten voeren. Kennelijk voelen ze zich van de weeromstuit verplicht het goede voorbeeld te geven. Mensen als Jan

Kees de Jager en nu Jeroen Dijsselbloem hebben daarvan hun handelsmerk gemaakt. Dan kun je bijna niet meer terug, hoewel het gezonde verstand een andere richting uitwijst.'

Witteveen: 'De noordelijke Eurolanden zouden er wijzer aan doen meer te investeren en de lonen wat te laten vieren, om zo de export van Zuid-Europa een steun in de rug te geven. Dat is wijzer dan dit beleid van afknippen, want dat gaat ten koste van zuidelijke én van de noordelijke landen.'

Van Duijn: 'Je hebt gelijk, politiek is het van belang dat EU-landen zich aan de onderlinge afspraken houden. Dat is de basis van de Europese samenwerking. Maar dat begint met de afspraak die zij maken en die afspraak is in het geval van deze uniforme tekortnorm onzinnig. Zijlstra heeft ons geleerd dat de gewenste hoogte van het overheidstekort, dan wel -overschot afhangt van de binnenlandse structuur van de economie. Dus voor Griekenland is wellicht een overschot van 3, 4% of nog meer wenselijk, bij wijze van voorbeeld, en voor Nederland juist een tekort van 3, 4%. Griekenland kampt nu eenmaal met overbesteding in de particuliere sector en Nederland met onderbesteding. Met dat uniforme voorschrift miskent de EU de fundamentele verschillen in de structuren van die economieën. De afspraak is fout, economisch dom, omdat Europa daarmee al die economische modellen op één hoop gooit, het Zuid-Europese model, het Rijnlandse, het Angelsaksische, het Scandinavische. En tja, als Europa een domme eis stelt en verlangt dat alle landen zich aan die domme eis houden, dan zijn domme uitkomsten het resultaat.'

Van Duijn stelt zich hardop de vraag of het EU-beleid toch de oplossing zal brengen. 'Nu ja, als we lang genoeg wachten waarschijnlijk wel. We kunnen tegen die zuidelijke landen zeggen dat ze zo lang moeten krimpen tot ze weer concurrerend zijn. Zien wat er dan nog van ze over is. Niet veel meer, waarschijnlijk.'

Jaap van Duijn (1943) was lid van de raad van bestuur van vermogensbeheerder Robeco en hoogleraar algemene economie aan de TU Delft.

Johan Witteveen (1921) was minister van Financiën voor de VVD in de kabinetten-Marijnen (1963-1965) en -De Jong (1967-1971). Daarna leidde hij in 1978 het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

Bert de Vries (1938) was minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kabinet-Lubbers III (1989-1994). Daarvoor leidde hij zeven jaar de CDA-

fractie in de Tweede Kamer. De Vries zegde in 2010 zijn partijlidmaatschap op, vanwege de coalitiesamenwerking met de PVV.

Bron

De Groene Amsterdammer, 20 februari 2013.

Overheidsschulden in de val

Hoge schulden zijn de erfenis van een ongedisciplineerd budgettair gedrag uit het verleden. De huidige generatie wordt daar nu mee geconfronteerd. De combinatie van lage economische groei, onzekerheid over het te voeren beleid en hoge rente in de probleemlanden is hier debet aan. De keuzes lijken helder, maar de offers zijn groot.

Jelle Mensonides

Jelle Mensonides is
oud-directeurlid van
ABP vermogensbeheer.

De afgelopen decennia hebben veel overheden nagelaten hun budget op orde te brengen. De erfenis daarvan komt tot uitdrukking in de overheidsschuld. In het verleden waren oorlogssituaties vaak de oorzaak van hoge overheidsschulden, maar dat is nu niet het geval, met uitzondering wellicht van Duitsland dat de lasten van de eenwording van 1990 moest verwerken. Begrotingsoverschotten zijn zeldzaam: Nederland heeft sinds 1950 veertien keer een overschot gehad, waarvan acht in de jaren vijftig van de vorige eeuw.

Voor de beoordeling van de financiële gezondheid van een land speelt naast de overheidsschuld de schuldsituatie van andere sectoren, zoals huishoudens, bedrijven en de bankensector, een belangrijke rol. Een groot deel van de aanpassingen van te hoge schulden in een economie, de *deleverage*, komt echter uiteindelijk voor rekening van de overheid. Om een indruk te krijgen over de toekomstige schuldontwikkeling wordt een schatting gemaakt van de overheidsschulden in 2020 voor de eurozone, voor het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Japan. Deze aanpak wijkt af van de jaarlijkse Fiscal Monitor van het IMF, waarin een vooruitblik op kortere termijn wordt gegeven op ontwikkeling van de overheidsschulden. Andere studies kijken meer naar de houdbaarheid van de overheidsschuld op langere termijn (Cecchetti et al., 2010; Auerbach, 2011). Met het schuldenniveau en primair tekort van 2011 als uitgangspunt, kan worden aangetoond dat een aantal overheden in een schulderval (*debt trap*) zit of dreigt terecht te komen. Dit betekent dat zij meer schulden maken om oude schulden af te lossen.

Schuldfactoren

Schuldaflossing en betaling van de rentelasten zijn gemakkelijker wanneer er sprake is van een structurele economische groei. Domar (1944) heeft al nagedacht over dit fenomeen toen de Amerikaanse overheidsschuld door de oorlogsinspanning een niveau bereikte van 110% van het bruto binnenlands product (bbp) en de vraag opkwam of zo'n schuldomvang een last voor de economie dreigde te worden.

Voor de schuldenanalyse wordt gebruikgemaakt van het begrip ‘primaire tekort’ dat gelijk is aan het verschil tussen de overheidsinkomsten en overheidsuitgaven exclusief de rentelasten. Het EMU-tekort, de norm voor het Verdrag van Maastricht, komt overeen met het primaire tekort inclusief de rentelasten. De schuld kan nu gedefinieerd worden als de som van de rentelasten en het primaire tekort:

$$D = (1 + r) \times D_{-1} + F + X \quad (1)$$

Hierbij is D de overheidsschuld; r de gemiddelde rentevoet op de overheidsschuld, F het primaire tekort en X de factor ‘overig’. Het subscript $(_{-1})$ verwijst naar een jaar terug. Als F en X positief zijn betekent dit een verhoging van de schuld. De factor ‘overig’ hangt samen met het feit dat financiële transacties in de vermogenssfeer niet onder het primaire tekort vallen, maar wel invloed hebben op de schuld. Dat geldt ook voor waardeveranderingen van overheidsschuld uitgedrukt in buitenlandse valuta. Onder X vallen eveneens de resultaten van de seigniorance. Dat zijn de opbrengsten die de overheid krijgt omdat zij het alleenrecht heeft geld te creëren. Dit laatste maakt dat schulduitgifte van een overheid via het opkopen van haar centrale bank nagenoeg gratis is. De rentebetalingen op de schuld worden namelijk via dividendbetaling van de centrale bank weer terug ontvangen. De invloed van de nominale groei van de economie kan worden meegenomen door vergelijking (1) te delen door het bbp. Het eindresultaat wordt:

$$d = \frac{1 + r}{1 + p + g} \times d_{-1} + f + x \quad (2)$$

De variabelen d , f en x zijn uitgedrukt als percentage van het bbp. Verder is p de prijsstijging en g de reële groei van het bbp. Afhankelijk van de waarde van de breuk in vergelijking (2) is er sprake van een stabiele, explosieve of dempende schuldquote. Als de breuk gelijk is aan 1, groeit de schuldquote jaarlijks met het primaire tekort en de factor ‘overig’. Als de breuk hoger is dan 1, zal de schuldquote steeds groter worden, de snelheid is afhankelijk van het verschil tussen de rente en de nominale bbp-groei en van f en x . Een dempende beweging kan ontstaan als de breuk kleiner is dan 1.

Uit vergelijking (2) volgt het indirecte belang van de groei van het nationaal inkomen ten opzichte van de rente voor de schuldquote. Het directe belang van de groei komt tot uitdrukking in de hoogte van het primair tekort: bij een hogere groei worden meer belasting ontvangen en een minder groot beroep op sociale uitkeringen gedaan. Ligt de nominale rente hoger dan de nominale bbp-groei, dan ontstaat een toenemende last voor de samenleving (*social burden*); de omvang is bij benadering gelijk aan $(r - p - g) \times d$ (Pasinetti, 1998). Vergelijking (2) ligt ook ten grondslag aan de schuldquote van 60% bbp en de

EMU-tekortdoelstelling van 3% bbp van het Verdrag van Maastricht. Daarbij zijn verschillende combinaties van schuld en EMU-tekort mogelijk die elk, afhankelijk van de uitkomst van de breuk, een specifiek primair tekort of overschot kennen.

De schuldenquote in 2020

Voor de EMU landen is het nieuwe groei- en stabiliteitsverdrag van kracht. Dit nieuwe beleidskader vereist dat het EMU-tekort teruggebracht wordt tot maximaal 0,5% bbp. Ook is opnieuw bevestigd dat landen met een schuldquote boven de 60% bbp deze schuld met 1/20 per jaar moeten reduceren (Europese Commissie, 2012).

In tabel 1 is een projectie gemaakt van de schuldquote in 2020 voor de landen in de eurozone, voor de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Japan. Naast de basisprojectie zijn enkele scenario's opgenomen die een indruk geven van een andere rente, lagere economische groei en hogere inflatie op de schuld. De cijfers in de tabel zijn niet bedoeld als exacte voorspelling maar bieden een indicatie van het beloop van de schulden. Voor de berekening van tabel 1 zijn de gemiddelde reële groeicijfers en de gemiddelde prijsdeflator van het bbp over de periode 1999–2011 genomen (Europese Commissie). De Duitse groei is naar boven aangepast, want het gemiddelde cijfer voor dit land is in die periode erg laag. De prijsstijging voor de Zuid-Europese landen is verlaagd vanwege de veronderstelling dat deze landen een prijscorrectie moeten ondergaan om meer concurrerend te worden; voor de meeste overige landen zijn de prijzen iets opwaarts aangepast. Door afschrijvingen van particuliere investeerders is de Griekse schuld in 2011 met ca. 25% bbp teruggebracht. Aangenomen is dat de steun van Europa aan Griekenland, Portugal en Ierland wordt gecontinueerd.

Basisscenario

De rente die in 2011 is betaald op de schuld is als uitgangspunt genomen. Voor de nieuwe schuld wordt de marktrente van maart 2012 genomen met aanpassingen voor Griekenland, Portugal en Ierland als gevolg van de Europese steunmaatregelen. Deze maatregelen hebben overigens een beperkte duur, namelijk tot 2015. Gegeven de ongunstige kredietstatus van de zwakkere Europese landen als Spanje en Italië, blijft de spreiding tussen de rente van deze landen en van de Duitse substantieel. Voor de berekening van de scenario's is gebruikgemaakt van vergelijking (2) waarbij in de basisprojectie de feitelijke schuld en het primair tekort van 2011 zijn gebruikt. Aangenomen is dat een derde van dit tekort een tijdelijk, conjunctureel, karakter heeft dat in de volgende jaren wordt ingelopen. Verder is verondersteld dat de hoogte van de factor 'overig' (x) een kwart lager ligt dan in de voorgaande periode. In de voorbije periode bedroeg x 0,5 tot 1% bbp per jaar. Reden voor deze aanpassing

is de assumptie dat overheden niet weer steun hoeven te verlenen aan financiële instellingen in de periode tot 2020 en wellicht activa kunnen verkopen. Eventuele voorgenomen beleidsmaatregelen zijn niet meegenomen (kolom 3 in tabel 1); dat betekent bijvoorbeeld dat de resultaten van het Lenteakkoord in Nederland niet zijn verwerkt. Het basisscenario mag derhalve vanuit budgettair oogpunt als een worstcase-situatie worden aangemerkt. Uiteraard kunnen lagere groeicijfers en hogere marktrente dit nog verergeren. Vergelijking van de kolommen 2 en 3 laat de mutatie van de schuldquotes zien bij ongewijzigd beleid: deze zijn voor sommige landen aanzienlijk.

Tabel 1. Schuldquote in procenten van het bbp, en enkele scenario's

	2011		2020		Mutaties ten opzichte van basisscenario in 2020		
	EMU tekort (1)	Overheidsschuld (2)	Basisscenario (3)	Aangescherpt EMU-tekort (0,5 procent) (4)	Rente +2 procent (5)	Eén procentpunt lagere reële groei bbp (6)	Inflatie plus één procent met rente-aanpassing (7)
België	-3,7	97	99	88	14	9	-3
Duitsland	-1,4	82	68	68	6	6	-4
Ierland	-10,8	108	158	104	19	12	-4
Griekenland	-9,4	133	152	98	13	14	-8
Spanje	-7,0	70	107	77	11	8	-4
Frankrijk	-6,0	85	108	87	12	9	-4
Italië	-4,2	120	146	113	19	14	-6
Nederland	-4,9	69	85	72	9	7	-3
Oostenrijk	-3,6	72	78	70	9	7	-3
Portugal	-6,2	102	147	107	12	13	-7
Finland	-1,1	49	51	50	6	4	-2
Verenigd Koninkrijk	-9,7	84	119	89	7	9	-5
Verenigde Staten	-10,3	101	121	94	12	9	-5
Japan	-7,3	206	259	220	36	23	-8
Eurozone	-4,3	89	101	83	11	10	-4

Aangescherpte tekortdoelstelling

Als tweede scenario is de aangescherpte tekortdoelstelling van het nieuwe Stabiliteitspact doorgerekend onder dezelfde veronderstellingen als het basis-scenario (kolom 4). Hoewel de landen buiten de eurozone een eigen budgettair beleid hebben, is deze tekortdoelstelling ook op die landen toegepast. Aangenomen is dat in 2020 de beoogde EMU-normering wordt gehaald, waarmee de landen acht jaar de tijd krijgen voor alle aanpassingen. Deze nieuwe doelstelling betekent voor bijna alle landen zeer forse (ombuigings)maatregelen omdat economische groei onvoldoende bijdraagt en de rente, gegeven die groei, relatief hoog is. Ondanks een aanzienlijke schuldreductie (verschil tussen kolom 3 en 4) blijft voor veel landen de schuld fors boven de norm van 60%. Ook de landen buiten de eurozone moeten omvangrijke maatregelen treffen. In dit verband is het curieus dat de zuidelijke Europese landen het nieuwe Stabiliteitspact hebben getekend, wetende dat de inspanningen om dit doel te realiseren politiek nagenoeg onmogelijk zijn. De tweede doelstelling van het Stabiliteitsverdrag om elk jaar 1/20 van de schuld te reduceren als de schuld hoger is dan 60% bbp, is nog niet meegenomen.

Mutaties ten opzichte van het basisscenario

In de kolommen 5 tot en met 7 zijn enkele varianten opgenomen om de rente- en groei-effecten op de schuldquote weer te geven. Deze zijn berekend ten opzichte van het basisscenario. In kolom 5 wordt de rente over de gehele periode met 2%punt verhoogd. De huidige reële rente ligt, met uitzondering van Japan, op een bijzonder laag niveau. Met deze renteaanpassing zou de reële rente in de buurt komen van het gemiddelde van de laatste vijftig jaar. Voor Nederland neemt de schuldquote toe met 9procentpunt. Bij rente-effect spelen twee factoren een rol: de hoogte van de schuld en het looptijdenbeleid van de overheid (*debt management*). Naarmate de gemiddelde looptijd van de schuld groter is, duurt het langer voordat een renteverhoging doorwerkt op de begroting. De gemiddelde looptijd van de Nederlandse schuld ligt bijvoorbeeld op bijna zeven jaar; de Verenigde Staten op zes jaar, maar voor het Verenigd Koninkrijk bedraagt deze looptijd bijna dertien jaar (IMF, 2012). De rentegevoeligheid van de overheidsschuld hangt mede af van het aandeel van aan inflatie gerelateerde obligaties in de schuldportefeuille. Deze obligaties hebben veelal een lange looptijd en het inflatiedeel wordt vaak aan de hoofdsom toegevoegd. Een niet onbelangrijk deel van de verplichting van deze schuld wordt daarmee naar de toekomst verschoven. In de overheidsstatistieken komt dit verschijnsel waarschijnlijk tot uitdrukking in de factor x van vergelijking (2). Meer inzicht is nodig in de onduidelijke, en soms grote, financiële stromen die x beïnvloeden en die buiten de EMU-norm vallen.

Een lagere groei van het bbp werkt onmiddellijk door op de overheidsschulden. Kolom 6 geeft dit weer. Verondersteld is dat de lagere economische groei

neutraal uitwerkt op het primaire tekort, wat in de praktijk vaak niet het geval zal zijn. In kolom 7 wordt een schatting gemaakt van een verhoging van de prijsdeflator van het bbp. Daarbij is aangenomen dat de renteaanpassing de inflatie voor 80% volgt. Schuldenlanden hebben, net als alle debiteuren, baat bij meer inflatie: inflatie erodeert schulden. Voor Japan is het effect overduidelijk omdat dit land in een deflatie verkeert. Het effect op de rentelasten hangt samen met de snelheid waarmee de marktrente wordt aangepast aan de nieuwe inflatieverwachtingen en met het looptijdenbeleid van de overheden. Per saldo betekent een prijsstijging van het bbp dat landen hier initieel een klein voordeel van hebben (noemereffect op de hoofdsom), maar op langere termijn dit voordeel zien verdwijnen via hogere rente op de nieuwe leningen. Dit laatste hoeft niet op te treden wanneer financiële repressie wordt ingezet om de schuldenlast te verminderen. Na de Tweede Wereldoorlog tot in de jaren tachtig zijn verschillende vormen van financiële repressie toegepast in de ontwikkelde economieën, zoals lage nominale rente, kapitaaluitvoerrestricties, herstructureringen van leningen, die alle tot doel hadden de schuldenlast van de overheden te verminderen. In die periode was de economische groei ook zeer behulpzaam: zo kon Nederland na de Tweede Wereldoorlog de schuldquote van meer dan 180% in 1949 in tien jaar tijd terug brengen naar ruim 80% bbp. In tabel 1 zijn niet verwerkt de budgettaire claims die nog niet in de officiële cijfers zijn opgenomen. De groeiende kosten van vergrijzing ontbreken. Veel landen hebben daar onvoldoende op geanticipeerd of schatten de verplichtingen te laag in; deze kosten komen uiteindelijk bij de overheid. Andere claims zijn de steeds toenemende kosten van de gezondheidszorg. Uit studies blijkt dat al deze uitgaven een jaarlijks beslag kunnen leggen van gemiddeld 4,5% bbp op de begroting; voor de Verenigde Staten en Japan zelfs meer dan 6% (Hauner et al., 2007). Een derde claim in de eurozone zijn de directe kosten van ondersteuning en garantieverlening aan de zwakkere landen.

Discussie

Voor veel landen is sprake van een schuldental, die zonder forse maatregelen of hogere economische groei moeilijk terug te brengen is. Uit onderzoek van Reinhart en Rogoff (2009) blijkt dat landen met overheidsschulden van meer dan 90% bbp op termijn een groeivertraging van het bbp laten zien. Uit tabel 1 blijkt dat veel landen de grens uit dit onderzoek al ver hebben overschreden. Deze landen komen in de vicieuze cirkel van een schuldental. Uit de schuld groeien is een illusie (Reinhart en Rogoff, 2010). De financiële markten raken onzeker door deze schuldental. Er treedt *debt intolerance* (Reinhart en Sbrancia, 2011) op als overheden inadequaat reageren. De volgende fase is kapitaalvlucht. In de euforie van de euro hebben de financiële markten alle mogelijke kredietrisico's van overheden genegeerd. Was dit niet gebeurd, dan was de (potentiële) Europese schuldenproblematiek waarschijnlijk veel eerder opgemerkt

omdat hogere rentes een prijssignaal afgeven (De Ridder, 2011) waarmee duidelijk wordt dat een *free lunch* niet mogelijk is. Daarnaast hebben toezichhouders onvoldoende ingegrepen en de Europese politici de verdragsregels niet nageleefd om te voldoen aan de voorwaarden van het Stabiliteitsverdrag. Nu is het te laat en zullen ombuigingen, financiële repressie en herstructurering van schulden het werk moeten doen. Dat zal waarschijnlijk ook voor de landen buiten de eurozone gelden. Keynes constateerde bijna honderd jaar geleden dat kwijtschelding van schulden uiteindelijk de enige remedie is om de negatieve gevolgen van de hoge schuldenlast op de reële economie te verlichten en sociale onrust te voorkomen (Miller en Skidelsky, 2012). Dit kwijtschelden vormt eigenlijk een groot moreel gevaar en een beloning voor slecht gedrag, maar de omstandigheden zullen daartoe nopen ter voorkoming van ernstiger ontwikkelingen. Recent onderzoek laat zien dat een verdeling van de schuldenlast over debiteuren en crediteuren bij een financiële crisis uiteindelijk leidt tot snellere aanpassingen in de economie, dan alle aandacht te richten op de aanpassingen van de debiteur (Mian et al., 2012).

Conclusie

De Verenigde Staten hebben nog circa twee jaren nodig om het *deleverage*-proces in de particuliere sector te voltooien (McKinsey Global Institute, 2012). Er moet dan wel voldoende economische groei tegenover staan. De Amerikaanse overheid zou zich vervolgens weer kunnen richten op tekort reducerende maatregelen. Onzeker is of de Amerikaanse politiek in staat is dit tekort snel terug te dringen en of de economische groei doorzet. In Japan is de schuldenpositie van de overheid op termijn explosief. Daar staat tegenover dat de private sector hoge besparingen heeft. Binnen de eurozone dreigt voor een aantal landen een onhoudbare situatie. De combinatie van lage economische groei, onzekerheid over het te voeren beleid en hoge rente in de probleemlanden is hier debet aan. Uiteindelijk geldt voor de hele eurozone dat alle aanpassingen per saldo aanleiding kunnen zijn tot omvangrijke inkomens- en vermogenstransfers.

Literatuur

- Auerbach, A.J. (2011) Long-term fiscal sustainability in major economies. *BIS Working papers*, 361.
- Cecchetti, S., M.S. Mohanty en F. Zampoli (2010) The future of public debt, prospects and implications. *BIS Working papers*, 300.
- Domar, E. (1944) The burden of the debt and the national income. *American Economic Review*, 34(4), 798–827.
- Europese Commissie (2012) *Treaty on stability, coordination and governance in the EMU*. Brussel: Europese Commissie.
- Hauer, D., D. Leigh en M. Skaarup (2007) Ensuring Fiscal Sustainability in G-7 Countries. *IMF Working Paper*, 2007(187).

- IMF (2012) *World economic and financial surveys: fiscal monitoring*. Washington: Internationaal Monetair Fonds.
- McKinsey Global Institute (2012) *Debt and deleveraging: uneven progress on the path to growth*. Washington: McKinsey Global Institute.
- Mian, A., A. Sufi en F. Trebbi (2012) Resolving debt overhang: political constraints in the aftermath of financial crisis. *NBER working paper*, 17831.
- Miller, M. en R. Skidelsky (2012) How Keynes would solve the eurozone crisis. *Financial Times*, 15 mei.
- Pasinetti, L. (1998) Public debt in the European Union countries: two ways of facing the problem. In: Krishnakumar, J. en E. Ronchetti (red.) *Panel data econometrics: papers in honour of Pietro Balestra*. Amsterdam: Elsevier, 317–328.
- Reinhart, C. en K. Rogoff (2009) *This time is different*. Princeton: Princeton University Press.
- Reinhart, C. en K. Rogoff (2010) Growth in a time of debt. *American Economic Review*, 100(2), 573–578.
- Reinhart, C. en M.B. Sbrancia (2011) The liquidation of government debt. *NBER working paper*, 16893.
- Ridder, P.B. de (2011) De eurozone in crisis. *ESB*, 96(4625), 762–765.

Bron

ESB 97(4637), 8 juni 2012, p. 376-379.

Nederland leeft onnodig in angst voor groeiende staatsschuld

In korte tijd heeft een bijna apocalyptische angst zich meester gemaakt van Nederlandse politici. De staatsschuld is te hoog, wel meer dan 400 miljard euro en de rentelasten zijn met 12 miljard euro ondraaglijk. Er is geen uitweg. Als we snel keihard bezuinigen en ons houden aan de uitverkoren 3%-regel dan is ons land gered. Als we het niet doen, worden we afgestraft door de 'markt' en stijgt de rente nog verder. Geen paniek, volgens de financieel geograaf Fernandez. De Nederlands staatsschuld is niet uitzonderlijk hoog en het staatspapier is zeer gewild.

Rodrigo Fernandez

Rodrigo Fernandez is als financieel geograaf verbonden aan de UvA en is onderzoeker bij Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO).

Het is beangstigend om te zien hoe snel een bevolking een verhaal als deze weet te internaliseren en zelf als volleerd masochist bezuinigingen eist. Eenieder die in de weg staat wordt weggezet als ongelovige, als iemand die het niet begrepen heeft. Het verhaal zelf, niet gehinderd door feiten of door studies van gezaghebbende instellingen uit binnen- en buitenland, wordt nu breed gedragen door de *vox populi*, aangejaagd door de VVD, het CDA en nu ook D'66, de Christen Unie en GroenLinks. De rentelasten die Nederland momenteel betaalt bedragen 2,1% van het nationaal inkomen (bnp).

De rentelasten op jaarbasis bevinden zich op een historisch laag niveau. Sinds 1920 waren de rentelasten alleen in 2007 lager met 1,9% van het bnp. De staatsschuld behoort met 65% van het bnp tot een van de allerlaagste schuld-ratio's van het Eurogebied. De schuldverhouding in het Eurogebied is gemiddeld 87% en in bijvoorbeeld Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en België bedraagt de schuld respectievelijk 83%, 86% en 98% van het bnp. Als we kijken naar de ontwikkeling van de staatsschuld dan is te zien dat deze in Nederland piekte in 1996 met 76% om daarna te dalen tot 45% in 2007. Daarna kwam de kater van het bankiersfeest.

Geen paniek

Wat dit duidelijk maakt is dat het afbouwen van de staatsschuld een zaak van de lange adem is. De economie is in de periode 1980 en 2007 door verschillende conjunctuurcycli gegaan, waarbij de economische groei omhoog en omlaag ging. De tijd om de staatsschuld af te bouwen is altijd in de zonnige periode

geweest. Het is ook onzinnig om het dak te repareren als het regent. Dit heet losjes geformuleerd conjunctuurpolitiek. Het is te danken aan de denkracht van John Maynard Keynes en zijn volgelingen dat we niet direct in paniek raken als de staatsschuld oploopt. De jaren dertig hadden aangetoond dat het omlaag brengen van de staatsschuld in een periode dat bedrijven en huishoudens minder te besteden hebben een beetje dom is.

Het Catshuis-akkoord betekent dat het nationaal inkomen in 2015 minstens 6 miljard euro kleiner zal zijn door de bezuinigingen. Ook betekent het dat de werkloosheid toeneemt tot ruim 6,5%, waardoor vooral jongeren worden geraakt. Dit alles is de prijs om te voldoen aan de heilige 3%-grens in 2013. Waar het om gaat is de vraag of we er twee jaar langer over doen om op hetzelfde begrotingstekort uit te komen, met een iets hogere staatsschuld, zonder daarbij de werkloosheid te laten stijgen en de economie op andere plekken onnodig schade toe te brengen. In plaats van bezuinigen voor de korte termijn is er dan ruimte voor structurele veranderingen op de lange termijn.

Rentelasten

Maar de rente dan, schiet die niet direct door het dak als we niet voldoen aan de dictaten van de kapitaalmarkt? Het is een misvatting dat de 'markt' bezuinigingen eist. Beleggers willen simpelweg een goed product tegen een zo laag mogelijke prijs. Een goed product is een staatsobligatie van een staat die op de lange termijn aan haar verplichtingen kan voldoen. Hierbij tellen een groot aantal factoren waar Nederland hoog op scoort. De hijgerige discussie over 3% in 2013 valt in het niet bij de overschotten op de lopende rekening, de waarde van de gasbaten plus andere activa en het concurrentie vermogen van de Nederlandse economie. Daarnaast heeft de Nederlandse politieke economie een ijzersterke reputatie op het gebied van hervormen en het onder controle krijgen van de staatsschuld sinds het akkoord van Wassenaar. Ondanks de polarisatie en de fragmentatie van het politieke bestel blijft de institutionele verankering van het poldermodel een 'unique selling point' van het Nederlandse staatspapier.

Betrouwbare schuldenaar

Het belangrijkste deel van de rente die Nederland betaalt komt tot stand door vraag en aanbod op de wereldmarkt van obligaties. Hier tellen andere zaken dan discussies in het Haagse circuit. Er is wereldwijd een structureel tekort aan kwalitatief goede staatsobligaties (van AAA tot AA). En dit tekort neemt alleen maar toe. Dit tekort komt voort uit het feit dat aan de ene kant de vraag is toegenomen. Institutionele beleggers uit het westen en uit opkomende economieën hebben spaarpotten van meer dan 60.000 miljard euro die ergens moeten beleggen. Maar vooral de vraag vanuit banken en centrale banken is toegenomen als gevolg van de financiële crisis. De staatsschuld dient als cru-

ciaal onderpand voor transacties in het huidige crisistijdperk. Kwalitatief goed staatspapier is een gewild onderpand in de almaar uitdijende derivatenmarkt en repomarkt.

Tegenover deze grotere vraag naar staatsschuld is er sprake van een snelle daling van de totale staatsschuld. Het IMF (2012) berekende onlangs dat het aanbod van kwalitatief goede staatsschuld is gedaald van 68% van de publieke schuld van ontwikkelde landen naar 52%, als gevolg van de schulden crisis. Ook is het aanbod van gesecuritiseerd AAA-papier in alle ontwikkelde economieën in korte tijd verdampt sinds de zakenbank Lehman Brothers inklapte. Door deze ontwikkeling is kwalitatief goede staatsschuld een schaars goed aan het worden en blijft de rente laag. Deze onevenwichtigheid is uiteraard geen ontwikkeling om over te juichen omdat het een structurele instabiliteit creëert en de basis kan zijn voor zogenaamde zeepbellen op de kapitaalmarkt. Het resultaat is echter wel dat het momenteel voor het Nederlandse ministerie van Financiën een verkopersmarkt is, simpelweg omdat er steeds minder alternatieven voor handen zijn.

Beperkte Haagse blik

Deze ontwikkelingen laten zien dat het speelveld waar de Nederlandse rente tot stand komt groter is dan de discussies in Den Haag. Het verhaal is complex en daarom moeilijk te communiceren in een hysterische mediacratie die bloed wil zien. Politici projecteren angstbeelden voor electoraal gewin. De 3%-grens is niet heilig maar onderdeel van een ondoordacht plan van Europese regeringsleiders. De gedachte dat het vertrouwen van de markt terugkeert als alle landen van de EU te midden van een recessie tegelijkertijd drastisch bezuinigen heeft veel weg van het verhaal dat het brengen van levende offers aan de berggoden het trillen van de aarde zal voorkomen.

Bron

Me Judice, 27 april 2012.

De blinde vlekken van Rutte-II

De Nederlandse regering lijkt bevangen door een begrotingsvisie die de schade van begrotingsconsolidatie op de macro-economie bagatelliseert. Aldus de Rotterdamse econoom Bas Jacobs. De sterke vraaguitval en verergering van financiële problemen zijn mede het gevolg van de orthodoxe begrotingswijsheid. De angst om tegen de stroom in te denken en daarnaar te handelen is de grootste vijand van Rutte II.

Bas Jacobs

Bas Jacobs is bijzonder hoogleraar openbare financiën en economisch beleid aan Erasmus School of Economics.

Bezuinigingswijsheid

De economische staat van Nederland wordt de laatste jaren hoofdzakelijk aan één criterium afgemeten: de hoogte van het begrotingstekort. Het maakt niet uit wat gebeurt met de economie, premier Rutte spiegelt het volk al jaren vrolijk voor dat de belangrijkste oorzaak van de Nederlandse problemen de staatsfinanciën zijn. De oplossing van Rutte is daarom even eenvoudig als ondoordacht: nog meer bezuinigen.

38

Zodra Nederland in de buurt komt van de Europese 3%-grens voor het begrotingstekort verliezen veel media hun gezonde verstand. Politici doen vrolijk mee aan de wedstrijd wie er zo hard mogelijk kan bezuinigen – denk terug aan de laatste Tweede Kamerverkiezingen. Sommige economen kunnen alleen nog maar wijzen op de begrotingsregels ('Regel ist Regel') als economische argumenten tekortschieten. En wee degene die de Nederlandse bezuinigingsconsensus ter discussie wil stellen, zoals scheidend CPB-directeur Teulings. Nederland heeft zichzelf gevangen in dit bezuinigingsframe. En het maakt helaas meer kapot dan ons lief is.

Nederland consolideert begroting in tempo crisiland

Nederland consolideert de begroting in het tempo van een Zuid-Europees crisiland. Tussen 2010 en 2017 bedraagt de *ex ante* begrotingsaanpassing zo'n 7,5% van het bruto binnenlands product (bbp). Desondanks lukt het niet goed om het begrotingstekort substantieel te verlagen. Het grootste deel van de tekortreductie verdampt weer, omdat de economie veel slechter gaat draaien. Uit talloze recente economisch onderzoeken (zie bijvoorbeeld Auerbach en Gorodnichenko, 2012a, 2012b; Corsetti et al., 2012; Blanchard en Leigh, 2013) blijkt dat verkleining van het begrotingstekort in tijden van financiële crisis veel schadelijker is dan in normale tijden. IMF, OESO en CPB waarschuwen daar al jaren voor (zie bijvoorbeeld CPB, 2012c; OESO, 2012 en IMF, 2012),

zonder enig merkbaar effect op het gevoerde Nederlandse begrotingsbeleid, maar wel met merkbaar effect op de Nederlandse economie, die nu voor de tweede keer sinds 2009 in recessie verkeert (CPB, 2012a).

De private sector is schulden aan het afbouwen en vermogens aan het herstellen. Huishoudens hebben vermogen verloren, lossen hypotheeksneller af en kampen met restschulden. Pensioenfondsen verhogen premies en verlagen uitkeringen vanwege dekkingstekorten. Niet alle sectoren kunnen tegelijk sparen zonder dat het nationale inkomen daalt. Uitgaven van de een zijn het inkomen van de ander. Als de overheid meer gaat sparen, frustreert ze het balansherstel in de private sector, waardoor de bestedingen extra hard worden geraakt (Eggertsson en Krugman, 2012).

Al te drieste begrotingsconsolidatie ondermijnt bovendien het herstel van de financiële sector. Door stijgende werkloosheid, dalende huizenprijzen en lagere koopkracht zullen meer huishoudens wanbetalen op (hypotheek)leningen en gaan meer bedrijven failliet. Het gevolg is dat de kredietverlening verder wordt afgeknepen, investeringen niet worden gedaan en de Nederlandse economische groei wordt aangetast.

Budgettaire consolidatie is bovendien schadelijker als de centrale bank de rente op (of dichtbij) nul heeft staan (Eggertsson, 2010; Cristiano et al., 2011; Leeper et al., 2011). De Europese Centrale Bank (ECB) kan nu niet meer de rente verlagen, en daarmee de economische activiteit stimuleren, om eventuele negatieve gevolgen van bezuinigingen op de groei te dempen. Inflatiegevaar is er door de gedepremerde Europese economie niet, ondanks het ruime monetaire beleid en de zeer lage rente. Bovendien heeft de ECB meer dan voldoende instrumenten om de monetaire verruiming weer terug te draaien indien nodig, als de economie weer aantrekt. Door snelle begrotingsconsolidatie zal een deel van de werkloosheidsstijging structureel worden. Sommige gezonde bedrijven zullen onnodig over de kop gaan. Toekomstige productiecapaciteit zal verloren gaan (*hysteresis*) (DeLong en Summers, 2012). En dat tast ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn aan.

Redding uit het buitenland?

Sommige economen suggereren merkwaardigerwijs dat begrotingsconsolidatie geen effect zou hebben op de Nederlandse economie, omdat de gehele daling van de vraag toch zou weglekken naar het buitenland via lagere invoer. De Nederlandse invoer bedraagt weliswaar 74% van het bbp, maar daarvan wordt circa 46% van het bbp weer uitgevoerd via de wederuitvoer ('overslag-effect Rotterdam') of via de intermediaire goederen die worden verwerkt in de exporten (Jaarsma, 2005). De daarvoor geschoonde invoerquote is ongeveer

28% van het Nederlandse bbp (Jacobs, 2012). Niet alle bezuinigingen kunnen daarom op het buitenland worden afgewenteld.

Toch is dat wel wat individuele Eurolanden proberen te doen: zich uit de economische malaise proberen te exporteren. Als de private bestedingen het laten afweten, en ook de overheid zich terugtrekt, kan alleen de export de economie nog redden. Alleen, dit beleid werkt niet als alle eurolanden tegelijkertijd meer willen exporteren en de vraag uit de rest van de wereld zwak is. Er bestaan geen marsmannetjes die de exportoverschotten van de aarde opkopen. Als alle eurolanden de economische kosten van bezuinigingen op elkaar proberen af te wentelen, daalt het inkomen in de hele eurozone. Perifere landen in Europa hebben geen andere keus om de begroting te consolideren en dus zouden de kernlanden – internationaal gecoördineerd – de begrotingsteugels wat moeten laten vieren.

Velen zijn bovendien bevreesd voor de kredietwaardigheid van de Nederlandse overheid als het begrotingstekort niet nog sneller wordt weggewerkt. Ten onrechte. Na verwerking van het regeerakkoord van Rutte-II raamt het CPB het voor de conjunctuur geschoonde (structurele) tekort van Nederland in 2017 op een overzienbare 1,4% van het bbp (CPB, 2012b). En dat na de grootste mondiale crisis in 80 jaar. Het houdbaarheidstekort slaat om van 1,3% in een houdbaarheids*overschot* van 1,0% van het bbp (CPB, 2012b). Het houdbaarheidstekort telt alle toekomstige begrotingstekorten op en rekt het om in een jaarlijks, annuïtair bedrag. Bij een houdbaarheids*overschot* haalt de overheid dus in de toekomst meer belasting op dan ze aan uitgaven doet. De overheidsvoorzieningen kunnen aldus tot in lengte van jaren worden gecontinueerd, zonder de belastingen te hoeven verhogen, terwijl de staatsschuldquote daalt.

Daarnaast heeft Nederland veel buitenlands vermogen en een historisch groot overschot op de lopende rekening van bijna 10% van het bbp (CPB, 2012b). Nederland is niet afhankelijk van buitenlandse financiering; het buitenland is afhankelijk van Nederlandse financiering. Paniekzaaijerij over de kredietwaardigheid van de Nederlandse overheid is daarom uit de lucht gegrepen; er is geen probleem met de houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën.

Alleen olie- en gasstaten, denk ook aan Noorwegen, hebben een houdbaarheids*overschot* in de begroting. Dat is in Nederland mede het gevolg van de belastingclaim op de pensioenvermogens. Landen met voornamelijk omslagfinanciering in de pensioenen – zoals Duitsland – hebben daarom op lange termijn veel meer problemen in de overheidsfinanciën.

Bedreigingen

Er zijn wel twee mogelijke bedreigingen. Ten eerste de stijging van de zorguitgaven, die door het CPB stelselmatig worden onderschat in de houdbaarheidsommen. Maar de zorguitgaven zullen Nederland niet plotseling overvallen. Hervormingen in de zorg zijn noodzakelijk en vereisen – net bij als de AOW-leeftijd – enige tijd om door te voeren.

Het tweede risico is dat banken gered zouden moeten worden als het Nederlandse financiële stelsel onverhoopt weer in problemen zou komen. Om dat te voorkomen is het van groot belang het financiële stelsel te hervormen en de impliciete subsidies (banken te groot om te falen) en de expliciete subsidies (bijvoorbeeld allerlei garanties en kapitaalinjecties) aan het bankwezen te verminderen, rotte bezittingen af te boeken op bankbalansen en banken indien nodig te herkapitaliseren.

Blinde vlekken van Rutte

Nederland moet ophouden met de onzinnige gewoonte het begrotingstekort te verheffen tot het ultieme criterium voor de economische toestand van het land. De overheid dient zich te bekommeren om de welvaart van de Nederlandse huishoudens. Tussen 2008 en 2013 zullen zo'n 250.000 mensen extra werkloos zijn geworden (CPB, 2012c). De koopkracht zal vanaf 2010 vier jaar op rij zijn gedaald (CPB, 2012c). Van 2009 tot en met de eerste helft van 2012 zijn zo'n 35.000 bedrijven failliet gegaan (CBS, 2012a,2012b).

De Nederlandse economie kampt met twee urgente problemen: vraaguitval en financiële problemen. Rutte-II heeft, net als Rutte-I, voor beide een blinde vlek. Eenzijdige tekortreductie vergroot zowel financiële problemen als vraaguitval: stijgende werkloosheid, toenemende bedrijfsfaillissementen, dalende huizenprijzen en grotere bankproblemen. In 2012 kwam de dubbeldip mede door Rutte-I. In 2013 zit de Nederlandse economie nog steeds in recessie door afspraken uit het Lenteakkoord. En het zou niet verbazen als door de maatregelen van Rutte-II de recessie tot in 2014 zou aanhouden.

Rutte-II heeft voornamelijk een agenda die op lange termijn het aanbod verbetert. Dat is belangrijk, maar niet urgent. Rutte-II moet zo snel mogelijk de financiële problemen in Nederland oplossen met doortastend beleid bij de banken, de pensioenfondsen en de huizenmarkt. Dan hoeft ze bij onvoorziene tegenvallers niet weer op korte termijn te bezuinigen of de lasten te verzwaren, waardoor Nederland van de dubbeldip in de tripel- of quadrupeldip zou kunnen belanden.

Angst voor onorthodoxe stappen

Ben Bernanke, president van het stelsel van Amerikaanse centrale banken, heeft zijn academische sporen verdiend met zijn werk over de Grote Depressie. Hij zei deze week op de Universiteit van Michigan dat een van de belangrijkste redenen waarom de Grote Depressie niet werd gestopt, was dat politici te bang waren om ook maar iets te doen dat onorthodox was. Een betere typering had hij niet kunnen geven van Colijn cum suis in de jaren dertig en de regering Rutte-II nu. De Nederlandse politieke elite grijpt steeds terug op economische orthodoxie uit angst, maar niet omdat we niet beter zouden kunnen weten.

Een verkorte versie van dit artikel verscheen op 17 januari 2013 in het *NRC Handelsblad*.

Literatuur

- Auerbach, A.J., & G. Gorodnichenko (2012a), 'Measuring the output responses to fiscal policy', *American Economic Journal – Economic Policy*, 4, 1-27.
- Auerbach, A.J., & G. Gorodnichenko (2012b), 'Output spillovers from fiscal policy', Working Paper, University of California Berkeley.
- Blanchard, O., & D. Leigh (2013), 'Growth forecast errors and fiscal multipliers', *IMF Working Paper WP/13/1*, Washington-DC: IMF.
- Christiano, L., M. Eichenbaum & S. Rebelo (2011), 'When is the government spending multiplier large?', *Journal of Political Economy*, 119, 78-121.
- Corsetti, G., A. Meier & G.J. Müller (2012), 'What determines government spending multipliers?', *IMF Working Paper WP/12/150*, Washington-DC: IMF.
- CBS (2012a), 'Ruim 9,5 duizend faillissementen in 2011', persbericht, 26 januari 2012.
- CBS (2012b), 'Aantal faillissementen uitzonderlijk hoog', *CBS Conjunctuurbericht*, 13 augustus 2012.
- CPB (2012a), 'Decemberraming 2012: Economische vooruitzichten 2013', CPB Policy Brief 2012/07, Den Haag: CPB.
- CPB (2012b), 'Actualisatie analyse economische effecten financieel kader regeerakkoord', CPB Notitie 12, november 2012, Den Haag: CPB.
- CPB (2012c), *Macro Economische Verkenning 2013*, Den Haag: CPB.
- DeLong, B., & L.H. Summers (2012), 'Fiscal Policy in a depressed economy', *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring 2012.
- Eggertsson, G. (2010), 'What fiscal policy is effective at zero interest rates?', *NBER Macroeconomics Annuals*, 25, 59-112.
- Eggertsson, G., & P. Krugman (2012), 'Debt, deleveraging and the liquidity trap: A Fisher-Minsky-Koo approach', *Quarterly Journal of Economics*, 127, 1469-1513.
- IMF (2012), *World Economic Outlook*, Washington-DC: IMF.
- Jaarsma, M.A.L.M. (2005), 'Het toenemende belang van wederuitvoer in de Nederlandse handel', *Economisch Statistische Berichten*, 18-11-2005, 518-520.

Jacobs, B. (2012), 'Alles lekt weg naar het buitenland, toch?', ESB Blog 24 december 2012, www.economie.nl.

Leeper, E.M., N. Traum & T.B. Walker (2011), 'Clearing up the Fiscal Multiplier Morass', *NBER Working Paper 17444*, Cambridge-MA: NBER.

OESO (2012), *Economic Outlook 2012*, 92, November, Paris: OECD.

Bron

Me Judice, 17 januari 2013.

Nederland moet nu niet stimuleren, Duitsland wel

Raak niet in paniek: als internationale, open economie moet Nederland doorgaan met bezuinigen. Dijsselbloem zit op het goede spoor, vindt Sweder van Wijnbergen.

Sweder van Wijnbergen

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

Economen zijn een verwarrend volkje. Weten ze zestig jaar na Keynes nog steeds niet of budgettair stimuleren in een recessie goed of slecht is voor economisch herstel? 's Werelds meest prominente academische duif, professor aan MIT en de hoofdeconoom van het IMF, Olivier Blanchard, preekt al sinds het faillissement van Lehman meer budgettaire expansie, uit angst voor een verslechterende wereldeconomie. Voorspelfouten van het IMF leken samen te gaan met onverwacht zware bezuinigingen, waaruit hij concludeerde dat het negatieve effect groter was dan eerder aangenomen. In Nederland is CPB-directeur Teulings een aanhanger van Blanchard. En nu komt diezelfde Blanchard met een nieuwe analyse, blijkt het toch wel weer mee te vallen en vraagt hij zich af of er toch maar bezuinigd moet worden.

44

Net als in dat andere technisch-economische debat, over de rekenrente bij waardering van pensioenverplichtingen, valt het wel mee met meningsverschillen tussen de echte specialisten. Het ware antwoord ligt genuanceerd en is niet zo zwart-wit voor of tegen als het Nederlandse debat doet vermoeden. Er zijn omstandigheden waarin fiscaal stimuleren goed werkt. Amerika is een goed voorbeeld. Obama heeft tekorten laten ontstaan waar zelfs Wouter Bos van zou schrikken en de schuldenratio (schuld over nationaal product) tot dicht bij 100% laten oplopen. Maar de Amerikaanse economie groeit weer sinds 2009 en koerst definitief naar herstel.

Doet Europa het dan fout met zijn bezuinigingen? Moet Dijsselbloem Bos achterna, die in drie jaar een van Zalm geërfd overschot van 1% naar een tekort van bijna 6% liet omslaan? Duitsland volgde dit recept niet en kwam desalniettemin veel beter door de crisis dan wij. Dat in diezelfde periode van Bos ook de grootste krimp optrad in de geschiedenis van de Nederlandse nationale rekeningen zou tot voorzichtigheid moeten manen. Academisch onderzoek geeft aan dat effectiviteit van fiscaal stimuleren afhangt van omstandigheden die per land en per situatie verschillen. De vraag moet niet zijn: 'Ben je Keynesiaan of

niet?’, maar: ‘Zijn nu in Nederland (Duitsland, Europa) de omstandigheden gunstig voor fiscaal stimuleren?’

Voor Nederland spelen drie factoren mee. Allereerst: Nederland is een veel opener economie dan de VS of Duitsland. De statistieken overdrijven dat door de speciale positie van Rotterdam en de gigantische doorvoerhandel met weinig Nederlandse toegevoegde waarde, maar kleine landen zijn altijd veel opener dan grote landen. Gemiddeld scheelt dat een ruime factor twee: handel is ongeveer 20% van het nationaal product in de VS, maar tegen de 50% bij ons, na opschoning voor het Rotterdam-effect. Dat verschil wordt groter wanneer we kijken naar marginale effecten: duurzame goederen zijn het eerste slachtoffer van tegenwind, maar in tegenstelling tot de VS (en Duitsland) komen die bij ons volledig uit het buitenland. Afgezien van een kleine distributiecomponent worden auto's en wasmachines hier niet meer gemaakt. Die bestedingen aanjagen helpt de Nederlandse werkgelegenheid dus niet.

Een tweede complicerende factor is de schuldpositie. In landen met een ongunstige schuldpositie (hoog en stijgend) spelen negatieve kapitaalmarkt-effecten die het direct stimulerende effect van overheidsstimulering weer onderuit kunnen halen. Wij zijn geen Griekenland, maar het speelt wel. Waar Zalm over twaalf jaar de schuld van 80% van het nationaal product tot ongeveer 40% reduceerde, ging die winst onder Bos voor ruim de helft weer overboord en is de schuld in Nederland ondertussen weer bijna 80%. De desalniettemin historisch lage rente op Nederlandse schuld komt door vertrouwen dat tekorten toch weer teruggebracht zullen worden.

Het laatste punt komt uit recent door de krediet crisis geïnspireerd onderzoek en heeft te maken met de gezondheid van het banksysteem. Een eerdere IMF-hoofdeconoom (Rogoff) heeft aangetoond dat recessies langer duren als kwakkelende banken aan de rem hangen. Mijn eigen onderzoek gaat daarop door en geeft aan dat in landen waar scherp op herstel van bankbalansen gestuurd is dat Rogoff/Reinhart-effect wel meevalt, maar in landen waar het beleid ondergekapitaliseerde zombiebancs gecreëerd heeft, stimuleren veel minder effectief is. Daar ligt ook een verschil met de VS: het Amerikaanse banksysteem is volgens het IMF veel gezonder dan de banken in Europa – in de VS is eerder en harder ingegrepen.

In Europa staat nog steeds voor honderden miljarden lucht in de boeken. Overheidsstimuleringen verliezen hun effectiviteit wanneer het bedrijfsleven (of de consument) de kredieten niet kan krijgen die nodig zijn om van die stimulering te profiteren. Bankiers zelf geven aan dat de lage kapitalisatie nu nog geen rem vormt, maar dat wel gaat worden als de economie aan zou trekken;

precies de situatie waar blijkens mijn recente onderzoek negatieve effecten van overheidsstimuleringen op kunnen treden.

Alles optellend is het advies aan Dijsselbloem: geen reden tot paniek. Nederland is geen Griekenland op de rand van de afgrond, juist omdat er een stabiel op sanering gericht beleid ligt sinds minister De Jager. Zet dat door zonder daar bij elke tegenvaller paniekerig vanaf te wijken. Reken je niet rijk aan dromen over begrotingsmultipliers, die zijn praktisch zeker niet relevant voor Nederland nu, maar blijf stabiel op gezonde financiën koersen zonder weg te vluchten in extra bezuinigingen of juist tekorten weer op te laten lopen in de hoop herstel aan te jagen.

Voor Duitsland ligt het anders. Duitsland groeit langzaam, maar heeft het komende jaar een begrotingsoverschot en een dalende schuldratio. Daar is dus wel ruimte en is, vanwege de andere, geslotener structuur van de economie vergeleken met Nederland, een groter effect van stimuleringsmaatregelen te verwachten. Angela Merkel mag wat expansiever, maar Dijsselbloem zit conservatief op het goede spoor.

In Europa staat voor honderden miljarden lucht in de boeken.

Bron

NRC Handelsblad, 10 januari 2013.

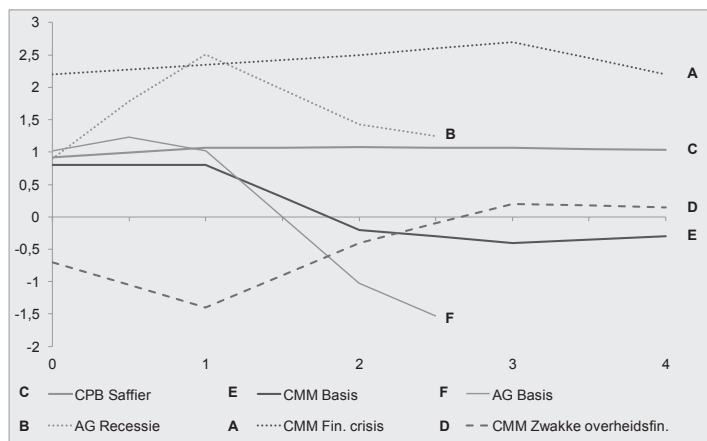
Centraal Economisch Plan 2013; Samenvatting: Beschouwing

Centraal Planbureau

Beschouwing

De economie van Nederland – en breder, die van Europa – blijft opnieuw achter bij de verwachtingen. Zelfs de Duitse economie heeft nu last van de Europese stagnatie. Het bewijsmateriaal stapelt zich geleidelijk op dat dit mede het gevolg is van het gevoerde begrotingsbeleid. Het effect van bezuinigingen op het bbp wordt weergegeven met de multiplier. Een multiplier van 1 betekent dat iedere euro bezuiniging op korte termijn 1 euro bbp kost.

Figuur 1 toont de multipliers uit twee recente studies. Het plaatje laat zien wat het effect is op het bbp in de jaren daarna als in jaar 0 de overheidsuitgaven met 1% van het bbp worden verhoogd. Auerbach en Gorodnichenko (2012) laten zien dat de multiplier afhankelijk is van de stand van de conjunctuur.¹ De multiplier is hoger ten tijde van een recessie dan in normale tijden. Tijdens een recessie is de multiplier groter dan 1 (lijn B).



Figuur 1. Begrotingsmultipliers zijn groter in recessie²

Corsetti et al. (2012) doen een soortgelijke analyse, maar nu wordt niet gekeken naar het effect van een recessie, maar of een land al dan niet te maken heeft met een bankencrisis.³ De resultaten zijn vergelijkbaar: een bankencrisis leidt tot een hogere multiplier. Alleen als een land te maken heeft met een crisis

in de overheidsfinanciën, hetgeen blijkt uit een forse stijging van de rente op de overheidsschuld, dan daalt de multiplier scherp en wordt hij zelfs negatief. Lijn C is de multiplier in het CPB-model voor een impuls in de materiële overheidsuitgaven.⁴ Die lijn spoort vrij aardig met de basisscenario's van Auerbach en Gorodnichenko (lijn F) en van Corsetti et al. (lijn E).

Deze uitkomsten worden ondersteund door een recente analyse van het IMF, zie Blanchard en Leigh (2013).⁵ Zij laten zien dat er een samenhang is tussen enerzijds de voorspelfout van het IMF, EC, OECD, en EIU (Economic Intelligence Unit) voor de groei van het bbp voor verschillende landen en anderzijds de mate waarin dat land bezuinigingen heeft doorgevoerd. Hoe groter de bezuinigingen, des te groter was de overschatting van de groei. Blanchard en Leigh vinden voor 2010-2011 een verschil van ongeveer tussen 0,5 en 1, het verschil tussen de hoge multipliers in crisistijd zoals die zijn gevonden door Auerbach et al. en Corsetti et al. en de gemiddelde multiplier van ongeveer 0,5 die gewoonlijk wordt gehanteerd.⁶ Voor latere jaren wordt het verschil overigens kleiner. Het verschil is in het bijzonder hoog voor landen waar de rente dicht bij de ondergrens van nul ligt, zodat een overschot aan besparingen niet kan worden weggewerkt door rentedaling en dus leidt tot een daling van het bbp (de zogenaamde *liquidity trap*). Ook het IMF-onderzoek wijst erop dat de multiplier voor bezuinigingen op de overheidsconsumptie in de huidige situatie hoger is dan 1. Het model van het CPB lijkt de multiplier dus te overschatten ten tijde van een crisis in de overheidsfinanciën (lijn D), maar te onderschatten ten tijde van forse recessies of bankencrises (lijn B en lijn A). Verder onderzoek zal de komende jaren meer duidelijkheid moeten geven over de invloed van de economische omstandigheden op de hoogte van de multiplier.

In de publieke discussie wordt gesteld dat de bestedingseffecten in kleine open landen kleiner zijn, omdat de bestedingseffecten weglekken naar het buitenland. Kwalitatief is deze redenering juist, kwantitatief is het kleine landeneffect echter niet doorslaggevend. Dit blijkt uit diverse gegevens. Allereerst zijn de in de besproken onderzoeken gevonden multipliers geschat op basis van de gegevens van een groep landen, meestal de OESO-lidstaten. Nederland is in die steekproef qua omvang niet klein, maar een goede middenmoter.⁷ De resultaten zijn dus goed op Nederland toepasbaar. Ten tweede heeft het IMF zijn analyse van voorspelfouten op verzoek van het CPB herhaald, rekening houdend met het verschil tussen kleine en grote landen. Het kleine landeneffect impliceert dat de voorspelfout voor kleine landen kleiner moet zijn, omdat de negatieve effecten van bezuinigingen weglekken naar het buitenland en zich niet vertalen in een lager bbp. Het IMF kan daarvoor echter geen empirisch bewijs vinden. Ten derde kan op basis van input-outputtabellen per land

bekeken worden welk percentage van bestedingseffecten van de consumptie binnen de landsgrenzen terecht komt. Voor Nederland is dat 74%, voor het grotere Duitsland is dat 82%, voor het kleinere België is dat 72%.⁸ Het kleine landeneffect is dus goed zichtbaar, maar zelfs voor België wordt het grootste deel van de consumptie binnen de landsgrenzen besteed. Dit zijn echter cijfers voor het gemiddelde over de totale consumptie. Iedere laatstverdiende euro wordt echter voor een groter deel aan ingevoerde producten besteed en dus minder aan binnenlandse consumptie. Die cijfers zijn minder precies bekend, maar schattingen zijn dat deze zo'n 10 à 30%-punt lager zouden kunnen liggen.⁹ Kortom: ook de marginale euro wordt voor meer dan de helft binnen de landsgrenzen besteed.

In de publieke discussie wordt ook gesteld dat Nederland snel moet bezuinigen om het vertrouwen van de financiële markten te behouden. Vertrouwen speelt een cruciale rol in de economie. Onderzoek laat ook glashelder zien dat een hoge staatsschuld slecht is voor economische groei¹⁰ en dat multipliers lager zijn voor landen met een hoge staatsschuld.¹¹ De oplopende staatsschuld is dus een reden tot zorg. Echter, het vertrouwen van financiële markten in Nederland is hoog. De CDS-risicopremie voor staatsschuld is voor Nederland en Duitsland nagenoeg identiek. Dat heeft alles te maken met onze goede reputatie op het gebied van economisch en budgettair beleid, maar vooral met ons pensioenvermogen. Daardoor weten financiële markten zich ervan verzekerd dat Nederland zijn schulden altijd kan afbetalen. Het vertrouwen kan in het geding raken als Nederland blijft worstelen met lage economische groei en dalende huizenprijzen.

Op het verzoek van het CPB heeft het IMF naast een analyse van de voorspelfout in het bbp ook een analyse gemaakt van de voorspelfouten in het overheidstekort. Hangen die voorspelfouten systematisch samen met de omvang van ombuigingen die een land doorvoert? Ook dat blijkt het geval. Het IMF overschat het effect van één euro bezuinigen op het overheidstekort in de huidige tijd met ongeveer 50 cent. Omdat het IMF bij zijn voorspelling er al rekening mee hield dat één euro bezuinigen het tekort met minder dan één euro verlaagt, blijft er in de huidige situatie dus maar weinig over van het effect van extra bezuinigen op het feitelijke tekort. Bezuinigen hebben dan op korte termijn nauwelijks effect op het tekort maar wel een negatief effect op het bbp, waardoor de schuld als percentage van het bbp toeneemt.¹² DeLong en Summers (2012) zouden dus zomaar gelijk kunnen hebben met hun stelling dat bezuinigen in de huidige situatie van stijgende werkloosheid, lage rentestanden en problemen in het bankwezen op korte termijn weinig oplevert.¹³

In de besproken analyses wordt geen rekening gehouden met de gevolgen van de problemen op de huizenmarkt. Dalende huizenprijzen hebben grote macro-economische gevolgen.¹⁴ Zo bleef na de Grote Recessie de stijging van de werkloosheid in Nederland in eerste instantie binnen de perken, terwijl deze in Denemarken direct begon op te lopen: in Denemarken zijn de huizenprijzen meteen scherp gedaald, in Nederland kreeg dat proces pas in de loop van 2012 echt vaart. Ongeveer de helft van de achterstand van de Nederlandse consumptie ten opzichte van het bbp sinds 2008 kan worden verklaard uit de daling van de huizenprijzen.¹⁵ Er is weinig bekend over het effect van dalende huizenprijzen op de multiplier.

Hoewel economisch onderzoek altijd ruimte zal laten voor uiteenlopende interpretaties van de resultaten, is er in de internationale macro-economische gemeenschap een redelijke mate van overeenstemming over de voorafgaande analyse van de multiplier. Dat roept de vraag op waarom de analyse in Europa geen gevolgen lijkt te hebben voor het gevoerde beleid. Op deze vraag zijn ruwweg vijf antwoorden.¹⁶

Ten eerste is de economische wetenschap zelf tekortgeschoten. Economen bepleiten dat beleidsmakers ten tijden van te hoge overheidstekorten niet onmiddellijk de tering naar de nering zetten maar structurele maatregelen nemen die op termijn voor evenwicht op de begroting zorgen. Die aanbeveling gaat tegen het gezond verstand in. Beleidsmakers stellen economen daarom de voor de hand liggende vraag: als ik vandaag beter geen orde op zaken moet stellen, waarom zou ik dat dan morgen wel moeten doen? Komt van uitstel op deze manier geen afstel? Economisch onderzoek geeft wel redelijk zicht op de hoogte van de multiplier, maar voor de gevolgen van dit onderzoek voor de timing van op zichzelf onvermijdelijke aanpassingen is eigenlijk nog geen bevredigend recept voor handen.¹⁷ Waar er voor het monetaire beleid heldere regels zijn, ontbreken die vooral nog voor het budgettaire beleid.

Ten tweede herinneren veel beleidsmakers zich nog met schrik de jaren zeventig. Jarenlang is er toen van te hoge groeiprognoses uitgegaan, waardoor de overheidsfinanciën begin jaren tachtig uit de hand liepen. Zij vrezen dat dit scenario zich nu herhaalt en dat de stijging van de staatsschuld die daarvan het gevolg is ertoe leidt dat het vertrouwen in de overheid wordt uitgehold. Echter, toen waren de lonen te hoog, zie het kader in hoofdstuk 2, loonde werken nauwelijks en waren de winsten belabberd. Die problemen kent Nederland nu niet. Gemiddeld genomen verliest een land door een bankencrisis in korte tijd ongeveer 6-10% van zijn nationaal inkomen. Echter, daarna herstelt de groei zich gemiddeld genomen weer tot het oude niveau.¹⁸ De voornaamste uitzondering op die regel is Japan, waar de groei na de bankencrisis in 1990 tot op de

dag van vandaag laag is gebleven. Dat laat zich echter verklaren door een aantal beleidsfouten: te onverhoeds orde op zaken stellen in de overheidsbegroting, de balansen van banken niet op orde gebracht.¹⁹

Ten derde vinden politici het ongemakkelijk om campagne te voeren voor minder bezuinigingen. Dit is een internationaal verschijnsel, dat zich in alle gevestigde democratieën voordoet.²⁰ Kiezers hebben namelijk in meerderheid een voorkeur voor politici die de begroting op orde houden. Zoals de laatste verkiezingen hebben laten zien, heeft het oude onderscheid tussen links en rechts in deze kwestie dan ook veel van zijn betekenis verloren.

Ten vierde zijn politici eerder geneigd om forse bezuinigingen door te voeren als er in de samenleving een breed gedeeld gevoel van crisis is. De recente Nederlandse ervaring bevestigt dit beeld. In 2006, toen het economisch beeld er nog zonnig uitzag, wilde het toen aantredende kabinet Balkenende-Bos het houdbaarheidstekort slechts deels oplossen. In de huidige moeilijke omstandigheden hebben de opeenvolgende kabinetten in slechts enkele jaren een houdbaarheidsoverschot bereikt. Blijkbaar zit er toch een kern van waarheid in het gezegde: *Never waste a good crisis*.

De laatste reden waarom Europa het advies van de internationale economische gemeenschap in de wind slaat, is zijn eigen verdeeldheid. Juist nu een gemeenschappelijk macro-economisch beleid bittere noodzaak is om de crisis de baas te worden, is Europa diepgaand verdeeld. Europa mist de besluitvormingsstructuur om een dergelijk beleid vorm te geven. Ieder land is vooral bezig om ervoor te zorgen dat het niet meer dan zijn redelijke portie hoeft bij te dragen aan de oplossing van de crisis. Besluiten worden daardoor steeds uitgesteld. Door dit uitstel wordt de rekening echter uiteindelijk alleen maar hoger.

Noten

- ¹ Auerbach, A., & Y. Gorodnichenko (2012), 'Fiscal Multipliers in Recession and Expansion', *NBER Chapters*, te verschijnen in: Alesina, A., & Giavazzi, F., *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, University of Chicago Press.
- ² CMM is Corsetti Meier en Müller (2012), AG is Auerbach en Gorodnichenko (2012). De impuls in materiële overheidsconsumptie vindt plaats op tijdstip 0. De tijdsaanwijding is in jaren.
- ³ Corsetti, G., A. Meier & G. Müller (2012), 'What determines government spending multipliers?', *Economic Policy*, 27(72), 521-565, oktober.
- ⁴ Verbruggen, J., H. Kranendonk & B. Smid (2010), 'SAFFIER II: 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen', *CPB Document* 217. De multiplier voor lastenverhogingen is overigens op korte termijn lager dan

voor materiële overheidsuitgaven, zoals blijkt uit de varianten in dit document. Daarom zal de gemiddelde multiplier van een pakket dat ook lastenverzwaringen bevat, ook lager zijn.

- 5 Blanchard en Leigh (2013), 'Growth forecast errors and fiscal multipliers', *IMF Working Paper* 13/1. Het IMF komt er zelf relatief slecht van af (een verschil hoger dan 1), de OESO relatief goed (0,5).
- 6 Idem, p. 19.
- 7 Zo baseren Corsetti et al. hun onderzoek op 17 landen, waarvan er 8 kleiner en 8 groter zijn dan Nederland. Kleiner zijn: België, Denemarken, Finland, Ierland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal en Zweden. Groter zijn: Australië, Canada, Frankrijk, Groot-Brittannië, Italië, Japan, Spanje, de Verenigde Staten. Uit deze onderzoeksrapport valt een meer algemene les te trekken. Traditioneel worden macro-economische modellen geschat op nationale data. Daardoor is echter onvoldoende informatie beschikbaar: Veel landen hebben bijvoorbeeld binnen de steekproefperiode niet eerder een serieuze bankencrisis meegemaakt. Daarom worden macromodellen tegenwoordig vaak geschat op basis van gegevens voor meerdere landen.
- 8 Berekend op basis van recente IO-tabellen van WIOD.
- 9 Zie voor de berekening *CPB Memorandum* 203, bijlage b.
- 10 Kumar, M.S., & J. Woo (2010), 'Public Debt and Growth', *IMF Working Paper* 10/174.
- 11 Nickel, C., & A. Tudyka (2013), 'Fiscal Stimulus in times of High Debt; Reconsidering Multipliers and Twin Deficits', *ECB paper* 1513.
- 12 Stel dat de schuldquote gelijk is aan 70%. Stel verder dat 1% bbp-bezuinigingen het tekort met 0,5% verlaagt en het bbp met 1% doet dalen. 1% extra bezuiniging doet de schuldquote dan stijgen met 0,2%, wat het saldo is van $70\% \times 1\% = 0,7\%$ door het lagere bbp en $-0,5\%$ door het directe effect van het lagere tekort.
- 13 J. Bradford DeLong & L.H. Summers (2012), *Fiscal Policy in a Depressed Economy*.
- 14 Zie Bénétrix, Eichengreen & O'Rourke (2012), 'How housing slumps end', *Economic Policy* pp. 647-692; Mian & Sufi (2012), 'What explains high unemployment? The aggregate demand channel', *NBER Working Paper* 17830; Case, Quigley & Shiller (2012), 'Wealth Effects Revisited: 1975-2012', *NBER Working Paper* 18667.
- 15 Zie CPB Notitie 'De Nederlandse woningmarkt – hypotheekrente, huizenprijzen en consumptie', 2013.
- 16 C.N. Teulings (2012), 'Why do politicians prefer austerity to long term structural reform?' in: *Government designed for new times: A Global Conversation*, McKinsey&Company.
- 17 Zie L. Eyraud & A. Weber, 'The challenge of Debt Reduction during Fiscal Consolidation', *IMF Working Paper* 13/67 voor een eerste poging om in deze lacune te voorzien.
- 18 Zie het *Centraal Economisch Plan* 2009, p. 140.
- 19 Richard Koo (2008), *The Holy Grail of Macroeconomics: Lessons from Japan's Great Recession*, New York: Wiley.

- ²⁰ Zie Brender, A., & A. Drazen (2005), 'Political budget cycles in new versus established democracies', *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1271-1295 en Brender, A., & A. Drazen (2008), 'How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a Large Panel of Countries', *American Economic Review*, 98(5), 2203-2220. Zij definiëren gevestigde democratieën als landen die vanaf 1960 een score groter dan 0 halen op een index van kenmerken van democratieën.

Bron

Centraal Economisch Plan 2013, Samenvatting: Beschouwing, p. 17-21.

Over optimale begrotingsnormen

Tijdens de opstelling van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) is er veel discussie geweest over de normen van het begrotingstekort van 3% van het bruto binnenlands product (bbp) en die van 60% voor de overheidsschuld. Deze normen waren tamelijk willekeurig. Ze sloten aan bij de gemiddelden van tekorten en economische groei van dat moment. Vanwege de willekeur vonden vele economen ze daarom niet acceptabel. Volgens hun zou gezocht moeten worden naar optimale normen. In de actuele Nederlandse situatie krijgt deze oude discussie ineens een heel praktische lading. Waarom zouden we onszelf pijn doen om aan niet goed onderbouwde normen te voldoen?

Lex Hoogduin

Lex Hoogduin, voormalig directeur van De Nederlandsche Bank, is hoogleraar aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

54

Maar de zwakte zit niet in de willekeur van deze normen, maar in de manier waarop veel economen naar normen in het algemeen kijken. Economen zijn altijd op zoek naar een optimum, liefst op basis van rationele calculatie. Dat leidt tot de gedachte dat normen en ook waarden rationeel gefundeerd moeten en kunnen worden.

De jonge Keynes is hiervan een prachtig voorbeeld. Hij noemde zichzelf een immoralist en was niet bereid enige norm te accepteren waarvan hij de noodzaak niet kon bewijzen.

Maar deze opvatting is ook binnen de economische wetenschap niet geheel onomstreden. De Oostenrijkse econoom Hayek heeft hiertegen krachtig geoponeerd. Hij verzet zich tegen twee opvattingen over wetten, normen en waarden. De eerste opvatting is dat deze door de natuur of God zijn gegeven. De tweede opvatting is die van de rationeel te (re)construeren normen en waarden. Die opvatting is in de Verlichting ontstaan en wordt door Hayek 'the error of constructivism' genoemd. In modernere termen: een overdreven idee van maakbaarheid.

Hayek voegt daar een derde visie aan toe, door de filosoof Popper in andere context het kritisch rationalisme genoemd. In die visie is de groei naar een grote, complexe en rijke beschaving mogelijk gemaakt door de evolutie van een stelsel van wetten, normen en waarden. Dat stelsel is door niemand uitgevonden of in zijn geheel ontworpen. Het ontwikkelt zich door zich steeds aan te passen aan voortdurend veranderende omstandigheden. Daarbij gaat

het steeds om beperkte veranderingen, waarbij de rest van het stelsel als gegeven wordt aangenomen. Niemand kan weten hoe dat stelsel precies is ontstaan en welke functie alle regels hebben in het grotere geheel. Niet alle regels zijn expliciet. Er is ook zogenoemde ‘tacit knowledge’. Samen vormt het bestaand rechtstelsel en normen- en waardestelsel een spontane orde.

Kenmerkend voor regels en normen is dat ze abstract zijn. Ze schrijven voor wat in een bepaald *soort* omstandigheden wel en niet mag of moet. Het gaat nooit over specifieke omstandigheden, omdat die niet voorzienbaar zijn en er dus geen regels voor te vormen zijn. Gevolg is wel dat normen en wetten een goede aanpassing kunnen bieden aan bepaalde *soorten* omstandigheden, maar lang niet altijd optimaal zijn voor specifieke omstandigheden.

In gegeven specifieke omstandigheden is er dus vaak een argument om de norm nu maar even niet te volgen. Maar daar aan toegeven, ondermijnt de spontane orde, kan (op termijn) tot instabiliteit leiden en hindert de vooruitgang.

Houd je dus aan normen, ook als je ze niet rationeel kunt funderen. Hoewel dat op korte termijn kostbaar en pijnlijk kan zijn, voorkomt het grotere ellende op langere termijn. En nu heel concreet: het is van groot belang dat Nederland zich aan de begrotingsregels houdt, ondanks het feit dat ze tot op zekere hoogte willekeurig zijn.

Bron

Economie.nl, 22 april 2012.



Thema 2: Regulering in de financiële sector

Wat is er aan de hand in de financiële sector? Schinkel wijst op de effecten van het door Brussel opgelegde prijsleiderschapsverbod (PLV) voor drie van onze vier grootste banken. Het PLV was ingegeven door zorgen om bijwerkingen van staatssteun. Schinkel laat zien dat kort na de aankondiging van de maatregel, de Nederlandse hypotheekrentes omhoog gingen, tegen de dalende Europese trend in. Hij bespreekt het beleidsproces, en samen met Dijkstra duikt hij de empirie in. Het stuk erna betreft de visie van de ACM op de concurrentie-intensiteit. De ACM neemt ook hogere hypotheekrentes waar, maar ziet niet het PLV als drijvende kracht. Zij wijst op capaciteitsrestricties door balansversterking bij de banken, en op verminderde dreiging door toetreding op de hypotheekmarkt. Van der Veer gaat dieper in op de aanscherping van de kredietvoorwaarden voor bedrijfsleningen door banken, ingegeven door de toegenomen economische risico's en kapitaal- en financieringskosten.

De financiële sector roept meer vragen. De Tweede Kamer heeft het Centraal Planbureau gevraagd om jaarlijks de risico's in beeld te brengen. De hoofdpunten van de rapportage uit het voorjaar zijn hier opgenomen. Dat betreft vooral risico's met oorzaken buiten de landsgrenzen – denk bijvoorbeeld aan Griekenland en Spanje. Een ander punt betreft de stevigheid van onze bankensector in samenhang met de schulden crisis.

Schoenmaker en Siegmann bespreken een oplossingsrichting voor een kwetsbaarheid in het bankensysteem. Zij stellen voor om een Europese resolutie-autoriteit op te richten, in combinatie met een garantiefonds betaald door deelnemende banken, en een Europees stabiliteitsmechanisme als achtervang. Deelname is verplicht voor landen in het eurogebied. De auteurs onderbouwen dit voorstel met een kosten-batenanalyse. Verder in dit thema wijst Bijlsma op de oplossingsrichting om toezicht minder afhankelijk te maken van risicogewogen kapitaalvereisten. Ook opgenomen is de visie van DNB, over de bijdrage van c.q. ondersteuning door de

financiële sector aan onze economische ontwikkeling onder voorwaarde van financiële stabiliteit. Dat vraagt om weerbaarheid van de sector.

Hoe de banken hun PLV's kregen

Het lijkt erop dat Neelie Kroes verkeerdom rond Aphrodite's rots gezwommen is. In de uitvoering van haar taak om de concurrentie op de Nederlandse bancaire markt te beschermen tegen de effecten van staatssteun, beperkte de Europese Commissie de concurrentie juist door drie van de vier grootste Nederlandse banken een prijsleiderschapsverbod (PLV) op te leggen. Naar het zich laat aanzien is het effect hiervan op de Nederlandse hypotheekmarkt fiks geweest: kort nadat de Commissie aankondigde de PLV's op te willen leggen, in het voorjaar van 2009, begonnen de Nederlandse hypotheekrentes, volstrekt tegen de neerwaartse Europese trend in, te stijgen. Sindsdien zijn ze de hoogste in vrijwel heel Europa, met een marge van wel 20% boven het EMU-gemiddelde. In de Unie is een hypotheek alleen duurder op Cyprus en in Slowakije.¹

Maarten Pieter Schinkel

Maarten Pieter Schinkel is hoogleraar Competition Economics and Regulation aan de Universiteit van Amsterdam en co-director van het Amsterdam Center for Law and Economics (ACLE).

Nadat ZEMBLA onlangs aan de hoge Hollandse hypotheekrentes aandacht besteedde, stonden de kranten er vol mee.² De verontwaardiging is groot. Vereniging Eigen Huis ontwikkelde een rentebarometer, die maar blijft stijgen. Huizenbezitters tekenen massaal online petities. De NMa is een nieuw onderzoek begonnen. Sommigen denken aan heropening van de parlementaire enquête. Er zijn vragen gesteld in de Tweede Kamer en het Europees Parlement. De eerste complottheorieën verschijnen. Er zijn mogelijk gevolgen voor de Commissies herziening van de ING-beschikking, en meer in het algemeen voor de rol van gedragsrestricties als staatssteunremedie in het EU State Aid Modernization-programma. Voor wie net inschakelt, een korte samenvatting. De Nederlandse hypotheekmarkt is historisch sterk geconcentreerd. Drie grote banken, Rabobank, ING en ABN Amro, bedienen samen rond de 70% van de markt, gevolgd door SNS en AEGON, elk schommelend tussen de 5-10%. Behalve Rabobank ontvingen ze allemaal staatssteun in het najaar van 2008. De gegeven staatssteun werd door de Commissie als noodmaatregel tijdelijk toegestaan. Maar in de loop van 2009 formuleerde de Commissie uitgebreide voorwaarden waaronder van de steun kon worden geprofiteerd. Een van die voorwaarden was een PLV: een verbod op gunstiger prijzen dan de directe concurrenten. In Nederland kregen achtereenvolgens ING, ABN Amro en AEGON een PLV opgelegd. Op de geconcentreerde Hollandse hypotheekmarkt betekende dit effectief dat Rabobank door de Commissie werd aangewezen als coördinerend prijsleider: als Rabobank de hypotheekrentes verhoogt, dan moeten de andere groten wel volgen om niet in overtreding te zijn van hun staatssteuncondities.³

Deze contraproductieve interventie roept vragen op over de rol van de toezichthouders. Zagen zij dan vooraf niet het gevaar van PLV's op de Nederlandse markt? Of onderschatten ze het? Mogelijk hebben het ministerie van Financiën en DNB een afweging gemaakt. Was beperkte concurrentie misschien een manier om de banken gelegenheid te bieden zich een weg uit de crisis te verdienen? Maar is daarin dan de NMa gekend? Zo ja, wat vond zij ervan? En hoe kon de Europese Commissie zoiets accepteren? Zag ze het niet goed? Of is er meer aan de hand? Samenzweringstheoretici zien al lijntjes tussen hoofdrolspelers Neelie Kroes (VVD) en Wouter Bos (PvdA), die lopen via Gerrit Zalm (VVD, mentor van Bos en vicevoorzitter ABN Amro) en Wim Kok (PvdA, mentor van Bos en commissaris ING).⁴ Spannende speculatie, maar de feiten op zich zijn al opwindend genoeg. Een gedetailleerde reconstructie, op basis van openbare bronnen, van de wijze waarop de Nederlandse banken hun PLV's kregen. PLV's behoorden vanaf het begin tot de mogelijkheden. Direct al als in het najaar van 2008 onze systeembanken door de kredietcrisis moeten worden geholpen, maakt de Europese Commissie duidelijk dat deze staatssteun alleen onder strikte voorwaarden kan worden toegestaan. In haar eerste communicatie, van 25 oktober 2008, schrijft de Commissie ongewenste verstoringen van de concurrentie onder andere te willen tegengaan met gedragsrestricties:⁵

60

'[B]ehavioural constraints ensuring that beneficiary financial institutions do not engage in aggressive expansion against the background of the guarantee to the detriment of competitors not covered by such protection. This can be done, for example by (...) restrictions on commercial conduct, such as (...) pricing (...).'

En ook in haar aanvankelijke ING-beschikking, van 12 november 2008, waarin de steun voorlopig wordt goedgekeurd tegen nog nader te bepalen voorwaarden, verwijst de Commissie naar deze passage.⁶ Dan zijn de onderhandelingen over het uiteindelijk toe te stane steunpakket al begonnen. ING is als eerste Nederlandse bank aan de beurt. In ieder geval vanaf maart 2009 vinden er bijeenkomsten plaats tussen de Europese Commissie, het Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door het ministerie van Financiën, bijgestaan door DNB, en ING over de precieze invulling van de staatssteuncondities.⁷ Centraal staat herstructurering, en, voor wat betreft de Commissies zorgen over de mededinging, afstoting van bedrijfsonderdelen. Op 24 april, tijdens een bijeenkomst in Brussel, geeft de Commissie te kennen van oordeel te zijn dat ING daarbij ook een 'verbintenis inzake prijsleiderschap' dient aan te gaan.⁸ Kort daarna, op 7 mei, beschikt de Commissie over:

‘Commerzbank in Duitsland, en legt daar een PLV op:’⁹ ‘Commerzbank will not offer more favourable terms for its products and services than its three cheapest competitors.’

Op 12 mei stuurt het Koninkrijk dan een eerste herstructureringsplan voor ING naar Brussel. Dat voorziet echter alleen in een inkrimping van ING's balans. Er zijn geen compenserende maatregelen opgenomen, en ook geen PLV, omdat ING zegt van mening te zijn dat de steunmaatregelen ‘geen aanwijsbare mededingingsverstoringen meebrachten’. Op 14 juli wordt dat plan met de Commissie besproken. Zij vindt het ontoereikend en verlangt onder meer ‘een verbod op uitoefening van een beslissende invloed op de prijzen in de retailbanksector in Nederland’.¹⁰

Na nog wat nadere correspondentie leggen ING en het Koninkrijk dan op 13 augustus een herzien plan voor aan de Commissie. Nog steeds staat daarin geen PLV, en ook dat is nog niet naar tevredenheid. Op 18 augustus stuurt commissaris Kroes een e-mailbericht aan Financiën, waarin ze kritiek uit op het plan, en de noodzaak benadrukt om: ‘[D]e mededingingsverstoringen op de markt van de retailsector in Nederland te verhelpen.’¹¹

Enkele dagen later, op 19 augustus, publiceert de Commissie haar mededeling over de beoordeling van de herstructureringsmaatregelen in de financiële sector.¹² Het is niet mis te verstaan welke zorg de Commissie heeft over de concurrentie. In paragraaf 44 staat:

‘State aid cannot be used to offer terms (for example as regards rates or collateral) which cannot be matched by competitors which are not in receipt of State aid.’

Gedurende de zomer, zo melden de Nederlandse kranten, hebben Rabobank en Van Lanschot Bankiers bij de Europese Commissie geklaagd over vermeende oneerlijke concurrentie tussen Nederlandse banken als gevolg van de staatssteun. Banken met steun zouden die onder andere gebruiken om te stunten met de spaarrentes om zo marktaandeel te veroveren. Al in juni, tijdens de jaarvergadering, hadden Rabobankbestuurders kritiek op de volgens hen door staatssteun ‘ernstig verstoorde’ binnenlandse markt.¹³ Er is op hoog niveau gelobbyd: commissaris Kroes verklaart voor de Commissie-De Wit dat de ‘gezonde banken’ bij haar op de koffie kwamen met de opdracht:¹⁴

‘[H]oud wel in de gaten dat het niet zo is dat degenen die met belastinggeld nu boven water worden gehouden straks kunnen concurreren op de markt waar wij de strijd op eigen kracht moeten aangaan.’

Intussen blijven het Koninkrijk en ING volhouden, onder andere met een rapport van een ‘economisch deskundige’ – waarschijnlijk RBB – dat op 1 september aan de Commissie wordt verstuurd, dat er voldoende effectieve concurrentie is op de Nederlandse bancaire markt.

Wel wordt een week later de afstoting van Westland Utrecht Friesland en Interadvies van Nationale Nederlanden voorgesteld, maar ook die wordt door de Commissie ontoereikend gevonden.¹⁵

In oktober begint het geduld van de Commissie met ING op te raken. Ze werkt parallel aan andere bankzaken, die ze graag als pakket wil beschikken. De Commissie laat ING op 6 oktober per directe e-mail weten dat als ING de procedure niet gauw serieus nam, ING haar ‘kans voorbij zou hebben laten gaan’.¹⁶ Bedoeld wordt een onderhandelde uitkomst met een geen-bezwaarbeslissing – met andere woorden, de Commissie dreigde met een diepgaand onderzoek. ING is dan snel, en neemt een PLV-tekst op, zoals de Commissie die graag ziet.

Na nog een conceptversie, ingediend op 12 oktober, en wat correspondentie over eerdere bezwaren, legt het Koninkrijk uiteindelijk op 22 oktober een plan voor dat voor de Commissie acceptabel schijnt te zijn.¹⁷ Althans, ING maakt op maandag 26 oktober door middel van een lang persbericht bekend:¹⁸

‘Negotiations with EC finalized (...) We recognize the considerable efforts of the Dutch government and the EC, and are pleased to have achieved understandings with them about how we will move forward.’

De nadruk ligt in het bericht op de details van het herstructureringsplan. Bijna terloops staat er halverwege echter ook: ‘ING has agreed not to be a price leader in any EU country for certain retail and SME banking products.’

Op dit persbericht slaat de NMa aan – blijkbaar was ze tot dan toe niet betrokken. Op de middag van 29 oktober, dus krap drie dagen later, schrijft Jan de Maa, dan Unit Manager Financial and Professional Services van de NMa, een e-mailbericht aan Alberto Bacchiega en Max Lienemeyer, respectievelijk *head* en *deputy head of unit* van de State Aid I: Task Force Financial Crisis.¹⁹ Daarin doet De Maa een paar scherpe observaties, waaraan hij vervolgens een waarschuwing verbindt. De hele passage is hoogst interessant, en daarom een lang citaat waard – inclusief witregels:

‘We noted that in [ING’s] press statement it is mentioned that ING will not be a price leader in any EU country for certain retail and SME banking products (...).

Next to this, there is of course the ongoing state aid investigation with regard to Fortis – ABN Amro. We also noted that in the Commission decision with regard to Commerzbank it is mentioned that: 'Until [...] Commerzbank will not offer more favourable terms for its products and services than its three cheapest competitors (...).'

As I'm sure you are aware the Dutch banking sector is highly concentrated, especially with regard to SME banking products.

We are wondering whether the condition that will be imposed on ING, and later on ABN Amro-Fortis, will be somehow similar to the condition that was imposed on Commerzbank mentioned above.

If a similar condition as in the Commerzbank-case would be imposed on both ING and ABN Amro-Fortis, we see as a risk that this could eliminate most of the competition in the Dutch banking sector in the coming period, especially with regard to SME banking products, but also with regard to retail products.

We wanted to share this thought with you and hope that you will take this into account while drafting the decision.'

Acht werkdagen later – Allerheiligen viel dat jaar op zondag – op dinsdag 10 november, ontvangt De Maa een uitgebreid antwoord van Lienemeyer. Inderdaad is letterlijk dezelfde conditie afgesproken met ING als in Commerzbank, in een 'initial commitment'. Maar de Commissie heeft intussen actie ondernomen:

'It is evident that the rationale behind imposing a price leadership ban – which is to ensure that state aid is not (mis-)used to undercut competitors on the market – might be in conflict with the goal to foster competition on a particular market. As we are aware of this conflict, and also following your email (...) we offered to ING to 'soften' the price leadership ban they had previously agreed upon. In particular, we offered not to impose any ban on the Dutch market.'

Daarna volgt een citaat van zeven paragrafen met het letterlijke alternatieve aanbod zoals de Commissie het in de tussenliggende week aan ING gedaan had. We kennen de tekst waarop dit voorstel amendeert niet, maar waarschijnlijk bestond het oorspronkelijke PLV er in de kern uit dat ING voor een belangrijk aantal producten niet gunstiger prijzen mocht dan 'its three best priced competitors' in elke Europese markt. Dit blijkt uit het vervolg van Lienemeyers

e-mail, en is ook de reikwijdte van het PLV dat de Commissie uiteindelijk zal opleggen. De drie naaste prijsconcurrenten dus, uit de verzameling van *alle* concurrenten – dat laatste wordt aanstonds belangrijk.

Het alternatieve PLV-aanbod zou alleen nog gelden buiten Nederland.²⁰ Maar er zat ook een venijnig addertje onder het gras. Zoals ING later zal benadrukken, neemt de Commissie in het nieuwe aanbod ineens gewijzigde condities op met betrekking tot ING Direct, ING Groep's internetdochter. Hoewel op Europese markten waar ING Direct een groter marktaandeel dan 5% heeft, de 'three best competitors'-conditie zou blijven gelden, zou ING Direct op markten waarop het een klein marktaandeel heeft – van minder dan 5% – niet meer gunstiger mogen prijzen dan 'a best priced competitor', waarbij:

'A best priced competitor is understood as an undertaking which ranks among the top ten market players in terms of market share on this geographical and product market.'

ING Direct zou dus alleen nog maar weg hoeven te blijven van één naaste prijsconcurrent, maar dan wel de naaste prijsconcurrent uit een verzameling van tien. Hoewel deze verlaging van drie naar één een verlichting van het PLV mag lijken, hoeft het dat niet te zijn, zeker niet in het geval van ING Direct. De grootste concurrenten zijn namelijk niet per se ook de grootsten: het top-tien-marktaandeel bestaat vooraleerst uit de traditionele retailbanken, met doorgaans hogere kosten, terwijl in de top-drie-beste-prijs met name ook de internetbanken kunnen staan, waarmee ING Direct juist wilde concurreren.

Merk, om goed te zien waarom het alternatieve PLV een verzwaring kon zijn, allereerst op dat ING Direct voornamelijk concurreert in het aantrekken van spaargeld met het aanbieden van hogere spaarrentes dan andere banken. Een gunstiger prijs is in dit geval dus een hogere rente. Welnu, het zijn met name de internetbanken onderling die prijsvechten met hoge spaarrentes. Wat de traditionele banken bieden is doorgaans lager. Onder top-drie-beste-prijs-van-allemaal zou ING Direct daarom over het algemeen drie internetbanken voor moeten laten gaan. Maar onder beste-prijs-in-top-tien-marktaandeel zou ING Direct onder de, meestal lagere, spaarrente moeten blijven van de grootste bank met een top-tien-marktaandeel, terwijl de kleine internetbanken daar allemaal een spaarrente boven zouden kunnen geven. Bij meer dan drie internetconcurrenten zou dat een zwaardere restrictie zijn. ING Direct zou beperkt worden door de, relatieve lage, hoogste rente van de tien lagere rentes, aangeboden door de minder efficiënte gevestigde lokale banken. Het zou betekenen dat ING Direct overall waar het niet al een speler van enige betekenis was, geen voet meer aan de grond zou kunnen krijgen.

Overigens zou daarbij, volgens Lienemeyers citaat, voor ING – dus zonder Direct – in EU-markten waarin het een marktaandeel van meer dan 5% de alternatieve PLV ook aangepast gelden naar de variant beste-prijs-in-top-tien-marktaandeel. Aangenomen dat ING op die markten vooral in de top-tien zou concurreren, zou dit voorstel een verdere verlichting van het PLV zijn geweest, van drie naar één directe concurrent, naast de carve-out voor Nederland. Hierover zou ING later niet meer reppen. De Commissie biedt ING dus een uitruil aan tussen enerzijds een verlichting en anderzijds een verzwaring van het PLV. En Lienemeyer meldt De Maa:

‘Unfortunately, ING refused to change the wording of the initial commitment, because they consider it harsh on ING Direct, as previously the commitment did not benchmark it against the top ten competitors in terms of market share.’

Maar waarom gaf de Commissie ING een aanbod met alle gelegenheid om het te verwerpen? En wat beoogde ze met het zo anders beperken van ING Direct? Lienemeyer schrijft over de beweegredenen:

‘However, paragraph 44 of the Restructuring Communication obliges us to impose additional measures in case of waiving of the price leadership ban.’

Dat is echter wel een heel idiosyncratische interpretatie van paragraaf 44. Om te beginnen volgt uit de eerste zin van 44, hierboven geciteerd, niet dat een PLV *moet* worden opgelegd. De tweede zin van de paragraaf zou zo evenwel wel kunnen worden gelezen:

‘However, in cases where limitations on the pricing behaviour of the beneficiary may not be appropriate, for example because they may result in a reduction of effective competition, Member States should propose other, more suitable, remedies to ensure effective competition, such as measures that favour entry.’

Met name de eerste bijzin lijkt inderdaad te impliceren dat een PLV de enige mogelijke invulling is van het verbod om staatsteun te misbruiken door het aanbieden van gunstiger voorwaarden. Maar in de gelijktijdig behandelde zaken van KBC en Lloyds vertrouwde de Commissie probleemloos op de structurele concurrentiemaatregelen waartoe de banken in kwestie bereid waren, zoals afstoting van een deel van het banknetwerk.²¹ KBC kreeg de beste-prijs-in-top-tien-marktaandeelvariant opgelegd waar het kleiner was in de EEA dan 10% marktaandeel, maar niet in België zelf. Lloyds kreeg helemaal geen PLV.

‘Waiving’ lijkt dan ook een veel te sterke term voor het beperkter opleggen van een deel van het PLV dan in het voorlaatste conceptvoorstel van het Koninkrijk het geval was. Alles speelt zich immers nog af tijdens de onderhandelingsfase. De Commissie nam zelf het initiatief de algemene conditie op ING elders in Europa te verlichten. En ING en Koninkrijk hadden helemaal geen PLV *willen* voorstellen.

Bovendien lijkt 44 op ten minste drie punten juist ruimte te geven voor een oplossing, in tegenstelling tot Lienemeyers interpretatie. Allereerst waarschuwt de Commissies eigen richtlijn voor de mogelijkheid dat PLV’s tot een beperking van de concurrentie kunnen leiden – precies zoals de NMa de Commissie verwittigde dat in Nederland het geval zou zijn. Als dat zo is, dan *mogen* ze niet eens worden voorgesteld door de lidstaat, laat staan door de Commissie zelf.

Ten tweede zegt de passage dat alternatieven dienen te worden gezocht in stimulering van toetreding, in casu van andere banken in Nederland. Maar de Commissies verzwaring van de condities op ING Direct zijn eerder een *beperking* van toetredingsmogelijkheden – zij het misschien niet in Nederland. Immers, in beste-prijs-in-top-tien-marktaandeel zou ING Direct nauwelijks kunnen groeien waar het een marktaandeel van minder dan 5% heeft – inclusief nul. Dat zouden zowaar door de Commissie zelf opgeworpen drempels voor handelsverkeer tussen lidstaten zijn geweest.

Ten derde was het Koninkrijk aan zet, niet ING. Financiën had gelegenheid geboden moeten worden om toetredingsstimulerende maatregelen voor te stellen – en had daartoe de creativiteit van de NMa moeten aanspreken.

Maar de Commissie had daar eind oktober 2009 allemaal geen zin meer in. Lienemeyer gaat verder:

‘As we are now inclined to take a positive decision without an opening of proceedings on the submitted restructuring plan we can only work on the basis of the wording of the provided commitment. We cannot deviate from this exact wording in our decision. Although we were surprised by ING’s decision, we accept that they want to keep the commitment referring to three competitors and not only one.’

Dat laatste, ‘only one’, is dus een beetje vals: Lienemeyer benadrukt het verlichtte deel, terwijl het breekpunt de verzwaring voor ING Direct was.

Maar de Commissie had haast. Volgens het feitenrelaas in *Koninkrijk der Nederlanden en ING Groep NV tegen Europese Commissie* heeft ze er op 6 novem-

ber flink de vaart in gezet – dus een week na De Maa's waarschuwing, op de vrijdag voor Lienemeyers antwoord op dinsdag. In de vroege ochtend, om 4.06 uur, stuurt de Commissie het Koninkrijk en ING een ontwerpbeschikking, met het verzoek dat voor 10.00 uur die ochtend te controleren op feitelijke onjuistheden – en niets anders. Waarschijnlijk veranderde de Commissie in deze tekst de passage over het PLV in die uit Lienemeyers e-mail. Om 8.45 uur bericht ING wat meer tijd nodig te hebben, en om 11.02 uur bijna klaar te zijn met het commentaar, met uitzondering van de passage over het PLV, waarover nog interne besprekingen gaande waren. Kon ING de implicaties van het alternatieve voorstel wel zo snel al overzien? Uiteindelijk volgt ING's reactie die avond om 19.37 uur. De nieuwe PLV passage wordt verworpen, klaarlijkkelijk als een feitelijke onjuistheid. Intussen heeft de NMa hiervan waarschijnlijk allemaal geen weet. Maar De Maa neemt geen genoegen met het antwoord van Lienemeyer en zoekt het hoger op. Half november probeert Pieter Kalbfleisch persoonlijk contact met Neelie Kroes op te nemen. Het lukt hem echter niet om haar aan de telefoon te krijgen, en dan stuurt hij met hoge urgentie en spoed een e-mail op maandagmorgen 16 november:

'Beste Neelie,

(...) In de afspraken tussen EC en ING zoals wij die nu kennen, komt een afspraak voor, die inhoudt dat ING in Nederland geen 'price-leader' mag zijn. Gezien het geringe aantal banken hier te lande heeft deze bepaling als waarschijnlijke (ik meen meer dan dat) consequentie, dat een deel van de markt, met name kredietverlening aan MKB-bedrijven 'op slot gegooid wordt'. Dat wordt alleen maar erger, als ook aan andere banken, die in Nederland staatssteun hebben ontvangen – al was het maar omwille van de rechtsgelijkheid – eenzelfde voorwaarde wordt opgelegd.

Met het oog op de dezerzijds te stimuleren effectieve concurrentie (...) verzoek ik je dringend om te kijken, of deze bepaling geamendeerd kan worden, resp. te kijken wat anderszins mogelijk is.

Ontvang voor dit ogenblik mijn beste groet,

tt

Pieter.'

De kenners onder u zullen aan het apostolisch motto herkennen dat dit bericht authentiek is. Maar het was al te laat: zonder verder overleg na de avond van 6 november,²² stelt de Commissie twee dagen na Kalbfleisch's rappel, op 18 november 2009, tegelijk met die voor KBC en Lloyds, de omstreden ING-beschikking vast, met daarin:²³

‘84. The Netherlands furthermore commits that ING will adhere to a price leadership ban: Without prior authorization of the Commission, ING will not offer more favourable prices on standardized ING products (on markets as defined below) than its three best priced direct competitors with respect to EU markets in which ING has a market share of more than 5%.’

Het doel van het PLV voor Nederland wordt nader toegelicht in de gelijktijdig gepubliceerde FAQ:²⁴

‘The price leadership bans ensure that (...) state aid received cannot be used to offer terms which cannot be matched by competitors which have not received state aid. (...) [I]n the case of ING (...) the restriction was just one option proposed to the Dutch authorities, which was acceptable to them and above all preferred over other measures.’

Merk op dat er staat ‘proposed to the Dutch authorities’, i.e. *door* de Commissie. Pas op 26 januari 2010 beantwoordt Kroes Kalbfleisch’s e-mailbericht. Ze bedankt hem voor zijn bezorgdheid, legt nog eens uit waarom gedragsbeperkingen kunnen worden opgelegd, en vertelt dan:

68

‘Ik wens wel met klem te benadrukken dat deze clause telkens aangepast wordt om rekening te houden met de algemene marktstructuur en met de specifieke toestand van het bedrijf in kwestie (marktpositie, marktaandeel, ...). Het opstellen van een prijsleiderschapsclause is met andere woorden zeer precies maatwerk, dit om zoveel mogelijk ongewenste effecten te vermijden, hetgeen ook jouw bezorgdheid is.’

Maar het was al te laat, vanwege ‘procedurele aspecten’:

‘Zo is het belangrijk om [te] weten dat de Commissie in het geval van ING een beslissing heeft genomen om geen bezwaar aan te tekenen tegen een voorgesteld herstructureringsplan (hetgeen in het staatssteunjargon bekend staat als een ‘no objection’ beslissing). Bij dit soort beslissingen legt de Commissie zelf geen maatregelen op maar neemt ze enkel een positie in over een voorgesteld plan.

Vanzelfsprekend gaat één en ander gepaard met een onderhandelingsproces waarbij mijn diensten duidelijk aangeven wat voor de Commissie aanvaardbaar is. Zoals [eerder aan De Maa] meegedeeld (...) was de Commissie bereid om onder bepaalde voorwaarden een minder strikte prijsleider-clausule te aanvaarden voor ING Nederland. Wij hebben ech-

ter vastgesteld dat ING en de Nederlandse overheid niet op deze suggestie zijn ingegaan.'

Inderdaad dus, de Commissie wilde niet meer. Ze vond het wel goed zo. Geen diepgaand onderzoek. Ze wilde de boel afronden. Het mogelijke gevaar van concurrentiebeperking, hoewel expliciet genoemd in de eigen Restructuring Communication en door de NMa – die het uit de krant moest vernemen – als een reëel gevaar gesignaleerd, werd onvoldoende belangrijk geacht om de onderhandelingen open te breken.

De Commissie verschuilt zich er hier achter dat het initiatief formeel bij het Koninkrijk lag – en ze niets anders kon doen dan het initiële aanbod van ING te accepteren, nadat ING de alternatieve formulering had geweigerd. Maar dat klopt niet met de feitelijke verhoudingen. In de praktijk trekt de Commissie in staatssteunprocedures aan de touwtjes. Zij suggereerde de teksten. Zij ook nam de *no objection*-beslissing, en het is helemaal niet duidelijk wanneer en waarom: er was immers eerder nog wel bedreigd met een diepgaand onderzoek. Wilde de Commissie zo graag ING samen met KBC en Lloyds afhandelen? Maar gedragsbeperkingen zouden toch op maat gesneden worden? Hoewel ING met haar vroege persbericht de indruk had gewekt dat de onderhandelingen waren afgelopen, had de Commissie, als ze de waarschuwing van de NMa echt serieus had genomen, nog voldoende drukmiddelen en mogelijkheden gehad om er iets mee te doen.

En zelfs als er dan inderdaad al een initiële overeenkomst was met een juridische status die het initiatief volledig bij ING legde, waarom dan toch de 'bepaalde voorwaarden' voor ING Direct zo zeer proberen te verzwaren dat ING het alternatieve voorstel wel haast moest afwijzen? ING, dat vanaf het begin zei geen PLV te willen, had een afzonderlijk aanbod om het PLV in Nederland te laten vallen wel haast moeten accepteren. Mocht dat dan echt een onoverkomelijk conflict met paragraaf 44 hebben gegeven, dan had Lienemeyer toch ook iets anders, bijvoorbeeld uitbreiding met één directe concurrent – van drie naar vier – binnen de oorspronkelijke variant kunnen voorstellen, in plaats beperking tot de verzameling van tien grootsten? En waarom moest het voor de markten waarop ING groot is van drie naar één? Wie bepaalt zulke getallen? En op basis van wat? De NMa was niet gekend. Is de top-tien-constructie op hoog niveau in Brussel besloten de ruilwaarde van één PLV in Nederland te zijn? Of heeft de Commissie wellicht in een teruggeslagen onderhandelingsstrategie het PLV voor ING in Nederland als lokaas willen leggen om striktere voorwaarden te krijgen voor ING Direct? En ook het Koninkrijk had, als het de waarschuwing van de NMa – die het cc gestuurd kreeg – serieus had genomen, nog kunnen interveniëren. Eén of twee telefoontjes waren, met een beetje

goede wil, genoeg geweest om het Nederlandse PLV uit het ‘formele aanbod’ van ING te lichten en de concurrentie in Nederland open te houden. Althans, als de verzekering er voor ING nu niet juist uit bestond dat het PLV niet in Nederland zouden gelden.

Maar stel, de NMa was echt te laat, de Commissie was gebonden aan een compenserende maatregel vanwege paragraaf 44, ING zou zelfs een marginale verzekering op ING Direct niet hebben geaccepteerd, en het Koninkrijk had goede redenen om ING daartoe niet dwingen. Dan nog dringt de vraag zich op waarom de Commissie dan, terwijl de NMa-waarschuwing uitdrukkelijk juist ook op een PLV voor ABN Amro betrekking had, op 5 februari 2010 tevens een PLV oplegt aan ABN Amro Nederland en Fortis Bank Nederland (FBN).²⁵ En op 17 augustus ook nog een aan het veel kleinere AEGON.²⁶

Het is juist de combinatie van deze drie PLV's op rij, geldend voor de drie naaste concurrenten, die de concurrentie in de triopolistische top van de Nederlandse hypotheekmarkt koud stelde. Je zou haast denken dat de commissaris de goede kant niet op *wilde* zwemmen.

Noten

- ¹ M. Dijkstra en M.P. Schinkel, ‘Hollands Hoge Hypotheekrentes,’ *Economisch Statistische Berichten* 97(4645), 12 oktober 2012, pp. 594-597.
- ² ‘Uw Hypotheek als Melkkoe’, uitgezonden op 14 september 2012. Zie www.zembla.nl.
- ³ F. Randag en M.P. Schinkel, ‘State-aided Price Coordination in the Dutch Mortgage Market’, *ACLE werkdocument* 2012.
- ⁴ A. Zweers, ‘Verhulde staatsteun en politiek gesanctioneerde overwinstenvoor de banken. Was Wouter Bos spin of mug?’ op: www.mt.nl/364/68257/lullen-of-poetsen/ook-jij-spekt-de-banken.html.
- ⁵ Europese Commissie, EC2008/C 270/02: ‘Communication from the Commission, The Application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis,’ *Official Journal*, 25 oktober 2008.
- ⁶ Europese Commissie, C(2008) 6936 def.: ‘Steunmaatregel nr. N 528/2008 – Nederland Steun aan ING Groep N.V.,’ Brussel, 12 november 2008.
- ⁷ Feitenrelaas in GvEA 2 maart 2012, gevoegde zaken T-29/10 en T-33/10, *Koninkrijk der Nederlanden en ING Groep NV, ondersteund door De Nederlandsche Bank NV/ Europese Commissie* (hierna: Het arrest).
- ⁸ Het arrest, randnr. 14.
- ⁹ European Commission, C(2009) 3708 final: ‘State aid N 244/2009, Commerzbank, Germany,’ Brussel, 7 mei 2009, randnr. 71.
- ¹⁰ Het arrest, randnrs. 15-16.

- ¹¹ Het arrest, randnrs. 20-22.
- ¹² Europese Commissie, 2009/C 195/04: 'Commission communication on the return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules,' Official Journal, 19 augustus 2009. In 2010 wordt dit richtsnoer.
- ¹³ 'Rabobank klaagt in Brussel over concurrentie,' *Z24*, 28 augustus 2009; 'Rabobank jaagt concurrentie in gordijnen met uitspraken,' *De Telegraaf*, 20 juni 2009.
- ¹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 31 980, Parlementaire Enquête Financieel Stelsel, nr. 62 Verslagen Openbare Verhoren Parlementaire Enquêtemissie Financieel Stelsel, pp. 1451-1452.
- ¹⁵ Het arrest, randnrs. 24-25.
- ¹⁶ Het arrest, randnr. 28.
- ¹⁷ Het arrest, randnrs. 29-33.
- ¹⁸ ING, 'ING to separate banking and insurance operations,' Amsterdam, 26 oktober 2009.
- ¹⁹ De correspondentie is naar aanleiding van de Zembla-uitzending door de NMA openbaar gemaakt. Zie: www.nma.nl/documenten_en_publicaties/archiefpagina_nieuwsberichten/webberichten/2012/32_12_briefwisseling_nma_en_europese_commissie_in_uitzending_zembla.aspx.
- ²⁰ Het arrest vermeldt, in randnummer 34, correspondentie over: '[D]e geografische reikwijdte van het door de Commissie gewenste verbod op prijsleiderschap.'
- ²¹ European Commission, IP/09/1730: State aid: Commission approves asset relief and restructuring package for KBC, Brussel, 18 november 2009; European Commission, IP/09/1728: State aid: Commission approves restructuring plan of Lloyds Banking Group, Brussel, 18 november 2009. Dit roept overigens ook de vraag op waarom het afstoten van Westland Utrecht en Interadvies niet kon volstaan, terwijl die structurele maatregelen door de Commissie zelf als significant werden gekwalificeerd.
- ²² Althans maakt het arrest van verder overleg geen melding. Het arrest, randnr. 38.
- ²³ Europese Commissie, C(2009)9000 final corr.: 'Commission decision on the State aid implemented by the Netherlands for ING's illiquid Assets Back-Up Facility and Restructuring Plan, Brussels,' 18 november 2009.
- ²⁴ Europese Commissie, MEMO/09/507: 'State aid: Commission decisions on KBC, ING and Lloyds – frequently asked questions,' Brussel, 18 november 2009.
- ²⁵ Europese Commissie, C(2010)726 final: 'Extension of procedure in State aid case C11/2009 (Alleged aid to fortis Bank Nederland and ABN Amro) to cover the additional recapitalization measures in favour of Fortis Bank Nederland and ABN Amro and temporary approval until 31 July 2010 (NN 2/2010 (ex 429/2009) and N 19/2010), the Netherlands,' Brussels, 5 februari 2010.
- ²⁶ Europese Commissie, C(2010)5740 final: 'State aid N 372/2009 – The Netherlands Restructuring Aid to AEGON,' Brussels, 17 augustus 2010.

Bron

M&M, november 2012, nr. 5.

Hollands hoge hypotheekrentes

De hypotheekrentes in Nederland zijn sinds de zomer van 2009 hoog, in vergelijking met de rest van Europa. Centrale vraag is of dit hogere financieringskosten reflecteert, of een hogere winstmarge voor de Nederlandse hypotheekverstrekkers. Vooral nog zijn de aangevoerde financieringskostenverklaringen niet afdoende. Er lijkt meer aan de hand te zijn op de sterk geconcentreerde Nederlandse hypotheekmarkt, waar de concurrentie sinds 2009 beperkt is door prijsleiderschapsverboden van de Europese Commissie.

Mark Dijkstra en Maarten Pieter Schinkel

Mark Dijkstra is promovendus aan de Universiteit van Amsterdam; Maarten Pieter Schinkel is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.

In het voorjaar van 2009 beginnen de hypotheekrentes in Nederland structureel af te wijken van die vrijwel overal elders in Europa. Terwijl de hypotheekrentes in de eurozone meedalen met de sterk verlaagde basisrente van de ECB, en in haar kielzog de Euribors en swaprentes, gaan de effectieve Nederlandse hypotheekrentes vanaf mei 2009 plotseling naar een hoger niveau. Figuur 1 geeft de naar Nederlands omzetvolume gewogen gemiddelde hypotheekrente voor vier typen nieuwe hypotheekcontracten in Nederland, Duitsland, België en Frankrijk weer, alsmede het EMU-gemiddelde. Ook al zitten er haken en ogen aan een internationale vergelijking van hypotheekrentes, toch is het markant dat, waar Nederland vóór de kredietcrisis dicht in de buurt van het EMU-gemiddelde bleef, de rente nadien ver daarboven is komen te liggen. Gemiddeld is het verschil 0,83%-punt, een prijsverschil van ruim 20%.

De relatief hoge Nederlandse hypotheekrentes vielen de Consumentenbond en Vereniging Eigen Huis al vroeg op en zij vermoedden kartelvorming. De hypotheekverstrekkers ontkenden dit en weten de hoge prijzen aan hogere kosten. Nader onderzoek vond verklaringen in gebrekkige concurrentie op de Nederlandse hypothecaire markt. De NMa concludeerde dat de hoge hypotheekrentes het gevolg zouden zijn van toegenomen concentratie, na uittreding van een aantal kleinere, merendeels buitenlandse uitdagers op de hypotheekmarkt (NMa, 2011). De hoge rentes zouden bovendien tijdelijk zijn geweest, en genormaliseerd sinds het NMa-onderzoek. Van kartelafspraken tussen de banken was de NMa niets gebleken.

De verhoogde concentratie is mogelijk een deel van de verklaring, maar in de literatuur wordt de relatie met concurrentie tussen banken betwist (Spierdijk, 2012). Belangrijker wordt gevonden in welke mate de markt contesteerbaar

is. Of de Nederlandse hypotheekmarkt dat voorheen was is maar de vraag: genoemde uitdagers bedienden uiteindelijk maar een klein deel van de markt. Recent onderzoek wijst op de prijsleiderschapsverboden, die de Europese Commissie als onderdeel van haar staatssteuncondities oplegde aan ING, ABN en AEGON (Randag en Schinkel, 2012). De verboden hebben de concurrentie op de Nederlandse bancaire markt beperkt. Ze impliceren dat Rabobank, die als enige grote bank geen staatssteun nodig had, de facto de hypotheekrentes in Nederland kan bepalen (kader 1). Onlangs besteedde ZEMBLA (2012) aandacht aan dit opmerkelijke gevolg van het Europese mededingingsbeleid.

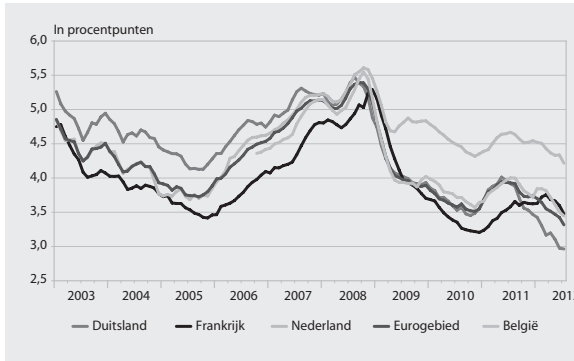
De Nederlandse grootbanken en DNB voeren aan dat de Nederlandse hypotheekverstrekkers in vergelijking met die in ons omringende landen hogere kosten moeten maken voor het aantrekken van de financiering voor het verstrekken van hypotheekleningen in Nederland (DNB, 2012; Rabobank, 2012). In het bijzonder zouden Nederlandse banken een relatief hoge spaarrente geven. Daarbij zou de Nederlandse woningmarkt een verhoogd risico hebben, vanwege de hoge uitstaande hypotheekschuld ten opzichte van de nationale spaargelden, het bruto nationaal product, en de reële waarde van de onderpanden. Dit zou zich vertalen in een negatieve *Dutch mortgage discount*.

Deze financieringskostenverklaringen zijn vooralsnog niet afdoende. Er lijkt sinds de kredietcrisis wel degelijk sprake te zijn van extra winstmarges, bovenop de gestegen financieringskosten.

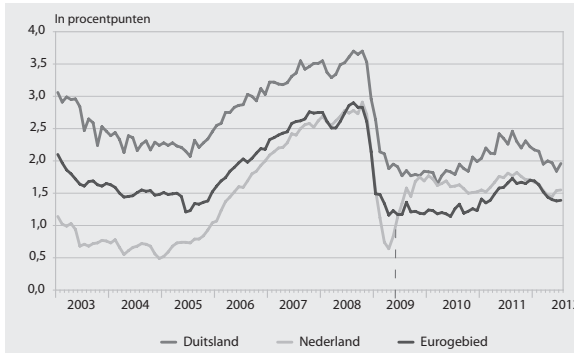
Depositorenteverschillen

Een mogelijke verklaring voor de relatief hoge Nederlandse hypotheekrentes zijn depositorenteverschillen tussen Nederland en de ons omringende landen – met name Duitsland. Inderdaad betalen, volgens de ECB, Nederlandse banken een relatief hoge rente op spaartegoeden. Maar dat blijkt altijd al het geval te zijn geweest, ook ver voor de crisis, toen de hypotheekrente in Nederland steeds rond het Europees gemiddelde lag. Figuur 2 geeft het verschil weer tussen de variabele hypotheekrentes (minder dan een jaar vast) en de depositorente voor direct opvraagbare tegoeden in Nederland, Duitsland en het EMU-gemiddelde sinds 2003.

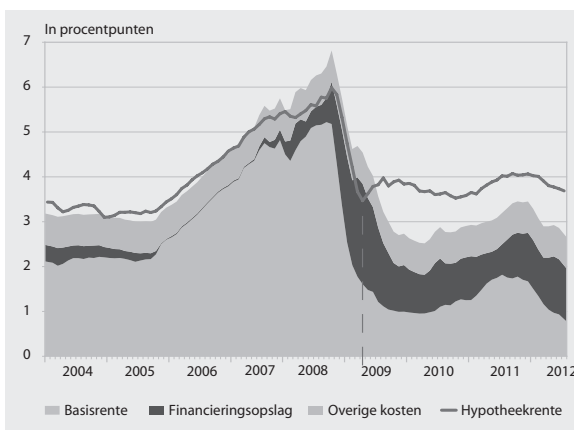
Weliswaar is dit verschil in Duitsland groter, maar waar het Nederlandse verschil altijd onder het Europees gemiddelde blijft, komt het daar vanaf het voorjaar van 2009 boven – en dicht bij Duitsland. Er lijkt duidelijk sprake van een trendbreuk op hetzelfde moment waarop de rentes in Nederland stijgen. Een zelfde beeld komt naar voren indien verondersteld wordt dat variabele hypotheekleningen met langer vaststaand geld worden gefinancierd, en ook bij hypotheekleningen met een langere rentevaste periode vergeleken met deposito's met een langere looptijd. Hogere depositorentes alleen lijken geen afdoende verklaring te zijn voor de hoge hypotheekrentes in Nederland.



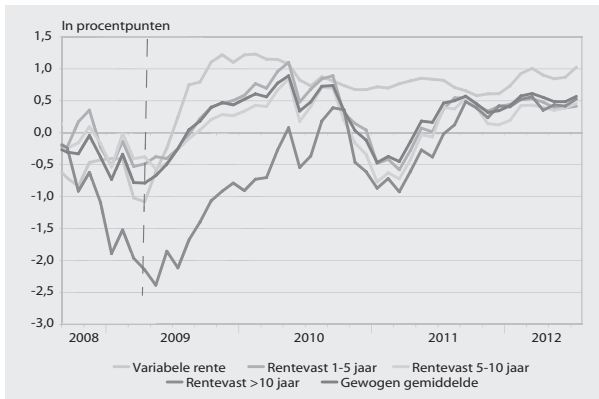
Figuur 1. Hypotheekrente in Nederland en Europa
Bron: ECB (hypotheekrentes), DNB (gewichten).



Figuur 2. Hypotheekrente (variabel) minus depositorente (direct opvraagbaar)
Bron: ECB.



Figuur 3. Kostenopbouw variabele rente



Figuur 4. Extra-winstmarges sinds de kredietcrisis naar hypotheektype

Dutch discount

Een andere financieringskostenverklaring is dat de bijzondere structuur van de Nederlandse hypotheekportefeuille zou maken dat hypotheekverstrekkers voor het uitzetten van hypotheek op de Nederlandse markt hogere kosten hebben dan elders in Europa. Nederland heeft relatief een erg groot depositofinancieringsgat. Dit is in belangrijke mate een gevolg van de fiscale aanmoediging van aflossingsvrije hypotheek met een kapitaalverzekering. Deze hypotheekconstructies geven de hypotheekverstrekker een verhoogd counterparty risk. Daarbij kent Nederland veel top- en supertophypotheek, waarin meer dan negentig tot 100% van de executiewaarde van het onderpand hypothecair gefinancierd is, dikwijls op een dubbel inkomen. Met name in Duitsland zit er een veel hoger percentage eigen vermogen in de huizen. Ook zouden de Nederlandse huizenprijzen nog verder kunnen dalen. Deze eigenschappen zouden zich vertalen in een hogere risico-opslag op financiering die de hypotheekverstrekkers in het buitenland moeten aantrekken (DNB, 2012).

Indien de Nederlandse hypotheekmarkt inderdaad zoveel risicovoller zou zijn dan die elders in Europa, dan zou dit bijvoorbeeld tot uitdrukking moeten komen in hogere *credit default swap spreads* (CDS-spreads) voor Nederlandse banken. De gemiddelde CDS-spread voor de vijf grootste Nederlandse hypotheekverstrekkers neemt inderdaad toe ten opzichte van de gemiddelde CDS-spread voor de negen grootste Duitse. Echter, het verschil in CDS-spreads breekt al in het najaar van 2008, ruim voor de hypotheekrente. Bovendien blijven de CDS-spreads voor alleen de systeembanken Rabobank, ING en ABN onder het Duitse gemiddelde. De hogere gemiddelde Nederlandse CDS-spread wordt dus vooral veroorzaakt door SNS en AEGON, die maar een klein deel van de Nederlandse hypotheekmarkt bedienen. De Dutch discount lijkt geen volledige verklaring te zijn voor onze hoge hypotheekrentes.

Het is ook niet erg aannemelijk dat de Nederlandse huizenmarkt halverwege 2009 plotseling een van de meest risicovolle in Europa zou zijn geworden. Zo concludeert DNB nog in 2011 in haar voorjaarsrapport dat Nederlandse banken goedkoper lenen dan gemiddeld in Europa. Het depositofinancieringsgat groeit al jaren gestaag; er is geen schok in het voorjaar van 2009. Bovendien is het voor een belangrijk deel een papieren gat. Veel hypotheekhouders bouwen elders vermogen op, bijvoorbeeld in een spaarhypotheek, om op termijn deels of geheel af te lossen, als de persoonlijke of fiscale omstandigheden veranderen. Voor zover die vermogens ook tussentijds aanspreekbaar zijn, hebben huishoudens een prikkel dat te doen bij dreigende betalingsproblemen, vanwege de lage executiewaardes en volledige aansprakelijkheid voor de restschuld. Nederland heeft historisch dan ook lage percentages gedwongen verkopen. Ten slotte valt het problematischer deel van de hypotheekportefeuille goeddeels onder de nationale hypotheekgarantie. De CDS-spreads lijken deze risicobeperkingen te weerspiegelen.

Nederlandse tijdreeksanalyse Voorgaande internationale vergelijkingen zijn noodgedwongen basaal, vanwege structurele onderlinge verschillen in de hypotheekmarkten en databeperkingen. Een dieper inzicht kan verkregen worden met een tijdreeksanalyse van de kostenstructuur van de Nederlandse hypotheekverstrekkers. Hiervoor is de definitie uit NMa (2011) van de marge op hypotheekleningen als basis gebruikt. Het eindrapport van de NMa is summier over de gebruikte schattingsmethode. Daarom zijn die nauwkeurig gereconstrueerd en uitgebreid in Dijkstra en Schinkel (2012). De data zijn afkomstig van DNB, Markit en Thomson. Voor elk type hypotheek geldt:

$$\text{Marge} = r_{\text{hypotheek}} - r_{\text{basis}} - x_1 p_{\text{RMBS}} - x_2 p_{\text{CDS}} - x_3 \max\{r_{\text{deposito}} - r_{\text{euribor}}, 0\} - \text{overig}$$

waarin $r_{\text{hypotheek}}$ de hypotheekrente is voor vier types: variabel, een tot vijf jaar rentevast, vijf tot tien jaar rentevast en meer dan tien jaar rentevast. De totale financieringskosten van elk type worden hiervan afgetrokken om tot de marge in procentpunten te komen. In de bepaling van de kosten is zo veel mogelijk uitgegaan van het *matched funding principle* – hier ook, en in afwijking van NMa (2011), voor de depositorenten, CDS-spreads en RMBS-spreads.

Basisrente r_{basis} is respectievelijk de zesmaands Euribor en de vier-, zeven- en twaalfjaars swaprente. In de financieringsopslag is p_{RMBS} de spread op *residential mortgage backed securities* (RMBS), die corrigeren voor het risico op de huizenmarkt en de kosten van securitisatie. p_{CDS} is het naar marktaandeel gewogen gemiddelde van de CDS-spreads, betaald door de grootste vijf grootste Nederlandse hypotheekaanbieders. r_{deposito} is de depositorente, die alleen wordt meegewogen indien hij boven r_{euribor} , de zesmaands Euribor ligt. x_1 , x_2 en x_3 zijn gewichten, gebaseerd op de relevante volume-indices, die samen optellen tot 1.

Onder 'overig' worden door NMa (2011) verstaan: "een vergoeding voor algemene kosten om de organisatie draaiende te houden. Hieronder vallen bijvoorbeeld kosten voor reclame, IT, huisvestingskosten". Zonder veel onderbouwing zet NMa deze vast op 0,8. Opmerkelijk is dat er bij deze waarde voor de kredietcrisis gemiddeld verlies gemaakt wordt op alle hypotheektypes. Wij omzeilen een betrekkelijk arbitraire uitspraak over de hoogte van zowel deze vaste kostencomponent als een normaal winstpercentage door te kijken naar de extra-winstmarge ná mei 2009, bovenop de vaste kosten plus de gemiddelde marge vóór de kredietcrisis – dat wil zeggen tussen januari 2004 en augustus 2008, vlak voor de val van Lehman Brothers. De korte volatiele periode tijdens het hoogtepunt van de kredietcrisis laten we buiten beschouwing. Figuur 3 geeft een beeld van de aldus gedefinieerde kostenopbouw van de variabele hypotheekrente. De lijn is de hypotheekrente, die vanaf mei 2009 loskomt van de op dat moment sterk dalende kosten. Het verschil is de hierboven gedefinieerde extra-winstmarge.

Kader 1. Prijsleiderschapsverboden

De Nederlandse hypotheekmarkt is historisch sterk geconcentreerd. Drie grote banken, Rabobank, ING en ABN, bedienen samen rond de 70% van de markt, gevolgd door SNS en AEGON met elk 5 tot 10%. Behalve de Rabobank ontvingen zij staatssteun in het najaar van 2008. Staatsteun is verboden volgens artikel 108 TFEU, en de Europese Commissie ziet streng toe op de naleving hiervan. De gegeven staatsteun werd als noodmaatregel tijdelijk toegestaan, maar in de loop van 2009 eiste de Commissie uitgebreide condities waaronder van de steun kon worden geprofiteerd, onder meer ingrijpende herstructurering van de gesteunde banken.

Een van die condities was een zogenaamd prijsleiderschapsverbod, volgens welke een bank die staatssteun heeft ontvangen geen lagere prijzen mag voeren dan banken zonder steun. In Nederland kregen achtereenvolgens ING, ABN en AEGON een prijsleiderschapsverbod opgelegd. Het was hun niet toegestaan onder hun directe concurrenten te prijzen. In de Nederlandse hypotheekmarkt betekende dit dat Rabobank effectief door de Commissie werd aangewezen als coördinerend prijsleider: als Rabobank de hypotheekrentes zou verhogen, dan moesten de andere banken wel volgen om niet in overtreding te zijn van de staatssteuncondities.

De banken konden de prijsleiderschapsverboden verwachten. De Europese Commissie had al in 2008 laten weten ze serieus te overwegen. Rabobank drong bij Commissaris Kroes nader op de verboden voor de andere banken aan. Tenminste voor het eerst op 24 april 2009, in een

bijeenkomst met ING, kondigde de Commissie aan prijsleiderschapsverboden te zullen opleggen. In mei 2009 beginnen de Nederlandse hypotheekrentes, tegen de Europese trend in, te stijgen. In oktober nemen de Nederlandse Staat en ING de prijsleiderschapsverboden op in hun voorstel, dat de Europese Commissie enkele weken later accepteert. Achteraf blijkt dat de NMa, vlak voor de uiteindelijke ING-beschikking van november 2009, de Europese Commissie heeft gewaarschuwd dat met de prijsleiderschapsverboden voor ING en ABN de Nederlandse markt “op slot gegoooid wordt”. Desondanks legde de Commissie het verbod aan ING op. Enkele maanden later deed ze hetzelfde bij ABN. Interessant genoeg komt de NMa (2011) niet meer terug op haar eigen waarschuwing. Ook negeerde de Sectorstudie bevindingen van het Economisch Bureau indertijd dat prijsleiderschap van banken die staatssteun hebben ontvangen een significant negatief effect op de hypotheekrente had, en prijsleiderschapverboden daarmee een prijsopdrijvend effect hadden (Mulder en Lengton, 2011). De NMa meende dat de hypotheekrentestijging in mei te vroeg was, in vergelijking met de formele Commissie-beschikkingen, in november 2009 en begin 2010. Ze zag de mogelijkheid van anticipatie over het hoofd en concludeerde voorbarig dat de hypotheekrentes na het openen van haar onderzoek weer normaal zouden zijn geworden (NMa, 2011).

Figuur 4 laat de ontwikkeling van de extra-winstmarges zien voor alle vier de hypotheektypen – ten opzichte van de nullijn. De verhoging van de variabele hypotheekrente is het meest geprononceerd, maar alle marges stijgen sterk rond mei 2009. De marge op hypotheek met een rentevaste periode van meer van tien jaar stijgt vanuit een verlies, met name veroorzaakt door een piek in de RMBS-spreads gedurende de kredietcrisis. Vanaf de zomer van 2009 zijn de andere drie marges hoog. Wat verder opvalt is dat de marges eind 2010 scherp dalen, om voorjaar 2011 weer sterk te stijgen. Dit is precies de periode waarin de NMa haar Sectorstudie doet (NMa, 2010; 2011). Deze dip mag verklaren waarom NMa (2011) concludeerde dat de hypotheekmarges weer naar het niveau van voor de crisis gedaald waren.

Gemiddeld is de extra-winstmarge, inclusief de NMa-studiedip, 0,31%punt. Augustus jongstleden was deze 0,87%punt. De hoge hypotheekrentes in Nederland worden duidelijk niet afdoende verklaard door gestegen financieringskosten.

Vaste kosten en verscherpt toezicht

Het gehanteerde concept van extra-winstmarge is gebaseerd op de aanname dat de overige kosten constant zijn over de hele geanalyseerde periode. Het is gesuggereerd dat de banken recent hogere vaste kosten zouden maken omdat

ze vooruit lopen op de implementatie van de strengere kapitaaleisen die in Basel III gesteld zullen worden. Het is echter maar de vraag of die eisen ook hogere financieringskosten met zich meebrengen. Immers, volgens het klassieke inzicht van Modigliani en Miller heeft substitutie van eigen voor vreemd vermogen geen effect op de financieringskosten, daar de toename in kosten voor het eigen vermogen teniet worden gedaan door een afname in de risicopremie op het vreemd vermogen. De houdbaarheid van dit inzicht voor financiële instellingen en Basel III wordt vurig betoogd in Admati et al. (2011). Evenwel zou het interessant zijn om dit in de praktijk nader te onderzoeken.

Suggesties voor beleid

Er zijn recent initiatieven ondernomen om de concurrentie op de Nederlandse hypotheekmarkt te verbeteren. De NMa is een nieuwe studie gestart, maar het is nog niet duidelijk waar dat onderzoek zich op richt. De actualisering van haar margeschattingen is reeds gegeven (Dijkstra en Schinkel, 2012). Mogelijk wil de NMa serieuzer kijken naar het effect van de prijsleiderschapsverboden. Ze zou dan kunnen aandringen op opheffing, en daarna toezien op herstel van de concurrentie. Dat laatste geldt ook wanneer de staatssteuncondities op termijn, na terugbetaling van de steun, komen te vervallen. Intussen zou de NMa kunnen bezien of er mogelijk sprake is van misbruik van een collectieve machtspositie in de vorm van excessieve prijzen. Dat is echter een ingewikkeld juridisch leerstuk, waaraan de NMa zich allicht niet zal willen wagen.

Het Ministerie van Financiën kondigde in april aan banken te willen dwingen om meer inzicht te geven in de onderbouwing van wijzigingen in de variabele rente. Dit zou ertoe leiden dat consumenten beter geïnformeerd keuzes kunnen maken, en daarmee tot meer concurrentie op de hypotheekmarkt (Ministerie van Financiën, 2012a). Ook in de meest recente aanpassingen op dit besluit is deze verplichting echter nog niet concreet ingevuld. Voor de effectiviteit van dit idee is de detailuitwerking essentieel.

De commissie-De Wit heeft de invloed van de prijsleiderschapsverboden niet onderzocht. Desalniettemin is haar aanbeveling 14, 'regeling voor voorkomen patstelling mededingingstoezichthouder en prudentieel toezicht', ook in dit opzicht relevant. Daarin worden de spanningen herkend tussen mededinging en stabiliteit op financiële markten. In zijn reactie wijst het kabinet hier allereerst op het protocol tussen DNB en NMa voor noodsituaties in de financiële sector (Ministerie van Financiën, 2012b). Maar dit protocol ziet op concentraties, en niet op andere mededingingsbeperkingen, zoals die nu specifiek zijn voortgekomen uit de prijsleiderschapsverboden. Aanstane hervormingen in het toezicht bieden echter voldoende mogelijkheden voor een bredere interpretatie van genoemde spanningen.

Ten slotte lijkt het te schorten aan toetreding tot de Nederlandse hypotheekmarkt. Hoewel in theorie buitenlandse toetreding mogelijk is, en aantrekkelijk zou moeten zijn, lijkt het in de praktijk problematisch. Mogelijk spelen ook hier (andere) staatssteuncondities een rol, die bepalen dat banken allereerst in hun eigen thuismarkt orde op zaken dienen te stellen. Maar er lijken ook structurele problemen met het veroveren van marktaandeel in een andere lidstaat te zijn. De hypothecaire markten zijn nationaal afgebakend. Pogingen van de Europese Commissie tot integratie lijken geen vlotte medewerking te krijgen (Europese Commissie, 2011). Onze regering zou hier nog eens vanuit een mededingingsperspectief naar moeten kijken. Het is onwaarschijnlijk dat Hollands hoge hypotheekrentes houdbaar zouden zijn in een open Europese markt.

Literatuur

- Admati, A.R., P.M. DeMarzo, M.F. Hellwig en P.C. Pfleiderer (2011) Fallacies, irrelevant facts, and myths in the discussion of capital regulation: why bank equity is not expensive. *Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper*, 86.
- Dijkstra, M.A. en M.P. Schinkel (2012) NMa's mortgage-rate-calculation-method: actualization and reinterpretation. *Amsterdam Center for Law & Economics Working Paper*, 2012(07).
- DNB (2012) *Overzicht financiële stabiliteit. Voorjaar 2012*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Europese Commissie (2011) *Directive of the European Parliament and of the Council on credit agreements relating to residential property*. Brussel: Europese Commissie.
- Ministerie van Financiën (2012a) *Maatregelen t.a.v. het rentebeleid van aanbieders van hypothecair krediet*. Brief aan de Tweede Kamer, 13 april.
- Ministerie van Financiën (2012b) *Kabinetsreactie parlementaire enquête onderzoek financieel stelsel*. Brief aan de Tweede Kamer, 18 september.
- Mulder, M. en M. Lengton (2011) Competition and interest rates in the Dutch mortgage market: an econometric analysis over 2004–2010. *NMa working paper*, 5.
- NMa (2010) *Quick scan hypotheekrente*. Den Haag: Nederlandse Mededingingsautoriteit.
- NMa (2011) *Sectorstudie hypotheekmarkt*. Den Haag: Nederlandse Mededingingsautoriteit.
- Rabobank (2012) Uitleg opbouw hypotheektarief. Uitleg op www.rabobank.nl, 14 september.
- Randag, F. en M.P. Schinkel (2012) *State-aided price coordination in Dutch mortgage banking*. Werkdocument. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Spierdijk, L. (2012) De invloed van bankenconcurrentie op de economie. *ESB*, 97(4643), 545–547.
- Zembla (2012) Uw hypotheek als melkkoe. Uitzending op www.zembla.nl, 14 september.

Bron

ESB 97(4565), 12 oktober 2012, p. 594-597.

Concurrentie op de hypotheekmarkt

Een update van de margeontwikkelingen sinds begin 2011

Autoriteit Consument en Markt

Managementsamenvatting

In mei 2011 heeft de NMa een uitgebreide sectorstudie naar de hypotheekmarkt gepubliceerd. In de Sectorstudie bracht de NMa onder andere de ontwikkeling in kaart van de gemiddelde marges die banken behalen op hypotheekleningen. Het bleek dat de marges in Nederland, na het begin van de kredietcrisis, op een historisch hoog niveau waren gekomen en dat de marges in februari 2011 weer naar niveaus waren gedaald die gangbaar waren vóór de kredietcrisis.

Recent is de marktstructuur van de Nederlandse hypotheekmarkt gewijzigd. BNP Paribas is vorig jaar van de markt verdwenen en SNS heeft zijn hypotheekactiviteiten drastisch teruggedroefd. De hypotheekmarkt is tevens aanzienlijk meer geconcentreerd geworden. Deze ontwikkelingen geven aanleiding om opnieuw naar de hypotheekmarkt te kijken.

82

ACM, als opvolger van de NMa, heeft in deze Update de hoogte van de marges opnieuw berekend en mogelijke verklaringen voor het margeverloop onderzocht. Bij de berekening van de marges is rekening gehouden met de invloed van nieuwe, strengere kapitaal- en liquiditeitseisen, volgend uit Basel III, op de financieringskosten.

Uit het onderzoek in deze Update blijkt dat de marges die banken maken op hypotheekleningen, na de daling in februari 2011, weer zijn gestegen. Gemiddeld genomen liggen de marges na de kredietcrisis hoger dan daarvoor.

ACM heeft verschillende mogelijke verklaringen voor deze stijging van de hypotheekmarges onderzocht. Op basis van een statistische test zijn er geen aanwijzingen gevonden voor (impliciete) kartelvorming. Daarnaast lijken de door de Europese Commissie ingestelde prijsleiderschapsverboden de ontwikkelingen in de marges slechts beperkt te kunnen verklaren.

Een belangrijke verklaring voor de stijging van de marges vormen capaciteitsrestricties. Door de kredietcrisis is het duidelijk geworden dat banken met te lage kapitaalratio's kwetsbaar zijn en dat banken daarom hun balans moeten versterken. Uit de studie blijkt dat banken dit bereiken door minder nieuwe hypotheekleningen te verstrekken en een hogere rente te vragen voor de hypotheekleningen.

die nog wel worden verstrekt of bestaande hypotheeklen waarbij een nieuwe rente wordt voorgesteld.

Doordat hypotheekverstrekkers sinds de kredietcrisis met capaciteitsrestricties te maken hebben, kan de aard van concurrentie zijn veranderd. In oligopolistische markten met capaciteitsrestricties verwacht men over het algemeen hogere marges, omdat de capaciteitsrestricties de mogelijkheden voor concurrenten om elkaar te disciplineren beperken. Daarnaast is in markten met capaciteitsrestricties vaak een samenhang tussen de concentratiegraad en de hoogte van de marges te zien. Uit deze Update blijkt inderdaad dat de samenhang tussen de concentratiegraad en de marges sinds het bestaan van capaciteitsrestricties sterker is geworden.

Het effect van de veranderde aard van de concurrentie op de hypotheekmarge wordt versterkt door verminderde mogelijkheden tot toetreding, waardoor er geen extra capaciteit aan de markt door toetreding toegevoegd kan worden. Een aantal *challengers*, die gebruik maakten van een specifieke vorm van financiering, heeft de markt verlaten, omdat deze financieringsvorm na het begin van de kredietcrisis duurder is geworden.

Bovenstaande twee factoren – capaciteitsrestricties en verminderde mogelijkheden tot toetreding – vormen de belangrijkste verklaringen voor de stijging van de marges.

ACM zal in 2013 een studie uitvoeren naar mogelijkheden voor verbeteringen van de marktwerking in de bancaire sector, waaronder de hypotheekmarkt. Er zal onder andere worden onderzocht welke toetredingsdrempels nieuwe aanbieders ervaren. Hiernaast zal worden stilgestaan bij de vraag hoe capaciteitsrestricties bij bestaande aanbieders kunnen worden verminderd.

Bron

ACM, *update van de sectorstudie: NMa, 'Sectorstudie Hypotheekmarkt', 30 mei 2011*, april 2013.

Banken beperken zakelijke kredietverlening

Banken hebben de kredietvoorwaarden voor bedrijfsleningen door de toegenomen economische risico's en kapitaal- en financieringskosten aangescherpt. Uit een econometrische analyse van gegevens over het leengedrag van banken blijkt dat de aangescherpte kredietvoorwaarden de zakelijke kredietgroei in Nederland met 1 tot 3 procentpunt drukken, bovenop de afgenomen kredietvraag. Dit raakt vooral het midden- en kleinbedrijf, dat voor zijn financiering relatief sterk op banken is aangewezen. Door de aanhoudende crisis ligt een periode met versoepelingen van de kredietvoorwaarden momenteel niet in het verschiet.

Koen van der Veer

Koen van der Veer is econoom bij De Nederlandsche Bank en promovendus aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

84

De groei van het zakelijke kredietvolume is door de financiële crisis sterk afgezwakt, en ligt sinds eind 2009 tussen 2 en 4% per jaar, ruim onder het langjarige gemiddelde van 7% (figuur 1). Een lage kredietgroei is kenmerkend in tijden van laagconjunctuur, en hangt doorgaans vooral samen met een lagere vraag naar krediet. Het verleden heeft echter uitgewezen dat in geval van een financiële crisis de periode met matige kredietgroei lang kan aanhouden, mede doordat banken een proces van balanssanering doorgaan (Reinhart en Rogoff, 2010). Balanssanering door banken kan gepaard gaan met beperkingen in het aanbod van bedrijfsleningen en, ondanks een afgenomen kredietvraag, zorgen voor knelpunten in de financiering van het bedrijfsleven. Dit heeft een negatieve weerslag op de investeringen en de technologische vooruitgang, en daarmee op de groei van de structurele arbeidsproductiviteit. De potentiële groei van de economie komt zo onder druk te staan.

Tot dusverre was bekend dat de lagere kredietvraag als gevolg van verminderde economische activiteit een belangrijke oorzaak is achter de daling van de zakelijke kredietgroei in Nederland (Pattipeilohy et al., 2010). Onduidelijk was in hoeverre banken ook hun aanbod van zakelijke kredieten hebben beperkt door aanscherping van kredietvoorwaarden. Dit komt doordat een kwantitatieve analyse van veranderingen in het zakelijke kredietaanbod van banken in Nederland tot op heden niet beschikbaar was. Aan de hand van de Bank Lending Survey kan nu echter wel een inschatting van het aanbodeffect worden gemaakt.

Oorzaken aanscherping kredietvoorwaarden

De Bank Lending Survey (BLS; kader 1) is een belangrijk instrument om veranderingen in de bancaire kredietvoorwaarden en de kredietvraag te monitoren. Zo valt uit de BLS op te maken dat de kredietvoorwaarden voor bedrijfsleningen sinds medio 2007 geregeld zijn aangescherpt en de kredietvraag is afgenomen (figuur 2).

Banken hebben de kredietvoorwaarden om verschillende redenen aangescherpt, die allemaal in meer of mindere mate het gevolg zijn van de financiële crisis en het ongunstige economische klimaat. Zo blijkt uit de antwoorden die banken in de BLS geven dat de risicoperceptie sinds het begin van de financiële crisis is toegenomen. Hierbij spelen verschillende factoren een rol, zoals negatieve verwachtingen ten aanzien van de algemene economische activiteit, slechtere vooruitzichten voor bedrijfstakken en individuele ondernemingen, en toegenomen risico's van het onderpand voor leningen. Daarnaast zijn de kredietvoorwaarden volgens de banken ook aangescherpt doordat ze extra letten op hun balanspositie. De kosten voor het aantrekken van kapitaal en langetermijnfinanciering zijn toegenomen, omdat de crisis het lastiger maakt om middelen aan te trekken op de financiële markten. Daarbij moeten banken de komende jaren tot 2019 toewerken naar de zwaardere kapitaal- en liquiditeits-eisen van Basel III, die het bancaire weerstandsvermogen versterken.

De aanscherpingen van de kredietvoorwaarden lijken echter niet alle bedrijven in gelijke mate te treffen. De positie van het midden- en kleinbedrijf (mkb), waar het kredietrisico voor banken relatief groot is, is ongunstiger dan die van grote ondernemingen. Zo zijn de kredietvoorwaarden voor het mkb sinds de aanvang van de crisis uitsluitend aangescherpt, terwijl voor grote bedrijven de kredietvoorwaarden in het vierde kwartaal van 2010 en de eerste helft van 2011 nog enigszins zijn versoepeld (www.statistics.dnb.nl). Ook raakt een beperking van het kredietaanbod het mkb doorgaans harder, omdat het mkb voor zijn financiering, meer dan grote ondernemingen, op banken is aangewezen. Aan deze afhankelijkheid van bancaire financiering kan op korte termijn niet veel worden veranderd.

Zolang de crisis aanhoudt en de winstgevendheid van banken wordt belemmerd door de lage economische groei, zullen neerwaartse risico's de overhand blijven houden in het kredietbeleid van banken. Een periode met versoepelingen van de kredietvoorwaarden door een meerderheid van de banken ligt in een dergelijk onzeker en guur economisch klimaat niet direct in het verschiet.

Een bankspecifiek model

Om de aanpassingen van de kredietvoorwaarden voor bedrijfsleningen te vertalen naar de invloed op de zakelijke kredietverlening van een bank, is een economisch model geschat. Het model schat de kwartaalgroei van het zakelijke kredietvolume van een bank op basis van de antwoorden die de bank geeft in

de Bank Lending Survey over wijzigingen in de kredietvoorwaarden en kredietvraag. Daarnaast zijn in het model vaste bank- en tijdeffecten opgenomen. Het model is ontleend aan soortgelijke studies voor Italië (Del Giovane et al., 2011) en Duitsland (Blaes, 2011), maar op een belangrijk punt uitgebreid. Zo zijn twee variabelen toegevoegd die het niveau van de kredietvoorwaarden en de kredietvraag meten. Wanneer een bank aangeeft de kredietvoorwaarden in de afgelopen drie maanden te hebben aangescherpt, leidt dit tot een hoger (strenger) niveau van de kredietvoorwaarden totdat deze weer worden versoepeld. Hetzelfde gaat op voor veranderingen in de kredietvraag. Met deze niveauvariabelen kan de permanente invloed van wijzigingen in de kredietvoorwaarden en de kredietvraag op de kredietgroei worden geanalyseerd.

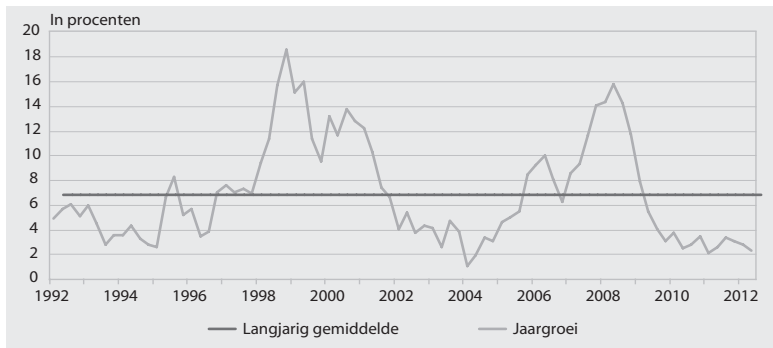
De Bank Lending Survey

In de analyse is gebruikgemaakt van vertrouwelijke bankspecifieke gegevens uit de Bank Lending Survey (BLS) van de Europese Centrale Bank. Een panel van zeven banken met een aandeel van ongeveer 65% in het totale zakelijke kredietvolume in Nederland neemt momenteel ieder kwartaal deel aan de BLS-enquête met vragen over wijzigingen in de kredietvoorwaarden en de kredietvraag. De enquête is gericht aan senior managers kredietbeheer en risicomanagement. In de BLS-enquête kan een bank aangeven of de kredietvoorwaarden voor bedrijfsleningen in de afgelopen drie maanden enigszins of aanzienlijk zijn aangescherpt, versoepeld, of niet zijn gewijzigd. Ook wordt gevraagd of een bank een enigszins of aanzienlijke toe- of afname van de kredietvraag heeft ervaren. De antwoorden van de individuele banken zijn vertrouwelijk, maar kunnen worden omgezet in een zogeheten nettoprocentage banken dat de kredietvoorwaarden heeft aangepast dan wel de kredietvraag heeft zien wijzigen. Deze nettoprocentages worden ieder kwartaal gepubliceerd op de website van De Nederlandsche Bank en geven doorgaans een goede indruk van wijzigingen in de kredietvoorwaarden en de kredietvraag (www.statistics.dnb.nl).

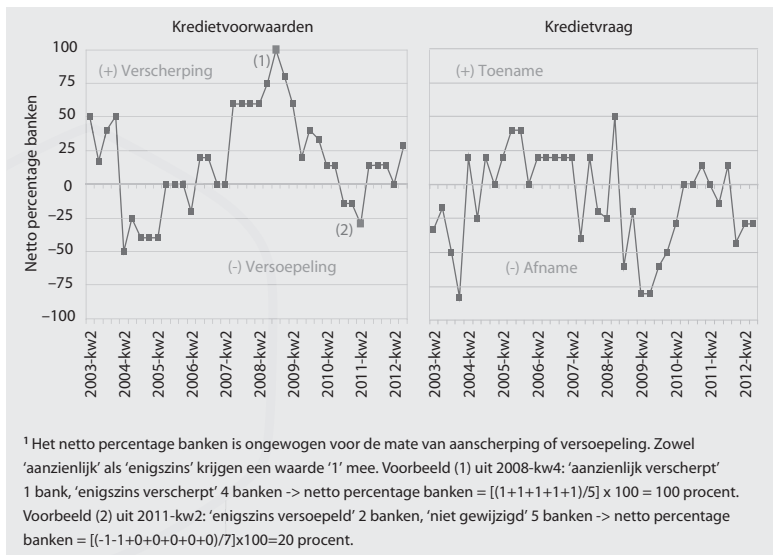
Resultaten

Uit de eerste kolom van tabel 1 blijkt dat aanscherpingen van de kredietvoorwaarden de zakelijke kredietgroei van een bank blijvend beperken. Een aanscherping leidt gemiddeld tot een permanent negatief effect van ongeveer 0,5%punt lagere zakelijk kredietgroei van een bank. Ook hebben enigszins en aanzienlijke aanscherpingen mogelijk een eenmalig negatief effect van respectievelijk 1,6 en 4,1%punt. De geschatte eenmalige effecten zijn echter met meer onzekerheid omgeven en blijken ook gevoelig voor veranderingen in de steekproef. De modelschattingen voor het permanente niveau-effect van de kredietvoorwaarden zijn robuust. Zo is de robuustheid van de modelschattin-

gen onder meer getoetst door het model te schatten op basis van verschillende delen van de steekproef. Hieruit blijkt dat de resultaten voor het niveau van de kredietvoorwaarden niet zijn gedreven door een specifieke bank, banken met een beperkt aandeel in de zakelijke kredietverlening, of de twee buitenlandse banken in de steekproef.



Figuur 1. Jaargroei zakelijke kredietvolume niet-financiële bedrijven

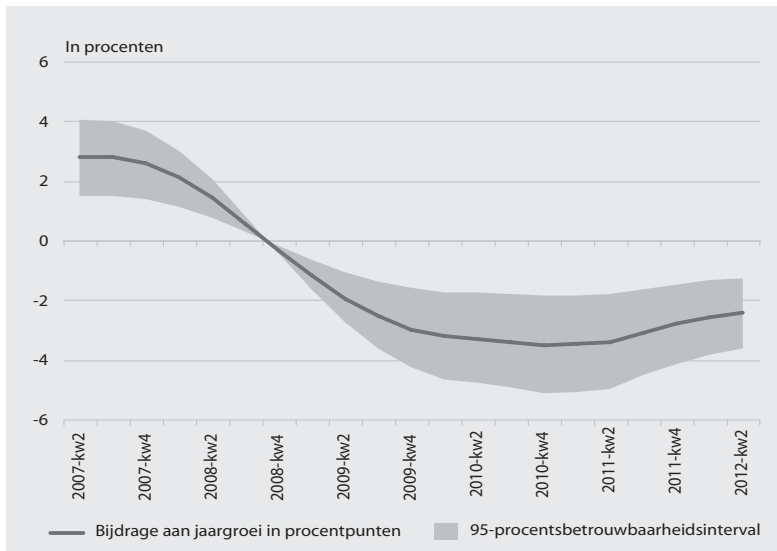


¹ Het netto percentage banken is ongewogen voor de mate van aanscherping of versoepeling. Zowel 'aanzienlijk' als 'enigszins' krijgen een waarde '1' mee. Voorbeeld (1) uit 2008-kw4: 'aanzienlijk verscherpt' 1 bank, 'enigszins verscherpt' 4 banken -> netto percentage banken = $[(1+1+1+1+1)/5] \times 100 = 100$ procent. Voorbeeld (2) uit 2011-kw2: 'enigszins versoepeld' 2 banken, 'niet gewijzigd' 5 banken -> netto percentage banken = $[(-1-1+0+0+0+0)/7] \times 100 = 20$ procent.

Figuur 2. Bank Lending Survey: wijzigingen in kredietvoorwaarden en kredietvraag bedrijfsleningen

In figuur 3 is de uitkomst voor het niveaueffect van de kredietvoorwaarden van het bankspecifieke model omgerekend naar de totale zakelijke kredietgroei in Nederland. Hiertoe is op basis van de schattingsresultaten voor iedere bank berekend wat de ontwikkeling van het kredietvolume zou zijn geweest zonder de aanpassingen in de kredietvoorwaarden. Deze uitkomsten zijn vervolgens

geaggregeerd om tot de totale zakelijke kredietverlening te komen, waarbij is verondersteld dat de banken die niet deelnemen aan de BLS-enquête hun voorwaarden in deze periode niet hebben aangescherpt of versoepeld. Om recht te doen aan de onzekerheid van de puntschattingen, die bijvoorbeeld voortvloeit uit het gegeven dat de veranderingen in de kredietvoorwaarden zijn gemeten op basis van een kwalitatieve enquête, is in figuur 3 ook het 95-procentsbetrouwbaarheidsinterval weergegeven. Uit de figuur valt af te leiden dat de huidige jaargroei van het zakelijke kredietvolume, dat schommelt tussen de twee en 4%, als gevolg van de strengere kredietvoorwaarden met 1 tot 3 procentpunt wordt gedrukt. Dit komt door het niveau van de kredietvoorwaarden, dat is toegenomen door de opeenvolgende aanscherpingen sinds het begin van de financiële crisis medio 2007. De aanscherpingen van de kredietvoorwaarden tijdens de kredietcrisis eind 2008 en begin 2009 (figuur 2) hebben mogelijk ook een drukkend effect op de zakelijke kredietgroei gehad, maar de omvang hiervan is zeer onzeker.



Figuur 3. Geschatte bijdrage kredietvoorwaarden aan zakelijke kredietgroei in procentpunten

Tabel 1. Geschatte bankspecifieke modellen zakelijke kredietgroei

Afhankelijke variabele: kwartaalgroei zakelijke kredietvolume van een bank		
Sample periode: 2003-kw2 – 2012-kw2		
	Model met vaste tijdeffecten	Model zonder vaste tijdeffecten
Niveau kredietvoorwaarden	-0,47***	-0,25**
Niveau kredietvraag	0,14	0,27**
Aanpassing kredietvoorwaarden		
Aanzienlijk aangescherpt	-4,07**	-3,11***
Enigszins aangescherpt	-1,57*	-0,35
Enigszins versoepeld	0,29	-0,66
Aanzienlijk versoepeld	Geen waarnemingen	Geen waarnemingen
Aanpassing kredietvraag		
Aanzienlijk afgenomen	-0,27	-0,46
Enigszins afgenomen	-1,92	-1,68**
Enigszins toegenomen	1,28	0,64
Aanzienlijk toegenomen	0,41	0,95
Vaste bankeffecten (bankdummies)	Ja	Ja
Vaste tijdeffecten (kwartaaldummies)	Ja	Nee
Vaste seizoeneffecten (kw1, ...,kw4)	-	Ja
Aantal waarnemingen	171	171
Aantal banken	8	8
R-kwadraat	0,46	0,30

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf-, en eenprocentniveau, op basis van clusterrobuuste standaardfouten

Ten slotte valt op dat de variabele voor het niveau van de kredietvraag in dit model geen significante invloed op de kredietgroei van een bank heeft (tabel 1, kolom 1). Dit komt doordat in de vaste tijdeffecten, die alle macro-economische invloeden op de zakelijke kredietgroei absorberen, ook een deel van de invloed van veranderingen in de kredietvraag zit besloten. Ter illustratie van dit punt zijn in tabel 1, kolom 2, de vaste tijdeffecten uit het model weggelaten. In dit model heeft een wijziging in het niveau van de kredietvraag wel een zichtbare invloed op de kredietgroei. Niettemin verliest dit tweede model een aanzienlijk deel van zijn verklaringskracht, zoals blijkt uit de lagere R-kwadraat. Bovendien zijn de geschatte effecten van de bankspecifieke aanpassingen van de kredietvoorwaarden in dit tweede model mogelijk vertekend, omdat niet alle macro-economische invloeden op de kredietgroei worden geabsorbeerd.

Conclusie

De aangescherpte bancaire kredietvoorwaarden hebben, bovenop de afgenomen kredietvraag, een matigende invloed op de zakelijke kredietgroei in Nederland. Met de precare situatie op de financieringsmarkten en het ongun-

stige economische klimaat ligt een periode met versoepelingen van de kredietvoorwaarden momenteel niet direct in het verschiet. Banken zullen de zakelijke kredietverlening naar verwachting nog wel enige tijd beperken.

Literatuur

- Blaes, B. (2011) Bank-related loan supply factors during the crisis: an analysis based on the German bank lending survey. *Deutsche Bank Discussion Paper Series 1: Economic Studies*, 31.
- Del Giovane, P., G. Eramo en A. Nobili (2011) Disentangling demand and supply in credit developments: a survey-based analysis for Italy. *Journal of Banking & Finance*, 35(10), 2719–2732.
- Pattipeilohy, C., J. Kieft en G. Hebbink (2010) De zakelijke kredietgroei nader verklaard. *ESB*, 95(4584), 269–270.
- Reinhart, C.M. en K.S. Rogoff (2010) *This time is different: eight centuries of financial folly*. Princeton: Princeton University Press.

Bron

ESB 98(4651), 11 januari 2013, p. 10-12.

Hoofdpunten uit ‘CPB Risicorapportage Financiële Markten’

De Tweede Kamer heeft, als vervolg op de aanbevelingen van de Commissie-De Wit, het CPB en DNB verzocht om gezamenlijk minimaal één keer per jaar een rapportage te maken over de internationale en nationale macro-economische ontwikkelingen in samenhang met ontwikkelingen in de financiële sector.¹ De bevindingen met betrekking tot de ontwikkelingen van de financiële markten zoals weergegeven in het Centraal Economisch Plan (CEP) van 2012, vormen voor wat betreft het CPB-deel hierbij het uitgangspunt. Doordat het CPB qua bemensing voor de uitvoering van deze rapportage slechts beperkte capaciteit heeft, beperkt de analyse zich tot een beschrijving van de belangrijkste risico's. Dat andere risico's niet genoemd worden, betekent niet dat deze risico's niet bestaan.²

*Michiel Bijlsma, Nancy van Beers
en Remco Mocking*

Alle auteurs zijn werkzaam bij het Centraal Planbureau, Michiel Bijlsma als programmaleider, Nancy van Beers en Remco Mocking als wetenschappelijk medewerker.

Hoofdpunten

Het belangrijkste risico voor de Nederlandse economie vormt op dit moment de Europese schulden crisis. De Grieken gaan na de mislukte formatie volgend op de verkiezingen van 6 mei opnieuw naar de stembus op 17 juni. Daarna beziet een nieuw te vormen regering of de afspraken met de Troika (de Europese Centrale Bank (ECB), de Europese Commissie (EC) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF)) nagekomen worden. Een patstelling zou kunnen leiden tot het faillissement van Griekenland en uiteindelijk zelfs tot uittreding uit de EMU. Welke gevolgen dit zal hebben voor de Nederlandse economie is moeilijk in te schatten. De directe blootstelling van Nederland aan een Griekse exit is beperkt. Maar een Griekse exit uit de EMU kan wel leiden tot verdere escalatie van de Europese schulden crisis. Investeerders zullen zich gaan afvragen of landen als Portugal en Ierland niet ook gaan uittreden. Dit proces kan een eigen dynamiek creëren en resulteren in een run op de financiële sector van banken uit zwakkere landen. Op dit moment is met name de situatie in Spanje precair. Als Griekenland uittreedt, vraagt dit dan ook onmiddellijk om een vergaande en geloofwaardige koerswijziging van Europese politici om verder verlies van vertrouwen door financiële markten te voorkomen. De huidige stap-voor-stap benadering zal dan onvoldoende zijn om besmetting als gevolg van een Griekse exit te voorkomen. Te denken valt met name aan uitbreiding van het noodfonds ESM, de invoering van een bankenunie die herkapitalisatie

van het Europese bankwezen ten laste van het noodfonds mogelijk maakt. Een andere bijdrage aan een oplossing is de invoering van eurobonds, maar daarvoor lijkt op dit moment geen politiek draagvlak te zijn. Een herhaling van de LTRO-operatie ligt niet voor de land omdat daardoor hard ingrijpen bij ongezonde banken op de lange baan wordt geschoven.

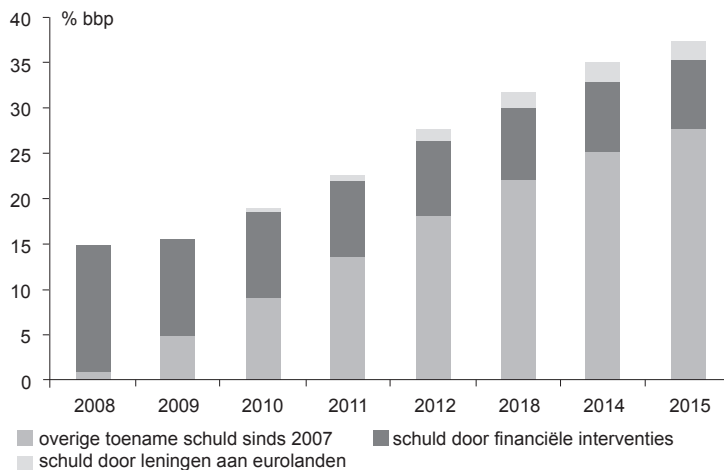
Van centraal belang is de vraag of Spanje en, op iets langere termijn, Italië erin slagen hun economieën te hervormen en de noodzakelijke bezuinigingen door te voeren. In de projectie van het CEP 2012 is geen herstructurering van Italiaanse en Spaanse schulden voorzien. Herstel van economische groei is van groot belang om een dergelijk scenario te voorkomen. De omvang van het huidige noodfonds, eerst de European Financial Stability Fund (EFSF) en binnenkort het European Stability Mechanism (ESM), is niet voldoende om deze landen tegelijkertijd te steunen. Alleen steun aan Spanje zal al het uiterste vergen van het noodfonds. Daarbij is de verwevenheid van de Noord-Europese economieën en financiële sectoren met Spanje en Italië veel groter dan met landen als Portugal, Ierland en Griekenland.

Een tweede belangrijk risico vormen de groeivoorzichten voor Europa. In het CEP 2012 wordt een bescheiden herstel van de economie van het eurogebied geraamd vanaf de tweede helft van 2012. Dit is onder andere gebaseerd op het zeer soepele monetaire beleid van de ECB, de lichte verbetering van de situatie op de financiële markten en beperkt vertrouwensherstel. Ten aanzien van de eurocrisis is verondersteld dat geen grote ongelukken gebeuren, maar dat er op korte termijn ook geen substantieel vertrouwensherstel plaatsvindt. Bij uitblijven van groei of verslechteren van de vooruitzichten zal de 3%-norm voor het EMU-saldo niet worden gehaald. Te streng bezuinigen kan daarbij averechts werken en ten koste gaan van de economische groei.

Een derde belangrijk risico vormt de financiële sector. In het CEP is ervan uitgegaan dat er geen grote nieuwe problemen in de Nederlandse financiële sector optreden. Banken blijven wel hun balansen verkorten en als gevolg daarvan kunnen investeringen achterblijven, maar aangenomen is dat dit voor Nederlandse banken niet op grote schaal het geval zal zijn. De Nederlandse banken staan er relatief goed voor. Een onbeheerste Griekse exit met besmetting naar andere eurolanden, zal echter ook het Nederlandse bankwezen niet onberoerd laten. Bovendien zijn er risico's vanwege de relatief grote behoefte aan marktfinanciering van Nederlandse banken en de aanhoudende problemen op de Nederlandse woningmarkt. Op Europees niveau vormen de terugkoppelingmechanismen die de gezondheid van banken en landen met elkaar verbinden, een risico. Problemen in het bankwezen versterken de schulden crisis en de schulden crisis versterkt problemen in het bankwezen. Een Europees

vangnet en een Europees resolutieraamwerk voor banken kunnen eraan bijdragen om deze mechanismen te doorbreken.

Zoals figuur 1 laat zien zijn de voornaamste kosten van de financiële crisis niet zozeer gelegen in de redding van financiële instellingen. Veel belangrijker zijn de kosten van de recessie die volgt op de crisis. De figuur splitst de toename van de Nederlandse staatsschuld uit naar verschillende bronnen. Beleid, in de vorm van monetair beleid, stimuleringsmaatregelen, bezuinigingen en hervormingen, speelt bij het inperken van die kosten een belangrijke rol. De toegenomen gevoeligheid van de Nederlandse economie voor financiële schokken vereist een meer systematische analyse, zowel op nationaal als op Europees niveau.



Figuur 1. Toename schuld als percentage bbp naar bron

Bron: CEP 2012.

Noten

- ¹ Kamerstukken II 2009-2010, 31 980 nr. 4, aanbeveling 1.
- ² Zoals fiscale problemen in de VS, politieke onrust in het Midden Oosten of sociale onrust in China.

Bron

Centraal Planbureau, *Hoofdpunten uit: CPB Risicorapportage Financiële Markten*, 30 mei 2012.

Winnaars van de bankenunie

De bankenunie zal na het toezicht ook de resolutie van banken ter hand moeten nemen. Een kosten-batenanalyse van de hypothetische redding van de grootste 25 banken in de Europese Unie laat zien dat het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Zweden en Nederland de grootste voordelen hebben van een bankenunie.

*Dirk Schoenmaker en
Arjen Siegmann*

Dirk Schoenmaker is decaan van de Duisenberg school of finance en hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam; Arjen Siegmann is hoofddocent aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Afgelopen zomer hebben Europese regeringsleiders het besluit genomen om een bankenunie op te richten. De directe aanleiding is om de link tussen de solvabiliteit van landen en banken te doorbreken (Alter en Schüler, 2012). Banken hebben nationale overheidsobligaties op de balans, terwijl de redding van banken de fiscale positie van de overheid uitholt. Door het banktoezicht naar Europees niveau te tillen wordt deze vicieuze cirkel doorbroken. Een meer structurele reden voor de bankenunie is dat nationaal toezicht op internationale banken niet stabiel is (Schoenmaker, 2013). Nationale overheden kijken alleen naar de potentiële binnenlandse effecten van faillissement, zoals bij de val van Fortis en Lehman Brothers is gebleken. De Europese Centrale Bank (ECB) zal op Europees niveau naar de banken onder haar toezicht gaan kijken. Terwijl de eerste fase van een bankenunie voorziet in Europees toezicht, zal de tweede fase met Europese resolutie snel moeten volgen. De politiek is hier nog twijfelend, en zal voor de Duitse verkiezingen in september geen stappen zetten. Echter, een bankenunie met Europees toezicht en nationale resolutie is niet stabiel. Nationale overheden zullen klagen over falend toezicht als een bank in moeilijkheden komt, terwijl ze geen zeggenschap over de toezichttaak van de ECB hebben. Om de prikkels goed te krijgen, moeten toezicht en resolutie op hetzelfde niveau worden georganiseerd.

Ons voorstel is om een Europese resolutie-autoriteit op te richten die beschikt over een garantiefonds. Het fonds wordt gevoed door op risico gebaseerde premies, betaald door de deelnemende banken, met het Europese stabiliteitsmechanisme (ESM) als fiscale achtervang. De kosten van het ESM worden gedragen door de landen. De landen uit het eurogebied nemen verplicht deel aan de bankenunie, de niet-eurolanden mogen kiezen om deel te nemen. Het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben al aangekondigd niet deel te nemen; dat is primair een politieke keuze. Maar wat zijn de economische voordelen om aan de bankenunie deel te nemen? Om deze te berekenen is een kosten-batenanalyse opgezet.

Model voor bankresolutie

Uitgangspunt bij een resolutie van een bank die op de rand van een faillissement staat, is dat alleen de systeemrelevante onderdelen van een bank eventueel geherkapitaliseerd worden, nadat de aandeelhouders en de obligatiehouders zijn afgeschreven (zoals bij SNS Reaal). Vervolgens wordt gekeken of de baten de kosten overtreffen. Bij de baten van een herkapitalisatie kan worden gedacht aan het handhaven van financiële stabiliteit en het vermijden van een besmetting van de rest van het financiële systeem (Allen en Gale, 2000). Een voorbeeld is de val van Lehman, die een wijdverbreide besmetting veroorzaakte. Een redding van Lehman zou deze instabiliteit mogelijk hebben voorkomen. Bij kleinere banken, zoals DSB bank, veroorzaakt een faillissement in de regel geen systeemeffecten. Een dergelijke bank kan worden geliquideerd. Er is een model ontwikkeld voor de resolutie van banken, dat gebaseerd is op speltheorie (Schoenmaker en Siegmann, 2013). De beslisregel is dat een bank alleen wordt geherkapitaliseerd als de baten de kosten overtreffen, zo niet dan wordt de bank gesloten. De redding van een bank is een eenmalige gebeurtenis met een hoge financiële inzet (de kosten van de reddingsoperatie). Bij een grensoverschrijdende bank moeten financiële markten landen samenwerken, maar ieder land zal echter zijn financiële bijdrage aan de redding proberen te minimaliseren. In evenwicht, dragen alle landen uiteindelijk niets bij aan de redding. Samenwerking komt niet tot stand, zoals bij de redding van Fortis en Lehman. Aangezien de meeste baten van een redding voor het thuisland zijn, ligt de uiteindelijke beslissing om de bank te redden in het thuisland. De kern van het model is dat het thuisland alleen de thuislandeffecten, aangeduid met α_T , van de baten zal meewegen, terwijl het alle kosten moet betalen. Dat leidt tot de volgende beslisregel, waarbij een redding alleen plaatsvindt indien:

$$\alpha_T \times \text{baten} > \text{kosten}$$

Bij de bankenunie weegt een nieuw op te richten Europese resolutieautoriteit alle baten binnen de bankenunie mee. Voor banken met activiteiten in de rest van Europa (buiten het thuisland) neemt dan de efficiëntie van de resolutie toe. De baten in de rest van Europa worden immers meegewogen in de beslissing. Het aandeel van de totale baten binnen de Europese bankenunie wordt aangeduid met α_{EBU} . De beslisregel voor een redding wordt dan:

$$\alpha_{\text{EBU}} \times \text{baten} > \text{kosten}$$

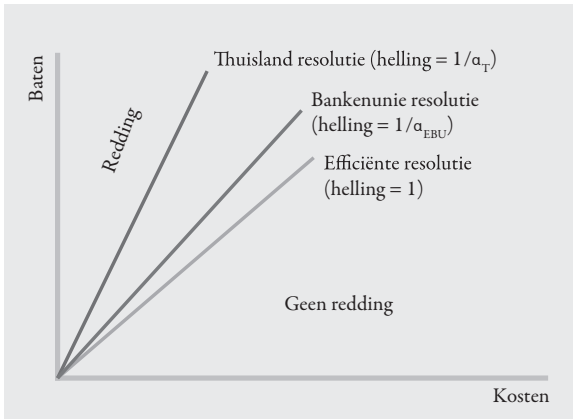
De kosten worden verdeeld over de deelnemende landen in de bankenunie (Goodhart en Schoenmaker, 2009). Door het hanteren van een vaste verdeelsleutel voor de kosten wordt strategisch gedrag voorkomen. Als eenmaal de beslissing is genomen, kunnen landen er niet meer onderuit. Voor de kosten-

batenanalyse wordt de verdeelsleutel van het ESM gehanteerd, die is gebaseerd op de kapitaalsleutel van de ECB.

Figuur 1 laat de efficiëntie van de resolutiemechanismen zien. De efficiënte oplossing van het model is dat een redding (herkapitalisatie) plaatsvindt zodra de baten (y-as) de kosten (x-as) overtreffen. In figuur 1 is dat de lijn met helling 1 (baten = 1 × kosten). Bij het thuislandregime vindt resolutie alleen plaats als de thuislandbaten groot genoeg zijn. Dit leidt tot de lijn met een helling van $1/\alpha_T$ (baten = $1/\alpha_T \times$ kosten). Onder het regime van een bankenunie verbetert de efficiëntie van bankresolutie naar een helling van $1/\alpha_{EBU}$ (baten = $1/v \times$ kosten). De activiteiten binnen de Europese bankenunie (α_{EBU}) zijn immers per definitie groter dan die in het thuisland (α_T).

Kosten-batenanalyse

Voor een kosten-batenanalyse van de bankenunie wordt de resolutie van de 25 grootste banken in de Europese Unie gesimuleerd. Deze banken zijn goed voor het merendeel van het grensoverschrijdende bankenverkeer in de EU, aangezien kleine en middelgrote banken meer op het binnenland zijn gericht. De top 25 heeft gemiddeld 985 miljard euro aan totale activa en 40 miljard euro aan kapitaal. Tabel 1 toont de totale activa en het kapitaal van de banken.



Figuur 1. Efficiëntie van de verschillende resolutieregimes

Tabel 1. Efficiëntieverbetering van resolutie voor de top 25-banken

Banknaam	Totaal activa	Kapitaal	Afstand tot 100 procent efficiëntie		Efficiëntieverbetering
	in miljard euro	in miljard euro	Thuisland	Bankenunie	in miljard euro
HSBC (VK)	1.975,1	107,9	1,85	1,17	73,3
BNP Paribas (Frankrijk)	1.965,3	71,0	1,02	0,20	58,7
RBS (VK)	1.800,6	68,1	0,62	0,43	13,0
Crédit Agricole (Frankrijk)	1.879,5	62,0	0,23	0,08	9,1
Banco Santander (Spanje)	1.251,5	61,8	2,70	0,47	137,9
Barclays (VK)	1.868,3	60,3	1,99	0,65	81,2
Lloyds Banking Group (VK)	1.159,7	52,6	0,11	0,02	4,4
Deutsche Bank (Duitsland)	2.164,1	49,1	1,92	0,49	69,7
UniCredit (Italië)	926,7	42,9	1,40	0,02	59,2
Groupe BPCE (Frankrijk)	1.138,4	41,1	0,41	0,17	9,7
ING Bank (Nederland)	961,2	38,6	1,48	0,28	46,3
Rabobank Group (Nederland)	731,7	37,9	0,35	0,20	5,6
Société Générale (Frankrijk)	1.181,4	37,5	0,27	0,10	6,2
Intesa Sanpaolo (Italië)	639,2	37,3	0,23	0,04	6,9
BBVA (Spanje)	597,7	34,2	0,80	0,53	9,0
Standard Chartered (VK)	463,0	28,6	5,49	4,15	38,3
Crédit Mutuel (Frankrijk)	605,1	27,7	0,16	0,04	3,4
Commerzbank (Duitsland)	661,8	26,2	0,97	0,21	19,9
Nordea Group (Zweden)	716,2	22,6	3,90	0,22	83,4
CaixaBank (Spanje)	282,4	20,3	0,02	0,00	0,4
Danske Bank (Denemarken)	460,6	19,5	0,85	0,14	13,9
KBC Group (België)	285,4	15,5	0,58	0,18	6,2
ABN Amro Group (Nederland)	404,7	15,4	0,24	0,08	2,5
Allied Irish Banks (Ierland)	136,6	15,1	0,24	0,01	3,5
Landesbank Baden-Württemberg (Duitsland)	373,1	13,8	0,40	0,09	4,3
Gemiddelde	985,2	40,3	1,21	0,45	30,6
Totaal	24.629,3	1.007,0			766,0

Het kapitaal (eigen vermogen) van een bank wordt als rekeneenheid voor de berekeningen gebruikt. Het vereiste kapitaal is een goede indicator voor de onverwachte verliezen van een bank en de mogelijke reddingskosten. In de simulatie wordt verondersteld dat iedere bank een verlies lijdt ter grootte van twee maal haar kapitaal, wat leidt tot insolventie. Als de bank wordt herkapitaliseerd tot haar originele vereiste kapitaal, wordt 100% van het kapitaal de nieuwe waarde van de bank. De nettokosten van de redding zijn dan eenmaal het kapitaal (brutokapitaalstorting verminderd met de nieuwe waarde).

Bij de baten van financiële stabiliteit kan worden gedacht aan de continuïteit van de kredietverlening (geen *credit crunch*) en het voorkómen van een zogenaamde noodverkoop van activa, waardoor de waardering van deze activa onder de evenwichtswaarde uitkomt. Het kredietkanaal aan de activazijde wordt zodoende als uitgangspunt genomen om de gevolgen van een bankfaillissement voor de economie te meten (Bernanke, 1983). De grootte en verdeling van de activa van een bank representeren de baten van een redding. Dat is consistent met de eerdere veronderstelling om een probleembank volledig te herkapitaliseren, zodat deze weer kredieten kan verlenen.

Dan wordt de geografische verdeling van de activa van de top 25-banken over het thuisland, de rest van Europa en de rest van de wereld berekend (Schoenmaker en Siegmann, 2013). Het blijkt dat gemiddeld 55% van de activa zich in het thuisland bevindt ($\alpha_T = 0,55$) en 22% in de rest van Europa ($\alpha_{EBU} = 0,77$). Er is veel variatie in de top 25. Een internationale bank als Santander heeft maar 27% in het thuisland en 41% in de rest van Europa. Daarentegen heeft een nationale bank als Lloyds 90% in het thuisland en 7% in de rest van Europa. In dit laatste geval kan het Verenigd Koninkrijk de reddingsoperatie zelf op een efficiënte wijze verrichten. De bankenunie voegt weinig toe.

De geografische verdeling van de activa, gemeten via α_T respectievelijk α_{EBU} , bepaalt de efficiëntie van het resolutieproces. In het eerste geval worden de externaliteiten buiten het thuisland niet meegenomen. In het tweede geval blijven de externaliteiten buiten de bankenunie buiten beschouwing. De mate van efficiëntie van het thuisland-resolutieproces wordt gemeten door de factor $1/\alpha_T$ en die van de bankenunie door de factor $1/\alpha_{EBU}$. Zoals figuur 1 laat zien, geldt een factor van 1 voor volledige efficiëntie. De afstand tot deze standaard van volledige efficiëntie geeft dan de ruimte voor verbetering aan. Kolommen 3 en 4 van tabel 1 rapporteren de afstand tot deze efficiëntiestandaard. In het geval van Lloyds is deze afstand gering: 0,11 voor het thuisland en 0,02 voor de bankenunie.

De laatste stap is de berekening van de efficiëntieverbetering in euro's (laatste kolom van tabel 1). Hiervoor wordt het verschil tussen de thuisland en de bankenunie-resolutie vermenigvuldigd met het kapitaal. Het kapitaal is de rekeneenheid in het model. De verbetering voor Lloyds is 4,4 miljard euro, berekend als $(0,11 - 0,02) \times 52,6$ miljard euro (kapitaal Lloyds). In het geval van Banco

Tabel 2. Landenverdeling van baten en kosten

Land	Efficiëntie verbetering	Baten	Kosten	Netto effect
	in miljard euro	in procenten	in procenten	in procenten
Eurolanden				
België	6,2	0,8	2,4	-1,6
Cyprus	-	0	0,1	-0,1
Duitsland	93,9	12,3	18,9	-6,7
Estland	-	0	0,2	-0,2
Finland	-	0	1,3	-1,3
Frankrijk	87,2	11,4	14,2	-2,8
Griekenland	-	0	2,0	-2,0
Ierland	3,5	0,5	1,1	-0,7
Italië	66,1	8,6	12,5	-3,9
Luxemburg	-	0	0,2	-0,2
Malta	-	0	0,1	-0,1
Nederland	54,4	7,1	4,0	3,1
Oostenrijk	-	0	1,9	-1,9
Portugal	-	0	1,8	-1,8
Slovenië	-	0	0,3	-0,3
Slowakije	-	0	0,7	-0,7
Spanje	147,3	19,2	8,3	10,9
Niet-eurolanden				
Bulgarije	-	0	0,9	-0,9
Denemarken	13,9	1,8	1,5	0,3
Hongarije	-	0	1,4	-1,4
Letland	-	0	0,3	-0,3
Litouwen	-	0	0,4	-0,4
Polen	-	0	4,9	-4,9
Roemenië	-	0	2,5	-2,5
Tsjechië	-	0	1,5	-1,5
Verenigd Koninkrijk	210,1	27,4	14,5	12,9
Zweden	83,4	10,9	2,3	8,6
Totaal eurogebied	458,5	59,9	70,0	-10,1
Totaal niet-eurogebied	307,5	40,1	30,0	10,1
Totaal Europese Unie	766,0	100	100	0

Santander is de efficiëntieverbetering veel groter. De verbetering bedraagt 137,9 miljard euro, berekend als $(2,70 - 0,47) \times 61,8$ miljard euro. Het blijkt dat twee banken met ongeveer evenveel kapitaal zeer uiteenlopende voordelen hebben van de bankenunie. Doordat Santander 41% van haar activa in de rest van Europa heeft, biedt de bankenunie een veel efficiënter resolutiemechanisme dan het thuisland.

De efficiëntieverbetering loopt uiteen voor de top 25. Banken met veel activiteiten in Europa profiteren van de bankenunie. Voorbeelden zijn HSBC (73 miljard euro), BNP Paribas (59 miljard euro), Banco Santander (138 miljard euro), Barclays (81 miljard euro), Deutsche Bank (70 miljard euro), UniCredit (59 miljard euro), ING Bank (46 miljard euro) en Nordea (83 miljard euro). Nationale banken, zoals Lloyds, Crédit Mutuel, CaixaBank, ABN Amro, Allied Irish Banks en Landesbank Baden-Württemberg, hebben daarentegen zeer beperkt voordeel van de bankenunie.

Verdeling over landen

Alle landen hebben voordeel van de verbeterde stabiliteit van een bankenunie. Gastlanden met dochters van banken uit andere landen profiteren omdat de resolutie van de moederbank efficiënter wordt. Dit is belangrijk, want een dochterbank is vaak afhankelijk van het functioneren van de moederbank (De Haas en Van Lelyveld, 2013). Ook thuislanden profiteren van de verbeterde resolutie van hun banken. Verder wordt de link tussen landen en banken doorbroken (Alter en Schüler, 2012).

De verbetering van de resolutie van het thuislandregime naar het bankenunieregime wordt gezamenlijk betaald door de deelnemende landen in de bankenunie. Hoewel financiële stabiliteit een publiek goed is, kunnen de baten en kosten voor ieder land worden berekend. Het thuisland heeft een direct voordeel van de kostendeling ten behoeve van de herkapitalisatie van zijn grensoverschrijdende banken, omdat het nu slechts een deel van de kosten hoeft bij te dragen. Om de totale baten per land te berekenen, worden de efficiëntieverbeteringen van alle banken uit een land opgeteld. Tabel 2 geeft de resultaten voor de landen weer. De efficiëntieverbeteringen zijn weergegeven als bedragen, in miljard euro. De baten en kosten zijn weergegeven in percentages van de totale baten, respectievelijk kosten. Als voorbeeld zien we dat de 6,2 miljard euro efficiëntieverbetering voor België gelijk is aan 0,8% van de totale efficiëntie-baten ($6,2/766$). Het land moet echter wel 2,4% van de kosten voor zijn rekening nemen, wat we vertalen in een netto-effect van -1,6%. Dit geeft aan in welke mate een land meer deelt in de opbrengt dan in de kosten, maar hoeft niet per se een netto negatieve uitkomst te betekenen in absolute getallen.

Slechts 10 van de 27 EU-landen hebben een of meer banken in de top 25. Dit komt omdat enkele landen grote banken huisvesten die de binnenlandse economie en buitenlandse economieën bedienen, terwijl andere landen van deze

bankendiensten gebruikmaken. Sommige landen, zoals de Centraal- en Oost-Europese landen en Luxemburg, vertrouwen vrijwel volledig op buitenlandse banken.

Tabel 2 laat zien dat het Verenigd Koninkrijk met vijf grote banken en Spanje met twee grote banken het merendeel van de baten voor hun rekening nemen, 27 en 19%. Andere grote landen, zoals Duitsland, Frankrijk en Italië, hebben een meer bescheiden aandeel van 9 tot 12%. Verder zijn er enkele kleinere landen, zoals Zweden met Nordea Bank en Nederland met drie banken (ING, Rabo en ABN Amro) die een relatief groot aandeel hebben met 11 en 7%. De derde kolom in tabel 3 geeft de kostenverdeling weer. De totale kosten zijn gelijk aan de 1007 miljard euro uit tabel 1, het totale kapitaal van de dertig banken. Het ESM volgt de kapitaalsleutel van de ECB, die is gebaseerd op een gemiddelde van het relatieve aandeel van een land in bruto nationaal product en de bevolking van de EU. Deze kostenverdeling is in overeenstemming met de grootte van een land.

De laatste kolom rapporteert het netto-effect. Binnen het eurogebied zijn Spanje en Nederland de netto-winnaars met 11 en 3%. Duitsland, Frankrijk en Italië zijn netto betalers met 7, 3 en 4%. Hun banken zijn kleiner dan het economisch gewicht van het land doet vermoeden. Buiten het eurogebied zijn het Verenigd Koninkrijk en Zweden de belangrijkste netto-ontvangers met 13 en 9%. Alle Centraal- en Oost-Europese landen dragen bij, met Polen als grootste netto-betaler met 5%.

Conclusie

De totale kosten voor het redden van de 25 grootste banken van Europa zijn berekend. Een schatting van de daadwerkelijk te verwachten kosten is echter slechts een fractie hiervan. Men moet hiervoor namelijk rekening houden met de kans op faillissement van deze banken. Bij het afwegen van kosten en baten van resolutie op Europees niveau zijn verder ook de uitvoeringskosten van Europees toezicht en resolutie een factor van betekenis. Gegeven de toenemende internationalisering van het bankwezen zou een internationale toezichthouder beter in staat moeten zijn om gepast toezicht te houden, tegen lagere kosten dan de optelsom van kosten die individuele landen maken.

Een Europees bankensysteem met toezicht en resolutie op Europees niveau bevordert de stabiliteit van de Economische en Monetaire Unie. Niet-eurolanden kunnen ook profiteren van de stabiliteit van de bankenunie. Vooral het Verenigd Koninkrijk en Zweden zijn de grote winnaars van een bankenunie, omdat de potentiële redding van hun grote banken naar Europees niveau wordt getild. Het is dan ook ironisch dat juist deze twee landen om politieke redenen buiten de bankenunie willen blijven.

Binnen het eurogebied zijn Spanje met twee grote banken en Nederland met drie grote banken de winnaars van een bankenunie. Om deze voordelen te rea-

liseren zal ook de tweede stap van resolutie moeten worden gezet. Een mooie taak voor de nieuwe voorzitter van de eurogroep, minister Dijsselbloem.

Literatuur

- Allen, F. en D. Gale (2000) Financial Contagion. *Journal of Political Economy*, 108(1), 1–33.
- Alter, A. en Y. Schüler (2012) Credit spread interdependencies of European states and banks during the financial crisis. *Journal of Banking & Finance*, 36(12), 3444–3468.
- Bernanke, B.S. (1983) Nonmonetary effects of the financial crisis in the propagation of the Great Depression. *American Economic Review*, 73(3), 257–276.
- Goodhart, C. en D. Schoenmaker (2009) Fiscal burden sharing in cross-border banking crises. *International Journal of Central Banking*, 5(1), 141–165.
- Haas, R. de en I. van Lelyveld (2013) Multinational banks and the global financial crisis. Weathering the perfect storm? *Journal of Money, Credit, and Banking*, te verschijnen.
- Schoenmaker, D. (2013) *Governance of international banking: the financial trilemma*. New York: Oxford University Press.
- Schoenmaker, D. en A.H. Siegmann (2013) *Efficiency gains of a European Banking Union*. Duisenberg School of Finance Discussion Paper, en Tinbergen Institute Discussion Paper, 13(26).

Bron

ESB 98(4656), 22 maart 2013, p. 180-183.

Risicogewogen kapitaaleisen – knollen of citroenen?

Risicogewogen kapitaaleisen vormen een cruciaal ingrediënt van de Baselse akkoorden. De idee is dat een bank voor een minder risicovolle lening minder en voor een meer risicovolle lening meer kapitaal moet aanhouden. Onder de Baselse akkoorden mogen banken hun zelf ontwikkelde Internal Rating Based (IRB) modellen gebruiken om het risicogewicht van een lening uit te rekenen.

Michiel Bijlsma

Michiel Bijlsma is programma-leider financiële markten bij het Centraal Planbureau

Een recente studie van de Bank of International Settlement (BIS, januari 2013), de internationale vereniging van centrale banken, bekijkt hoe consistent de risicogewichten zijn van bezittingen in een hypothetische handelsportefolio van vijftien internationale banken. Het onderzoek bevestigt wat Andrew Haldane van de Bank of England en het IMF in eerdere studies al constateerden. Risicogewichten voor vergelijkbare bezittingen kunnen per land en per bank aanzienlijk verschillen. Het vereiste kapitaal voor de hypothetische portefeuille loopt uiteen van 13,5 tot 34 miljoen euro.

De BIS noemt twee oorzaken. Ten eerste blijken de IRB modellen gevoelig voor gemaakte veronderstellingen, waarbij volgens de BIS complexere modellen meer variatie in uitkomsten laten zien. Dit is veruit de belangrijkste factor. Ten tweede hanteren toezichthouders uiteenlopende methodieken. De toezichthouder zet de resultaten van de IRB modellen van de bank namelijk om in een kapitaalvereiste aan de hand van een vermenigvuldigingsfactor. Sommige toezichthouders hanteren de ondergrens van 3, terwijl andere veel hoger gaan zitten tot wel 5,5.

We weten nog niet precies hoe groot de verschillen zijn omdat het onderzoek maar naar een deel van de bankbalans kijkt. Daarom gaat de BIS ook nog het bankenboek bekijken. Maar een te grote heterogeniteit in risicoweging leidt tot Akerlof's knollen-voor-citroenen-probleem. Marktpartijen weten namelijk niet precies welke banken strenge en welke banken coulante toezichthouders hebben en ook niet hoe het IRB model van een specifieke bank precies in elkaar zit. Is het risicogewogen kapitaal van een bepaalde bank nu 10% (een citroen), of eigenlijk maar 6% (een knol)? Omdat markten niet weten welke bank de citroen is en welke de knol behandelen ze alle banken alsof ze 8% risicogewogen kapitaal hebben. Goed gekapitaliseerde banken betalen daar-

door een te hoge prijs voor hun financiering, terwijl ongezonde banken een te lage prijs betalen en gratis meeliften met de gezondere banken. Dit verstoort investeringsbeslissingen en ondermijnt de prikkels voor banken om hun eigen vermogen te verhogen. En het kan ook de onderhandelingen tussen Europese landen over een bankenunie bemoeilijken. Een land met een strenge toezicht-houder wil immers niet opdraaien voor landen met coulante toezichthouders.

Hoe moet het nu verder met risicogewogen kapitaaleisen? Er zijn ruwweg drie mogelijke routes: (1) zorg ervoor dat toezichthouders meer grip krijgen op de complexe modellen van banken, (2) schakel de markt in als disciplinerende factor, en (3) zorg ervoor dat toezicht minder afhankelijk wordt van risicogewogen kapitaalvereisten. Niet geheel verassend kiest de BIS vooral voor de eerste (en een beetje voor de tweede) optie, met voorstellen om meer data te verzamelen en openbaar te maken, de modelkeuzes van banken in te perken, en het goedkeuringstraject voor gebruikte IRB-modellen te harmoniseren. Het zou goed zijn ook over die andere opties eens serieus na te denken.

Bron

ESB Blog, 16 februari 2013.

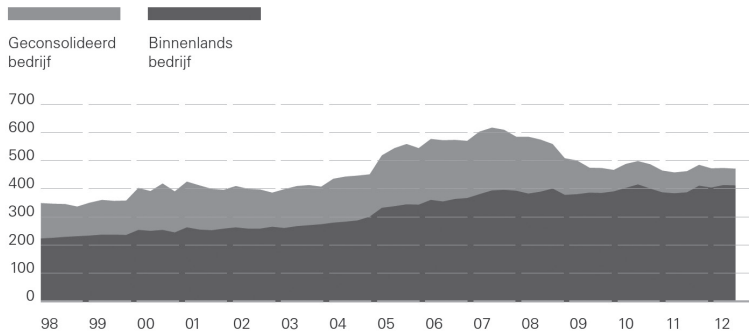
Financiële sector in de steigers: hoe stellen we een stabiel en efficiënt stelsel zeker

De Nederlandse financiële sector is in transitie: de omvang en het relatieve belang van verschillende activiteiten verschuiven. Dat is deels een reactie op de gewijzigde marktomstandigheden, deels is het een gevolg van strengere toezichteisen. Bij de totstandkoming van het nieuwe evenwicht staan voor DNB twee zaken centraal: de financiële sector moet de economische ontwikkeling van Nederland blijven ondersteunen en de financiële stabiliteit moet gewaarborgd blijven.

De Nederlandsche Bank

Sinds de piek in 2007 is de Nederlandse bancaire sector behoorlijk in omvang afgenomen (zie figuur 1). De belangrijkste krimp vond plaats in het buitenlands bedrijf, als gevolg van de opsplitsing van ABN Amro en de (al dan niet door de mededingingsautoriteiten afgedwongen) herstructureringen in reactie op de crisis. Deze ontwikkeling past in een internationale trend van versterkte focus op de thuismarkt. Naast het buitenlands bedrijf zijn ook de zakenbank activiteiten van Nederlandse banken afgenomen. Dit weerspiegelt de afgenomen vraag naar deze diensten als gevolg van het economisch klimaat, de strengere eisen die toezichthouders eraan stellen, maar ook de toegenomen rol die grote buitenlandse (meest Angelsaksische) banken spelen in dit segment.

De krimp beperkt zich niet tot het bankwezen. Ook in de verzekeringssector is op termijn een teruggang te verwachten. Sterker: abstraherend van zorg, dat een geheel eigen dynamiek kent, krimpt de verzekeringssector al enkele jaren. Het premievolume is gedaald van 39 miljard euro in 2007 naar 34 miljard euro in 2011. Dit geldt in het bijzonder voor de levensverzekeringssector, waar de nieuwe productie sinds de introductie van het banksparen is gehalveerd. De krimp zal door het langlopende karakter van het product bovendien nog verder in het premievolume doorwerken.



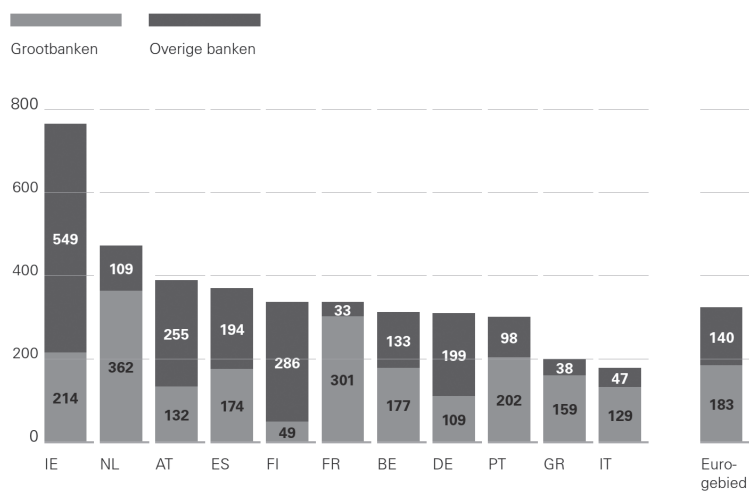
Figuur 1. Omvang bancaire activa

Bron: DNB.

Per saldo resteert een financiële sector die een slag kleiner is dan voorafgaand aan de crisis. Dat is – afgezien van de werkgelegenheidseffecten – niet noodzakelijkerwijs ongunstig voor de Nederlandse economie. Recent onderzoek van het IMF en de BIS laat zien dat méér financiële sector niet altijd goed is voor de economische ontwikkeling. Overkreditering of oververzekering, bijvoorbeeld doordat consumenten onvoldoende kennis hebben van de financiële producten die ze kopen, kan schadelijk zijn voor de welvaart. Dat geldt ook voor een sector die te veel risico's aangaat in de wetenschap dat de overheid in laatste instantie de risico's draagt.

Dat een kleinere sector voordelen kan hebben, betekent overigens niet dat Nederland zou moeten streven naar een zo klein mogelijke sector. Een te kleine financiële sector kan ook schadelijk zijn voor de welvaart. Indien het bankwezen niet kan voldoen aan de kredietvraag van het bedrijfsleven, kan dat noodzakelijke en kansrijke investeringen belemmeren en zo de economische ontwikkeling verstikken.

Waar het om gaat is dat de financiële sector omvangrijk en compleet genoeg is om de reële economie te bedienen. Dat betekent dat sommige activiteiten op termijn best kleiner zouden kunnen worden (zoals de hypotheekverstrekking), maar andere activiteiten niet, zoals een compleet productenpakket op het gebied van exportondersteuning. Gezien het zeer open karakter van de Nederlandse economie mag verwacht worden dat er behoefte blijft aan een relatief forse bancaire sector. Figuur 2 bevestigt dit: ondanks de krimp behoort het Nederlandse bankwezen afgezet tegen de omvang van de economie tot de grotere van Europa. Ook de verzekerings- en pensioensector zijn relatief groot, als gevolg van de private uitvoering van de zorgverzekeringen en het kapitaalgedekte pensioenstelsel.



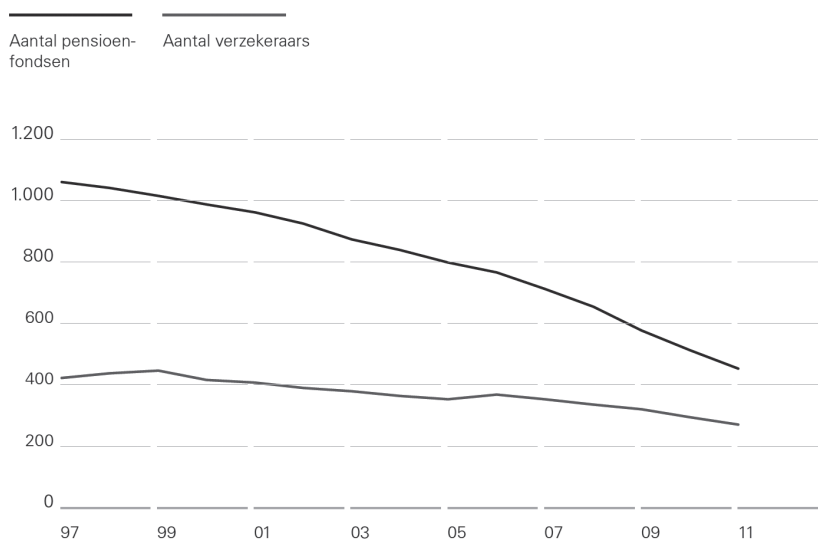
Figuur 2. Balanstotaal van het bankwezen in Europa

Opmerking: Aandeel grootbanken op basis van deelname aan EBA-stresstest 2011.

Bron: Jaarverslagen, EBA, ECB en Bankscope.

Figuur 2 laat ook zien dat het bankwezen in Nederland gedomineerd wordt door de grootbanken. De grootste drie banken hebben in veel deelmarkten een marktaandeel van ruim 80%. De concentratie is de afgelopen jaren bovendien toegenomen. Ook hierin staat het bankwezen niet alleen: ook het aantal verzekeraars en pensioenfondsen daalt al jaren (zie figuur 3). De concentratie is in het bankwezen wel veel verder gevorderd. Een hoge concentratiegraad heeft als positief element dat het efficiëntie oplevert door schaalvoordelen. Dit geldt bijvoorbeeld in het betalingsverkeer, dat tot het meest efficiënte van Europa behoort. Dat slaat echter om wanneer de concentratie zo hoog is dat de concurrentiedruk afneemt. Voor voldoende concurrentie is het vooral belangrijk dat de dreiging van nieuwe toetreders op de markt hoog is. Mogelijk kan de bankenunie hierin een rol spelen, doordat het voor banken in een bankenunie makkelijker zal zijn om Europees te concurreren.

Op middellange termijn ontstaat aldus het beeld van een nog steeds forse en relatief sterk geconcentreerde financiële sector. De crisis heeft duidelijk gemaakt dat daar risico's aan verbonden kunnen zijn voor de financiële stabiliteit. DNB is van mening dat deze risico's alleen verantwoord zijn, wanneer de sector (en in het bijzonder de systeemrelevante banken, zie kader) weerbaarder wordt. Daarbij weegt mee dat in een bankenunie de risico's voor een belangrijk deel op Europees niveau worden gedragen.



Figuur 3. Ontwikkeling aantal onder toezicht staande pensioenfondsen en verzekeraars

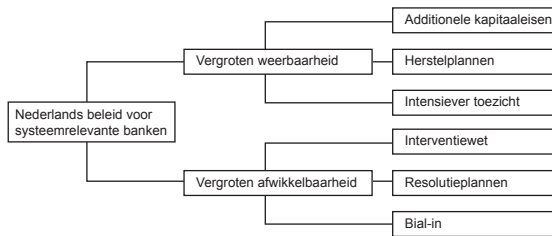
Bron: DNB.

Beleidsraamwerk systeemrelevante banken

Het omvallen van een systeemrelevante bank zou een ontwrichtende doorwerking hebben op andere financiële instellingen, consumenten en het bedrijfsleven. In geval van nood treden overheden daarom als vangnet op voor deze instellingen. Daar is op dit moment echter soms forse inzet van belastingmiddelen bij nodig, zoals onlangs nog is gebleken bij SNS Reaal. Bovendien kunnen banken door deze impliciete garantie in de verleiding komen om te veel risico's te nemen. Om deze problemen aan te pakken ontwikkelen DNB en het ministerie van Financiën aanvullende, strengere eisen voor systeemrelevante banken (zie figuur). Dit beleid is enerzijds gericht op het beperken van de kans op een déconfiture door de weerbaarheid van systeembanken te vergroten. Anderzijds is het gericht op het beperken van de gevolgen van een onverhoopte déconfiture door de afwikkelbaarheid van deze instellingen te verbeteren. De Commissie Structuur Nederlandse Banken (commissie-Wijffels) beziet de wijze waarop de scheidbaarheid van Nederlandse banken gerealiseerd kan worden, en zal rapporteren over de aanbevelingen van de commissie-Liikenen en de toepasbaarheid daarvan in Nederland, waaronder het – in lijn met de 'Volcker rule' – beperken van risico's volgend uit handel voor eigen rekening.

Vergroten weerbaarheid van systeemrelevante banken

Om de risico's van systeembanken voor Nederland te beperken, zal voor deze banken een extra kapitaal eis van 1-3% gelden. Momenteel worden deze extra kapitaalopslagen verankerd in Nederlandse wetgeving, anticiperend op de finale afronding van de Europese Kapitaal eisen Richtlijn. Daarnaast hebben de Nederlandse systeembanken herstelplannen opgesteld. Hierin formuleren zij maatregelen die ze zelf kunnen nemen om in een zware crisis overeind te blijven. Een derde manier om de weerbaarheid van systeembanken te vergroten is het intensiveren van het toezicht op deze instellingen. DNB heeft hiertoe in 2012 een nieuwe methodologie (Focus!) ingevoerd, waarin de koppeling tussen de mate van systeemrelevantie en de intensiteit van het toezicht is versterkt.

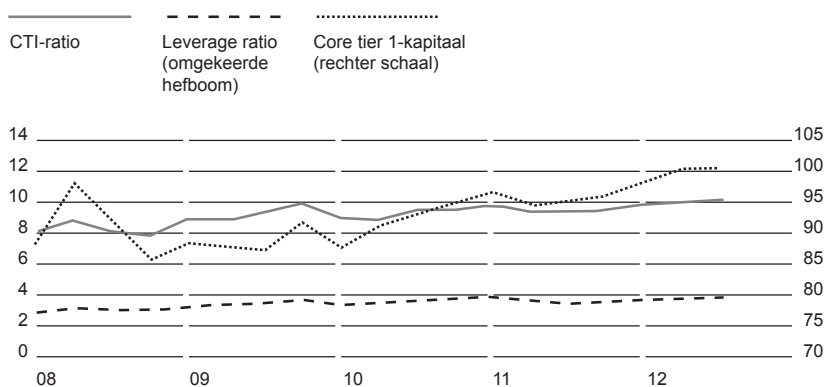


Figuur 4. Beleidsraamwerk systeemrelevante banken

Vergroten afwikkelbaarheid van systeemrelevante banken

Om de impact van het falen van een systeembank te beperken is het van belang dat de autoriteiten systeembanken ordelijk kunnen afwickelen. Dit betekent dat de overheid gericht ingrijpt om de systeemrelevante activiteiten van de instelling (zoals het betalingsverkeer, de kredietverlening en de deposito's) te stabiliseren en te continueren. Tijdens de crisis is gebleken dat het beschikbare instrumentarium zo'n gerichte ingreep niet goed toeliet. In antwoord hierop is de Interventiewet ingevoerd, die voor het eerst is ingezet bij SNS Reaal. Naar aanleiding van deze casus heeft de minister van Financiën aangekondigd dat de wet zal worden geëvalueerd. Om deze wet ten volle te kunnen benutten, is het nodig om juridische, financiële en operationele verwevenheden en andere belemmeringen weg te nemen die een gerichte ingreep mogelijk maken. DNB en het ministerie van Financiën zijn daartoe bezig met het opstellen van resolutieplannen voor de Nederlandse systeembanken. Om de bij afwikkeling benodigde belastingmiddelen tot een minimum te beperken, is ten slotte een expliciet 'bail-in'-instrument benodigd, waarmee de crediteuren van een falende systeembank bijdragen aan de herkapitalisatie van de bank. Voor een gelijk speelveld is het belangrijk om bail-in Europees in te voeren. Dit zal naar verwachting gebeuren in de Richtlijn voor bankherstel en afwikkeling (Bank Recovery and Resolution Directive).

Een weerbaarder financiële sector betekent in de eerste plaats dat de buffers moeten worden versterkt. Op het gebied van kapitaal is het afgelopen jaar weer een stap gezet: de solvabiliteit van banken is verder toegenomen (zie figuur 5). Ook de gerapporteerde solvabiliteit van verzekeraars en dekkingsgraden van pensioenfondsen zijn gestegen, overigens vooral onder invloed van de aanpassing van de berekeningswijze van de langlopende verplichtingen. Per saldo staat de sector er daarmee beter voor dan een jaar geleden. Het versterken van de buffers is echter een proces van de lange adem, dat nog enkele jaren zal vergen. Doordat het in de huidige omstandigheden lastig is om kapitaal aan te trekken, zal de bufferopbouw vooral moeten plaatsvinden door winstinhouding. Om deze reden staat DNB kritisch tegenover initiatieven als de bankbelasting en ideeën over een transactietaks. Kapitaal dat op deze wijze aan de sector wordt onttrokken, kan niet worden ingezet voor bufferopbouw. Daar komt bij dat banken in geval van kapitaalschaarste mogelijk de kredietverlening beperken, hetgeen de economische groei kan aantasten.



Figuur 5. Buffers van de Nederlandse bankensector

Een weerbare, stabiele financiële sector betekent voor banken ook een stabiele en gediversifieerde financieringsstructuur. Het is bekend dat het Nederlandse bankwezen sterk afhankelijk is van de internationale kapitaalmarkt, omdat de verhouding tussen spaargeld en kredieten uit het lood is door de overmatige hypotheekverstrekking. DNB pleit al langer voor reductie van dit 'depositofinancieringsgat'. De maatregelen in het regeerakkoord die gericht zijn op het terugdringen van de hoge hypotheekschuld zijn een goede eerste stap. Voor instellingen is van belang dat zij de risico's die voortvloeien uit de afhankelijkheid van (buitenlandse) marktfinanciering goed beheersen.

Om het depositofinancieringsgat te verkleinen, wordt ook gekeken naar de inzet van het belegd vermogen van pensioenfondsen. DNB staat hier voor open, mits aan bepaalde randvoorwaarden is voldaan. Zo is van belang dat de

langetermijnoplossing (beperken van de overmatige hypotheekverstrekking) niet wordt ondermijnd, en dat prikkels voor hypotheeknemers en -gevers op de juiste plek blijven. Verder zullen oplossingen marktconform moeten zijn, en in beginsel niet gepaard moeten gaan met een toename van de expliciete en impliciete overheidsgaranties. Vanuit de fondsen bezien dienen de (concentratie- en solvabiliteits)risico's niet overmatig te zijn, en kan geen sprake zijn van dwang. Tot slot is het van belang dat het risicoprofiel van instellingen op adequate wijze in de kapitaaleisen tot uiting komt.

Verdere versterking van de weerbaarheid van de financiële sector vormt een belangrijk speerpunt van de toezichtthema's die DNB voor 2013 heeft geselecteerd. Andere thema's zijn bijvoorbeeld het werken aan een toekomstbestendig bedrijfsmodel en het risicobeheer bij financiële instellingen. Deze en andere toezichtthema's zijn beschreven in de brochure 'Thema's DNB Toezicht 2013', die verschenen is in januari 2013.

Bron

DNB Jaarverslag 2012, sectie 2.3, p. 61-66.



Thema 3: Solidariteit in de zorg

De zorguitgaven lopen al jaren stevig op. Daarmee neemt ook de aandacht voor solidariteit in de zorg toe, solidair zijn wordt eenvoudigweg steeds kostbaarder. Van der Horst en De Jong schetsen een conceptueel kader, met argumenten voor zowel uniforme als naar inkomen gedifferentieerde zorg. Sociale voorkeuren bepalen welk stelsel optimaal is. Van Praag, vervolgens, prikkelt de lezer met zeven mogelijkheden om de betaalbaarheid van ons huidige stelsel in stand te houden zonder dat dit leidt tot al te grote welvaartsverliezen of inbreuk op de solidariteit. De mate van leefstijlsolidariteit kan ook wel wat minder, zo laten Groot en Van Sloten zien. Maar solidariteit in de zorg blijft weerbarstige materie. Door het ontbreken van goede impactevaluaties is het lastig om te beoordelen wat de verdeelingsgevolgen van hervormingen in Nederland überhaupt zijn geweest, aldus Van Doorslaer. Bos vraagt zich daarnaast af of transparantie rond gebruik en betaling van zorg, als dat dan al in beeld te brengen is, vanuit het oogpunt van solidariteit wel wenselijk is. Creëren we zo geen discussie over iets waarvan we blij mogen zijn dat er zo weinig discussie over is? Dan is er nog het punt van Buijsen, gelijke toegang tot zorg is een erkend mensenrecht. Dit punt ontbreekt vaak in economische discussies.

Ten slotte de mening van de Nederlander zelf, gepeild door het SCP. Nederlanders zijn solidair als het om zorg gaat, zowel qua gebruik als financiering. Een goede basiszorg moet blijven, een tweedeling is onwenselijk, maar hoge inkomens mogen wel luxere zorg ontvangen als ze daarvoor willen betalen. Over solidariteit jegens mensen die ongezond leven, zijn de meningen verdeeld.



Verschillende mensen; dezelfde zorg

Solidariteit uit zich in het streven naar kwalitatief goede zorg voor iedereen. Hierbij past een breed basispakket voor de Zvw en een voldoende aanbod van AWBZ- en Wmo-voorzieningen. Solidariteit kan zich echter ook uiten in een vangnet voor zorg, vergelijkbaar met bijstand en sociale huurwoningen. Een vangnet sluit beter aan bij argumenten om te differentiëren in zorg, omdat de één meer waarde hecht aan gezondheid en de zorg anders wil invullen dan de ander. En omdat rijkere mensen meer te besteden hebben en dat deels aan zorg willen doen. En mogelijk ook om rekening te houden met verschillen in inzet en leefstijl. Deze argumenten pleiten voor het aanbieden van verschillende zorgpakketten en een lagere premie voor mensen met een gezonde leefstijl.

*Albert van der Horst en
Jasper de Jong*

Albert van der Horst is als programmaleider werkzaam bij het Centraal Planbureau; Jasper de Jong was als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Centraal Planbureau en is sinds september 2012 werkzaam bij De Nederlandsche Bank.

1 Gelijke toegang

Nederland is een van de koplopers in gelijke toegang tot gezondheidszorg, ongeacht inkomen. Minder dan 1% van de mensen geeft aan dat ze geen beroep op zorg doet vanwege afstand, wachtlijsten of financiële belemmeringen. Het laat zien dat Nederlanders nauwelijks zorg mislopen doordat 'ze zich dat niet kunnen veroorloven'. Dat geldt zowel voor mensen met een hoog, als met een laag inkomen. In andere landen is dat anders. Zo wordt in Frankrijk en Duitsland 4% van de mensen met een laag inkomen medische zorg onthouden, omdat ze het niet kunnen betalen.

In Nederland is iedereen verplicht verzekerd voor de curatieve zorg, met een basispakket dat ruim 80% van de curatieve zorgkosten dekt. In Nederland is iedereen verzekerd voor langdurige zorg; geen enkel ander land besteedt hieraan een groter deel van het bbp. De zorg in Nederland wordt dus gekenmerkt door een grote mate van uniformiteit. Met deze gelijke, of uniforme zorg bedoelen wij dat dezelfde aandoeningen voor iedereen verzekerd zijn en bovendien de kwaliteit van behandelingen voor iedereen gelijk is. Natuurlijk is het niet zo dat iedereen dezelfde zorg ontvangt – zelfs als je ziek bent bepaalt de arts (in overleg met de patiënt) welke zorg het beste past. Maar iedereen die ziek wordt, weet dat hij of zij daarvoor behandeld zal kunnen worden en dat de kwaliteit van de behandeling in principe voor iedereen gelijk is.

Differentiatie is wel mogelijk, tot op zekere hoogte. Bij de curatieve zorg kan men zich aanvullend verzekeren, of kiezen voor een hogere eigen risico. Bij de langdurige zorg kan gekozen worden voor particuliere verzorgings- of verpleegtehuizen in plaats van de reguliere instellingen. Maar opties als een soberder basispakket of een pakket waarbij alleen de hoge zorgkosten worden vergoed (en lage kosten uit eigen zak worden betaald), worden in Nederland niet aangeboden. Zou een vangnetvoorziening vergelijkbaar met bijstand en sociale huur een alternatief kunnen zijn voor de huidige collectieve zorgverzekeringen?

Deze bijdrage verkent de wens tot gelijkheid in gezondheidszorg en zet deze af tegen argumenten die pleiten voor variatie. Deze discussie mondt uit in twee beleidsopties die beter aansluiten bij individuele voorkeuren: differentiatie in het zorgpakket en een zorgpremie die afhankelijk is van leefstijl.

2 Argumenten voor differentiatie in zorg

Anno 2012 kent Nederland een verplichte zorgverzekering voor alle burgers, waarin niet alleen dezelfde aandoeningen voor iedereen verzekerd zijn, maar ook de kwaliteit van behandelingen weinig verschilt. Toch zijn er goede argumenten om te differentiëren in de gezondheidszorg, niet alleen in de preventieve sfeer maar ook voor de curatieve en langdurige zorg. Het eerste argument grijpt terug op het vorige hoofdstuk: zorg is een investering in gezondheid en het loont om deze investering af te stemmen met de opleiding en arbeidsinzet van mensen. Het tweede argument is vanuit individuele voorkeuren over hoe mensen hun geld zouden willen besteden: rijkere mensen zijn bereid om meer aan zorg uit te geven. Het derde argument is dat inzet toeneemt als het meer oplevert. Dat geldt ook voor gezondheid, zowel in termen van leefstijl als van het werken aan herstel. Gezond gedrag neemt toe als mensen daarvoor worden beloond.

2.1 Werken aan goede gezondheid

Een deel van de zorg is te beschouwen als een investering in gezondheid. Dat geldt in eerste instantie voor preventie, zoals inenting en preventieve tandzorg. Ook delen van de curatieve zorg kunnen als investering worden beschouwd, of beter gezegd, als het onderhouden van je gezondheid.

Mensen zetten zich verschillend in voor hun gezondheid, mede afhankelijk van de levensfase en werksituatie. Jonge mensen hebben een heel leven voor zich, en hebben daarom een groot belang in het behoud van hun gezondheid. Voor mensen met lichamelijk zware beroepen zijn een goede fysieke gezondheid en het voorkomen van slijtage van groot belang. En mensen met een hoge productiviteit (en dus hoger loon) hebben meer te verliezen als ze om gezond-

heidsredenen niet meer kunnen werken. Zij hebben dus goede redenen om gezond te leven en een beroep te doen op curatieve zorg van de hoogste kwaliteit.

Het verlengen van de verwachte levensduur door curatieve zorg is waardevol: het stelt mensen in staat om langer te werken en meer te consumeren, of om meer vrije tijd te genieten. Deze waarde is het grootst voor mensen met een hoog inkomen. Deze waarde is op jonge leeftijd hoog en neemt af naarmate mensen ouder worden en het einde hun carrière nadert. Recent onderzoek geeft aan dat het efficiënt is om jonge mensen met een hoge opleiding twee keer zoveel te laten investeren in hun gezondheid als jonge mensen met een lagere opleiding.¹ Op dit precieze verhoudingsgetal valt veel af te dingen. Wel is duidelijk dat vanuit het perspectief dat zorg een investering in gezondheid is, het optimaal is om vooral aan jonge mensen met goede carrièrekansen zorg van de hoogste kwaliteit te verlenen. Vanzelfsprekend staat deze vorm van efficiëntie op gespannen voet met solidariteit.

2.2 *Betere zorg gewenst*

In vergelijking tussen landen is het duidelijk: rijkere landen geven meer uit aan zorg.² En dat niet alleen, er zijn ook aanwijzingen dat rijkere landen een groter deel van hun inkomen aan zorg besteden. Dit duidt erop dat in rijkere landen de waarde van extra zorg groter is dan de waarde van andere bestedingen. Met extra zorg kunnen betere gezondheid en extra levensjaren worden 'gekocht'. De waarde hiervan (het marginaal nut) is hoger dan de waarde van extra uitgaven aan reizen, voedsel en andere consumptiegoederen.

Belangrijke vraag is of dit positieve verband tussen inkomen en zorg ook binnen een land geldt. Zijn rijkere mensen bereid om geld uit te geven aan kwalitatief betere maar ook duurdere behandelingen? Het is lastig om deze vraag naar het *gewenste* zorggebruik te beantwoorden op basis van beschikbare cijfers over het *feitelijke* zorggebruik. Daarvoor zijn twee belangrijke redenen. Allereerst hangt de gezondheid van personen op systematische wijze samen met het inkomen. Mensen met lage inkomens hebben in doorsnee een slechtere gezondheid en zullen daarom een groter beroep op zorg doen. Wanneer we het werkelijke verband tussen inkomen en zorgvraag proberen te bepalen, willen we dat juist voor een gegeven niveau van gezondheid. De tweede reden is dat de individuele vraag naar zorg moeilijk te meten valt, omdat bijna alle zorg verzekerd is. De hoogte van iemands inkomen speelt daarom in de praktijk nauwelijks een rol bij de beslissing om gebruik te maken van gezondheidszorg. Maar misschien zou iemand met een hoger inkomen wel gebruik willen maken van betere (en duurdere) technieken en medicijnen. Ook dat is in het huidige stelsel nauwelijks mogelijk, maar op individueel niveau wel wenselijk.

Dit blijkt onder andere uit ouder onderzoek.³ Vóór 1960 waren in de VS relatief weinig mensen verzekerd tegen zorguitgaven en moesten ze die uitgaven zelf betalen wanneer ze een behandeling kregen. Analyses van de relatie tussen inkomen en zorguitgaven vóór 1960 tonen aan dat zorggebruik positief samenhangt met inkomen. Dit beeld wordt bevestigd door meer recente studies. Zo geven in de VS de 20% rijkste huishoudens tweeënhalf keer zoveel uit eigen zak uit aan zorg als de 20% armste huishoudens, vooral aan ouderenzorg en thuiszorg.

Ook opinieonderzoek van het SCP (2012) laat zien dat ‘vrijwel iedereen (...) van mening is dat mensen met meer geld luxere zorg mogen kopen dan beschikbaar is in het collectieve pakket.’ Wel wijzen mensen op verschillen tussen typen zorg. Ook door mensen in de lage inkomensgroep wordt naar voren gebracht dat het momenteel al zo is dat mensen met meer geld naar privéklinieken gaan of een behandeling in het buitenland ondergaan. Aan de andere kant komt naar voren dat het bestaan van luxe zorg niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van de basiszorg. Ook heel schaarse goederen als een donorhart mogen niet met voorrang aan de rijken worden verstrekt.

Mensen met een hoger inkomen hebben meer te besteden. Zij willen dat niet alleen uitgeven aan reizen en een groter huis, maar ook aan betere zorgvoorzieningen. Als mensen kunnen kiezen tussen twee zorgpakketten, een smal en sober pakket met een lage premie en een breed en luxe pakket met een hoge premie, dan kiezen rijkere mensen gemiddeld genomen voor het duurdere pakket.

2.3 Inzet mag lonen

Mensen veranderen hun gedrag als de opbrengst van dat gedrag wijzigt. Dat geldt niet alleen voor inkomen en de inzet voor scholing en werk, maar ook voor gezondheid en een gezonde leefstijl. Ook een gezonde leefstijl mag lonen.

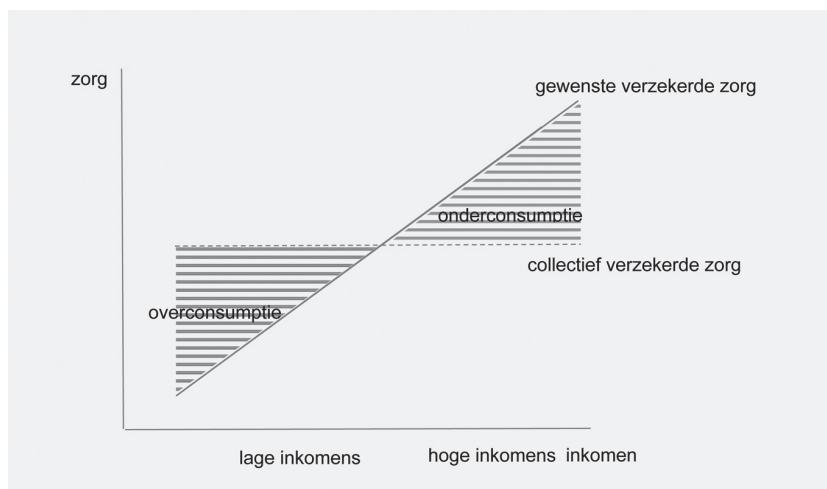
Mensen zijn bereid om te gaan werken, of meer uren te maken als de beloning toeneemt. Maar het omgekeerde geldt ook: de arbeidsparticipatie wordt geremd door hogere belastingen en premies. Recent CPB-onderzoek geeft zicht op de mate waarin de arbeidsparticipatie van verschillende groepen reageert op financiële prikkels.⁴ Zo blijken binnen de groep laagopgeleiden vooral alleenstaanden en alleenstaande ouders sterk te reageren op financiële prikkels. Verder beïnvloeden financiële prikkels vooral de keuze om te gaan werken, en veel minder de keuze voor het aantal uren per week.

Voor gezondheid geldt iets vergelijkbaars. Mensen zullen zich gemiddeld genomen gezonder gedragen, als hun dat iets oplevert. Hoe minder inspan-

ning een gezonde leefstijl kost en hoe groter de opbrengst, hoe gezonder men zal leven. Empirisch onderzoek ondersteunt dit, bijvoorbeeld voor sigaretten en alcohol. Het gebruik van beide verslavende producten neemt af als de prijs ervan verhoogd wordt. Zo mag ook verwacht worden dat een premiekorting voor mensen met een gezonde leefstijl bevorderend werkt. Het omgekeerde geldt dan ook: een systeem met gelijke zorg en gelijke premies biedt geen stimulans voor een gezonde leefstijl.

2.4 Kosten van herverdeling

Het spiegelbeeld van ‘inzet mag lonen’ is dat herverdeling ten koste gaat van inzet. Uniforme zorg, waarover de volgende paragraaf gaat, heeft een prijskaartje. Een breed zorgpakket garandeert een hoge mate van risicosolidariteit, maar sluit niet goed aan bij de keuzevrijheid van consumenten. Dat komt niet alleen naar voren in ethische discussies, waarbij mensen principieel voor of tegen opname van bepaalde medicijnen of behandelingen in het basispakket zijn. Er speelt ook een economisch argument, waarbij mensen – als ze vrij zouden kunnen kiezen – uiteenlopende keuzes maken over de inhoud en kwaliteit van hun zorgpakket. Deze keuzes hangen onder andere samen met de hoogte van het inkomen.



Figuur 1. Inkomen en gewenste zorg

Een breed uniform pakket is noodzakelijkerwijs een compromis tussen de voorkeuren van de hoge inkomens en de lage inkomens. Wanneer het pakket wordt afgestemd op de gemiddelde voorkeuren, is er sprake van ‘onderconsumptie’ van zorg voor de hoge inkomens en ‘overconsumptie’ van zorg voor de lage inkomens. Dit wordt weergegeven in figuur 1. De groene stippellijn illustreert het niveau van het verplichte pakket, terwijl de rode lijn laat zien dat

de gewenste kwaliteit van zorg toeneemt met het inkomen. Voor zowel lage als hoge inkomensgroepen wijkt het brede uniforme pakket af van hun gewenste zorg, wat leidt tot een welvaartsverlies. Het welvaartsverlies door de afwijking tussen gewenste zorg en feitelijke zorg neemt kwadratisch toe met de mate van onder- of overconsumptie.

Mensen met een laag inkomen zullen mogelijk kiezen voor een relatief sober pakket als daar een verhoging van het beschikbare inkomen tegenover staat. Rijkere mensen willen hun inkomen niet alleen aan een duurere auto, maar ook aan betere zorg besteden. Stel dat iedereen kan kiezen uit twee zorgpakketten; een sober basispakket met een basispremie of een luxe pakket met betere kwaliteit zorg (bijvoorbeeld een eenpersoonskamer en medicijnen met minder bijwerkingen) tegen een meerprijs van 1000 euro op jaarbasis. Nu zijn we solidair met de minima en bieden hun twee keuzes: optie A – het basispakket plus 1.000 euro contant – of optie B, het luxe pakket. Te verwachten valt dat zeker een deel van de minima zal kiezen voor optie A, maar dat mensen met een hoger inkomen overwegend voor het luxe pakket zullen kiezen. Iedereen verplicht tot het luxe collectieve zorgpakket leidt dus tot een welvaartsverlies, vooral voor mensen met een laag inkomen.

120

Tegelijkertijd zullen mensen met een hoger inkomen kiezen voor een pakket met relatief hoge eigen betalingen. Relatief goedkope behandelingen zijn daarbij niet verzekerd, maar worden uit eigen zak betaald. De gedachte hierachter is dat het goed is om je te verzekeren tegen onverwachte grote uitgaven, maar dat het voordeliger is om kleine uitgaven uit eigen zak te betalen en daarvoor een premiekorting te krijgen. Het delen van risico's is de belangrijkste baat van verzekeren. Hier staan kosten tegenover, zoals administratiekosten en moreel gevaar. Voor grote onverwachte uitgaven is het optimaal om je te verzekeren, terwijl je lage onverwachte kosten beter niet kunt verzekeren en de verzekeringskosten kunt uitsparen. De vraag is nu waar de grens ligt tussen hoge ziektekosten waartegen je wilt verzekeren en lage kosten die je beter uit eigen zak kunt betalen. Deze grens zal voor mensen met een hoog inkomen een stuk hoger liggen dan voor mensen met een lager inkomen.

In het huidige zorgstelsel is de keuzevrijheid gering: kiezen voor een soberder pakket dan de basisverzekering is niet mogelijk. Dat geldt voor zowel de Zvw als voor de AWBZ. Kiezen voor betere of luxe zorg is wel mogelijk, maar vaak erg duur. Aanvullende verzekeringen voor de curatieve zorg zijn vaak onaantrekkelijk omdat ze weinig vergoeden tegen een hoge premie en private langdurige zorg moet (bijna) volledig uit eigen zak worden betaald. Deze geringe keuzevrijheid, terwijl de wens tot differentiatie wel aanwezig is, is een voorbeeld van allocatieve inefficiëntie (zie het tekstkader 'Welvaartsverlies door

allocatieve inefficiëntie bij uniform pakket'), waarbij de geleverde zorg niet altijd bij de juiste mensen terecht komt.

Welvaartsverlies door allocatieve inefficiëntie bij uniform pakket

Allocatieve efficiëntie geeft aan in hoeverre het verzekerde pakket aansluit bij de voorkeuren van mensen. Bij afwijking tussen de gewenste en feitelijke zorgverzekering spreken we van allocatieve inefficiëntie, dat leidt tot een verlies aan welvaart. Deze allocatieve inefficiëntie is een aspect van het volledige welvaartseffect van een uniforme zorgverzekering.

Dit tekstkader presenteert een illustratieve berekening van het welvaartsverlies doordat zorg via een uniforme verzekering in plaats van gedifferentieerde pakketten wordt aangeboden. Deze berekening gaat uit van een uniforme zorgverzekering die is afgestemd op een burger met een modaal inkomen. Voor lage inkomens is dit pakket te breed – voor hen is het efficiënter om meer inkomen vrij te kunnen besteden. Voor hoge inkomens is dit pakket te smal, voor hen is het efficiënter om een groter deel van het inkomen aan zorg te besteden. Voor beide groepen gaan wij uit van een inkomenselasticiteit van 1.

De kosten van allocatieve inefficiëntie kan worden benaderd als:

$$\frac{L}{Y^m} = \frac{11Z^u}{2eY^m} \sum_i \left(\frac{Z_i - Z^u}{Z^u} \right)^2$$

Hierin staat e voor de prijselasticiteit van de vraag naar zorg waarvoor wij de waarde 0,5 nemen (zie Van Elk e.a. (2009)).

$\frac{Z^u}{Y^m}$ is het aandeel van uniforme zorg in een modaal inkomen, wat op basis van de berekening uit hoofdstuk 2 wordt benaderd door 23,5% van het inkomen. In 2040 loopt dit op tot 36% in het scenario Trendmatige groei en tot 47% in het scenario Betere Zorg.

De laatste term meet de afwijking van de gewenste zorg van de uniforme zorg. Deze gewenste zorg hangt af van het inkomen, waarbij wij uitgaan van een inkomenselasticiteit van 1.

Welvaartsverlies – illustratieve berekening

Inkomensbegrip	Huishoudinkomen		Persoonlijk inkomen
	zorgaandeel	welvaartsverlies, % inkomen	
2011	23,5	0,6	6,1
2040, laag	36,0	0,8	9,3
2040, hoog	47,0	1,1	12,2

De tabel laat zien dat het welvaartsverlies sterk afhangt van het gekozen inkomensbegrip. Het welvaartsverlies blijft beperkt tot 1 à 2% als de zorgvraag afhangt van het huishoudinkomen. Het welvaartsverlies is veel groter als persoonlijk inkomen een rol speelt. Bij uniforme zorg loopt het welvaartsverlies in deze illustratieve berekening op tot maximaal 12% in 2040.

Een veel bekender nadeel van een collectieve zorgverzekering is dat inkomenssolidariteit, vormgegeven via een inkomensafhankelijke belasting of premie, ten koste gaat van de prikkel om hard te werken en zo meer inkomen te verdienen. De verhoging van de inkomensafhankelijke zorgpremies met 14% gaat gepaard met een afname van de werkgelegenheid met 5%. Dit geldt overigens alleen als tegenover de hogere absolute premie voor de rijken niet ook betere zorg staat, zoals bij het huidige stelsel van uniforme zorg het geval is. Bij differentiatie in de zorg vervalt dit negatieve effect op de werkgelegenheid; in dat geval staat tegenover de hogere premie ook werkelijk betere zorg. De hogere premie is dan 'fair' in verhouding tot de kosten.

Conclusie van deze paragraaf is dat een goede gezondheidszorg waardevol is, omdat zorg over het algemeen leidt tot een betere gezondheid en daarmee bijdraagt aan ons welbevinden en onze inzetbaarheid. Zowel het individuele nut, als de maatschappelijke welvaart hangt positief af van ieders gezondheid. Tegelijk wegen individuen het belang van een goede gezondheid af tegen de inspanning die daarvoor geleverd moet worden. Hun inspanning in termen van een gezonde leefstijl neemt toe als zij ook de vruchten van deze inzet kunnen plukken. Dit zet vraagtekens bij een stelsel waarin zowel de toegang tot, als de kwaliteit van zorg voor iedereen in grote mate gelijk is.

3 Argumenten voor uniforme zorg

Wat zijn dan de argumenten om toch de gezondheidszorg voor iedereen toegankelijk en op een uniforme wijze te organiseren, zonder keuze in samenstelling en kwaliteit van het basispakket? Het eerste motief dat wij bespreken, en dat in deze bijdrage de meeste aandacht krijgt, is solidariteit. Daarbij beperken wij ons niet alleen tot de zorg, maar gaan ook in op de (on)wenselijkheid van

verschillen in gezondheid. Een alternatieve verklaring voor uniforme zorg is vanuit zorgaanbod en zorgverzekering: uniforme zorg is efficiënt.

3.1 *Solidair*

Solidariteit gaat over de gewenste mate van gelijkheid, en over de bereidheid om aan gelijkheid bij te dragen. Solidariteit betekent dat de leden van een groep een gemeenschappelijk belang onderschrijven ten gunste van de groepsleden, maar soms ten koste van zichzelf. In een solidaire samenleving worden al te grote verschillen in inkomen of gezondheid negatief gewaardeerd. Deze solidariteit kan voortkomen uit een aantal overwegingen, waarvan we er een aantal noemen zonder uitputtend te willen zijn.

Een eerste overweging is dat wat een ander is overkomen ook jou had kunnen gebeuren. Denk daarbij aan aangeboren handicaps. Hiertegen kan niemand zich verzekeren, maar we kunnen wel compassie met onze minderbedeelde medemens voelen. Ook als we proberen van een afstand de ideale samenleving in te richten, waarbij niemand weet in welke positie hij of zij terecht zal komen, zal omgezien worden naar minderbedeelden.

Steun voor de arme en minder gezonde medemens kan ook voortkomen uit welbegrepen eigenbelang, bijvoorbeeld vanuit de wetenschap dat de criminaliteit kleiner is in een egalitaire samenleving, of vanuit een altruïstisch motief, waarbij mensen waarderen dat een ander geholpen wordt.

Ten slotte speelt ook het argument van rechtvaardigheid een rol. Het is onrechtvaardig als iemand buiten zijn schuld om het slechter getroffen heeft dan jij. Voorbeelden hiervan zijn aangeboren afwijkingen, een virus dat je oploopt of een erfelijke ziekte.⁵

Een solidaire samenleving streeft daarom naar uniforme zorg. Bij deze constatering willen wij echter drie nuanceringen plaatsen. Geldt dat voor alle zorg? Geldt dat voor zorg in het bijzonder? En tegen welke kosten?

Omstandigheden en inzet – conceptueel

Vanuit solidariteit volgt een sterk pleidooi voor goede zorg die voor iedereen toegankelijk is. Maar daarmee is het laatste woord nog niet gezegd. Neem het argument van rechtvaardigheid. Het is onrechtvaardig als iemand grote nadelen ondervindt van iets waar hij of zij geen invloed op kan uitoefenen. Maar evengoed is het onrechtvaardig als iemand voor zijn inzet niet wordt beloond.

Bij de waardering van ongelijkheid wordt in de literatuur een belangrijk onderscheid gemaakt tussen omstandigheden en inzet.⁶ Omstandigheden zijn

factoren waar een individu geen invloed op heeft, of geen schuld aan heeft. Zo bepaalt je talent het maximale opleidingsniveau dat je kunt bereiken en daarmee ook je inkomen. Bij gezondheid en ziekte kan je bij omstandigheden denken aan aangeboren handicaps, verwondingen na een aanrijding of een blindedarmontsteking. Inzet gaat gepaard met bewuste actie, met bewust gedrag dat invloed heeft op de uitkomsten. Inzet op het gebied van inkomen is bijvoorbeeld hard werken en blijven investeren in kennis. In het geval van gezondheid zijn voldoende bewegen, niet roken en gezond eten voorbeelden van gedrag dat tot betere gezondheid leidt.

Er is een aantal redenen te geven waarom de maatschappij ongelijkheid als gevolg van omstandigheden (pech of geluk) anders waardeert dan ongelijkheid die het resultaat is van verschillen in inzet. Allereerst vanuit ethisch oogpunt, waarbij het recht op de vruchten van eigen inzet groter is dan het recht op toevallige meevallers. Vaak wordt in dit kader verwezen naar Dworkin (1981), die ervoor pleit om ongelijkheden in uitgangssituatie wel te nivelleren, maar verschillen als gevolg van eigen keuzes (zoals inzet) niet. Volgens hem zouden we het achter de 'sluier van onwetendheid' eens kunnen worden over deze maatregel. In economentermen leiden deze ethische overwegingen tot een verschillend gewicht van 'uitkomsten door omstandigheden' dan 'uitkomsten door inzet' in de sociale welvaartsfunctie.

De tweede reden kan zijn dat de inspanning of investering die gepaard gaat met inzet, wordt meegewogen in de voorkeuren voor herverdeling. Herverdeling gaat dan over ongelijkheid in het welzijn van mensen. In dit welzijn wordt zowel de uitkomst (ongelijke verdeling van gezondheid of inkomen) als de hiervoor geleverde inspanning (leefstijl en arbeidsinzet) meegewogen. Als gezondheid het gevolg is van omstandigheden waarvoor geen inspanning geleverd is, dan vertaalt ongelijkheid in gezondheid zich een op een in ongelijkheid in welzijn. Maar als gezondheid samenhangt met inzet waarvoor op de een of andere manier kosten zijn gemaakt, dan is de ongelijkheid in welzijn kleiner dan de ongelijkheid in gezondheid.

Dit onderscheid tussen inzet en omstandigheden sluit sterk aan bij de stroming die bekend staat als *luck egalitarianism*. Deze stroming stelt individuele verantwoordelijkheid centraal bij een rechtvaardige verdeling, waardoor pech een belangrijker reden voor herverdeling is dan slechte keuzes van de benadeelde. Onrechtvaardig is alle ongelijkheid die het gevolg is van factoren waar het individu geen controle over heeft. Deze ongelijkheid dient te worden rechtgezet. Deze stroming stelt dat de maatschappij medische behandelingen moet vergoeden voor elke aandoening of conditie die: nadelig is voor het individu; door medisch ingrijpen verholpen of verminderd kan worden; en waarvan het onre-

delijk is van het individu te verwachten dat hij/zij de aandoening vermijdt.⁷ Vooral het derde punt is kenmerkend voor *luck egalitarianism*.

Omstandigheden en inzet in de praktijk

Een groot deel van de gezondheidsverschillen is echter vermijdbaar en deels het gevolg van individuele keuzes. De Rotterdamse hoogleraar Johan Mackenbach laat in zijn boek *Ziekte in Nederland* zien dat minstens de helft van de ziektegevallen in ons land vermijdbaar is door een gezonde leefstijl. Een aantal voorbeelden illustreert dit. Veel eten en weinig bewegen leiden tot overgewicht. Overgewicht verhoogt het risico op aandoeningen als diabetes type 2, hart- en vaatziekten, hoge bloeddruk, sommige vormen van kanker, galziekten en gewrichtsaandoeningen. Recent onderzoek voor de VS toont aan dat obesitas leidt tot \$2.500 hogere zorgkosten.⁸ Roken verhoogt vooral het risico op longkanker, strottenhoofdkanker, COPD, mondholte-, keel- en slokdarmkanker. Ook is bij rokers het risico op allerlei luchtwegklachten groter en kan roken het verloop van een ziekte ongunstig beïnvloeden. Roken gaat ook gepaard met een slechtere kwaliteit van leven, meer ziekteverzuim en een hoger zorggebruik. Ten opzichte van niet-rokers verliezen rokers in Nederland gemiddeld 4,1 levensjaren en 4,6 gezonde levensjaren.⁹ Overigens is het geen eenvoudige keuze om af te vallen, obesitas te voorkomen, te stoppen met roken of daar nooit mee te beginnen. Naast inzet spelen omstandigheden in de vorm van erfelijke aanleg en sociale omgeving daarbij een rol.

Inzet is niet alleen belangrijk, maar wordt ook in onze samenleving gewaardeerd. De empirische literatuur geeft aanwijzingen dat de maatschappij ongelijkheid als gevolg van omstandigheden vervelender vindt dan ongelijkheid die het resultaat is van verschillen in inzet.¹⁰ Tabel 1 geeft hiervoor een aantal aanwijzingen vanuit de World Value Survey. Deze informatie is vooral beschikbaar voor het inkomensdomein. Amerikanen zijn meer geneigd succes toe te schrijven aan hard werken dan Nederlanders, Duitsers of Fransen. Amerikanen vinden het daarnaast aanmerkelijk belangrijker dan Nederlanders en Duitsers om kinderen aan te leren dat ze hard moeten werken. Inderdaad zien we verder dat waar succes in sterkere mate wordt toegeschreven aan geluk en connecties, burgers van mening zijn dat inkomenshervreiding een essentieel onderdeel van een democratie is. En omgekeerd is in de Verenigde Staten, waar succes vooral wordt toegeschreven aan inzet, het stelsel van sociale zekerheid beduidend minder uitgebreid dan in de meeste Europese landen.

Tabel 1. Inzet en herverdeling

	Nederland	VS	Duitsland	Frankrijk
Succes komt door hard werken (lage score) of door geluk en relaties (hoog), schaal 1-10	4,9	3,9	4,8	5,3
Essentieel onderdeel van democratie is dat de overheid rijken belast en armen subsidieert (eens=1, oneens=10)	6,5	5,0	7,2	6,3
Het is belangrijk om kinderen te leren hard te werken (% eens)	29,6	62,0	26,1	62,2
Het is belangrijk om kinderen verantwoordelijkheidsbesef bij te brengen (% eens)	90,7	72,5	85,6	78,9

Bron: World Values Survey 2005 <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAanalyzeQuestion.jsp>

Over het belang van inzet en omstandigheden wordt verschillend gedacht. Mensen die succes vooral als een gevolg van inzet zien, wensen minder herverdeling dan personen die succes vooral toeschrijven aan omstandigheden. Bovendien kunnen opvattingen over het belang van toeval en inzet het gevolg zijn van eigen ervaringen uit het verleden. Zo zijn burgers die beter af zijn dan hun ouders, over het algemeen minder voorstander van inkomensherverdeling. En personen die tijdens een recessie hun ‘vormende’ jaren (18 tot 25 jaar) doormaakten, zijn relatief vaak van mening dat succes in het leven een kwestie van geluk is.¹¹

Recent opinieonderzoek van het SCP (2012) bevestigt dat mensen verschillend aankijken tegen ziekte door omstandigheden of door een ongezonde leefstijl. Meer dan de helft van de bevolking (55%) vindt dat mensen met een ongezonde leefstijl mogen worden verplicht om een hogere zorgpremie te betalen. Bijna de helft van de mensen (48%) vindt het acceptabel om mensen financieel zelf verantwoordelijk te stellen voor de gevolgen van ongezond gedrag. Daartegenover staat dat ook de helft van de respondenten in het SCP-onderzoek vindt dat mensen met een ongezonde leefstijl net zoveel recht hebben op een medische behandeling als mensen met een gezonde leefstijl. Kortom, mensen denken verschillend over solidariteit met mensen die ‘on gezond leven’.

In de praktijk is het niet eenvoudig om inzet en omstandigheden van elkaar los te koppelen, doordat inzet (door overheid of verzekeraar) moeilijk observeerbaar is, of doordat keuzes mede van omstandigheden afhangen. Zo speelt bij roken naast de vrije keuze om een sigaret op te steken ook de sociale omgeving een rol. En omdat gezonder ook vaak duurder is, kunnen mensen met een hoger inkomen de keuze voor gezond voedsel eenvoudiger maken. In situaties waarin de lijn tussen inzet en omstandigheden niet scherp getrokken kan wor-

den, wordt herverdeling een keuze tussen twee kwaden. Gelijke behandeling (basisverzekering) gaat voorbij aan het verschil in inzet, terwijl zorg voor eigen rekening geen recht doet aan verschillen in omstandigheden.

De conclusie is dat solidariteit, de wens tot herverdeling, vooral gaat over ongelijkheid die door omstandigheden is ontstaan. Economen zijn geneigd dit te vertalen in termen van maatschappelijke welvaart. Deze maatschappelijke welvaart hangt positief af van ieders gezondheid. Deze welvaart wordt echter kleiner als de gezondheid sterk ongelijk is, zeker voor zover dat ontstaan is door toevallige omstandigheden. Dit betekent dat de keuze voor uniforme zorg, gezien vanuit het oogpunt van solidariteit, gerechtvaardigd zou zijn als inzet geen rol speelt bij het beroep op zorg. Het belang van een gezonde leefstijl laat echter zien dat inzet een belangrijke factor is in de gezondheid en de zorg die mensen nodig hebben.

3.2 *Schaalvoordelen*

Sinds Ford weten we al dat standaardisatie leidt tot lagere kosten: auto's die aan de lopende band worden geproduceerd zijn goedkoper. Ook in de zorg geldt dat medicijnen die in groten getale worden geproduceerd, goedkoper zijn en hetzelfde geldt voor gestandaardiseerde behandelingen zoals ooglaseren. Een belangrijke reden hiervoor is dat gemaakte kosten voor de ontwikkeling van nieuwe behandelingen en voor investeringen in medische technologie over een groter aantal behandelingen kunnen worden uitgespreid. Een ander belangrijk argument is specialisatie. Een chirurg wordt ervarener en beter naarmate hij een bepaalde operatie vaker uitvoert. Dit argument is echter niet doorslaggevend, om een aantal redenen. Allereerst is iedere patiënt uniek, en is voor veel behandelingen maatwerk vereist. Bovendien verschillen patiënten in hun voorkeuren, in het belang dat zij hechten aan een goede gezondheid en een bepaalde behandeling. Veel variatie is mogelijk, van het aantal behandelingen bij een fysiotherapeut, de beschikbaarheid van goedkopere en duurdere medicijnen, tot de luxe van een kamer in een ziekenhuis. Dus net zoals Ford verschillende typen auto's aanbiedt van verschillende kwaliteit en prijs, zo kan dat ook in de zorgsector.

Toegepast op de zorg impliceert dit dat uniformiteit vanuit verzekeringsoogpunt efficiënt is. Een fundamenteel probleem op de markt voor zorgverzekering is dat patiënten meer en betere informatie hebben over hun eigen gezondheid dan de verzekeraar. Dat lokt averechtse selectie uit. Een uniforme verzekering met bijbehorende gelijke premie is onaantrekkelijk voor het gezonde deel van de bevolking. Alleen relatief ongezonde personen sluiten een dergelijke verzekering af, zodat de premie omhoog moet. Dat maakt de verzekering voor nog meer mensen onaantrekkelijk, de premie gaat verder omhoog,

et cetera. Het gevaar bestaat dat uiteindelijk alleen een klein deel van de bevolking, namelijk de mensen met de hoogste risico's op ziekte, zich kunnen verzekeren. Andere groepen worden dus blootgesteld aan meer risico dan ze lief is. Het opleggen van een verplichte, uniforme verzekering biedt dan mogelijk uitkomst. De vraag blijft nog wel of we de verzekering in dit geval niet enigszins kunnen differentiëren langs exogene factoren, zoals inkomen of leeftijd. Deze exogene factoren worden niet of nauwelijks door burgers veranderd met het verkrijgen van het betere zorgpakket als enig doel.

4 Welzijn, gezondheid en zorg

Vanuit solidariteit streven we naar een uniforme zorgverzekering, zodat iedereen die ziek wordt alle zorg kan ontvangen die hij of zij nodig heeft. Hierbij wordt gekeken naar medische doelmatigheid, kosteneffectiviteit en noodzakelijkheid, maar niet naar iemands portemonnee. Vergelijk dat met andere voorzieningen, zoals voedsel, kleding en wonen. Daar garanderen wij als samenleving een bepaald minimumniveau, zonder te streven naar gelijkheid voor iedereen. Is zorg zo bijzonder, meer dan voedsel, kleding en wonen?

Wij starten met een aantal argumenten waarom gezondheid en zorg zo bijzonder zijn. Het belangrijkste argument is dat gezondheidszorg bepalend kan zijn voor leven en dood. Ook in tijden van slechte gezondheid is weinig zo belangrijk als het verbeteren van die gezondheid, het bestrijden van pijn of een goede verpleging. Met het ouder worden neemt de waarde van bestedingen zoals reizen of een uitgebreid diner af, maar de waarde van aandacht en verzorging neemt toe.¹² Het is moeilijk te meten hoe groot deze verschillen zijn. Maar als het inderdaad zo is dat extra consumptie pas belangrijk is als mensen gezond zijn, dan is het streven naar gelijke gezondheid waardevoller dan het streven naar gelijk inkomen en consumptie. Dit bijzondere van gezondheid komt ook tot uiting in de vorm waarin de samenleving solidair is met zieken, niet door het geven van geld, maar via het verstrekken van zorg. Het tekstkader 'Uitkering of zorg bij ziekte' gaat hier dieper op in.

Een tweede argument is dat het verkleinen van gezondheidsverschillen een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verkleinen van sociaaleconomische verschillen. Door te streven naar een goede gezondheid van kinderen, geef je hun de mogelijkheid om zich te ontwikkelen, te leren en later te werken. Een goede gezondheid draagt bij aan een goed inkomen, zodat het verkleinen van inkomensongelijkheid begint bij het streven naar een goede gezondheid voor alle kinderen en een vervolg krijgt in goede en breed toegankelijke curatieve zorg.

Zorg is ook bijzonder als omstandigheden een veel grotere rol spelen dan bij andere vormen van herverdeling, maar dit verschilt sterk tussen verschillende aandoeningen. Longkanker en COPD hangen sterk samen met roken. Maar het is niet gegarandeerd dat niet-rokers gevrijwaard blijven van longkanker, zoals het evenmin zeker is dat elke roker aan longkanker zal overlijden. Obesitas en de ziekten die daarmee samenhangen, zijn het gevolg van overmatig eten en te weinig bewegen, maar hangen ook af van erfelijke factoren. Aan de andere kant kan iedereen getroffen worden door acute blindedarmonsteking en is de speurtocht naar de oorzaken van dementie nog lang niet afgerond. Vergelijk dit met inkomen, waar ook inzet en omstandigheden beide belangrijk zijn. Het afronden van een opleiding en een grotere arbeidsinzet leiden, gemiddeld genomen, tot een hoger inkomen. Maar ook omstandigheden, zoals aangeboren intelligentie en geluk bij het vinden van een baan, spelen een rol bij het inkomen dat iemand verdient.

Uitkering in geld of zorg in natura

Een schadeverzekering is een verzekering die tot doel heeft een verzekerde na het optreden van een verzekerd risico schadeloos te stellen. Bij veel verzekeringen, zoals voor brand of diefstal, gebeurt dat in de vorm van geld. Bij ziekte keert de verzekering vooral uit in natura, dus in de vorm van zorg. Wat zijn hierbij belangrijke overwegingen?¹

Stel dat de verwachte 'schade' bij een ziekte 20.000 euro is, waarvan de helft bestaat uit zorgkosten die leiden tot genezing en de andere helft uit gedeelde inkomsten. In Nederland is deze patiënt op twee manieren verzekerd: de ziektewet waardoor het loon wordt doorbetaald en een zorgverzekering waarin deze patiënt een beroep kan doen op zorg. Waarom ontvangt deze patiënt niet de volle 20.000 euro als schade-uitkering op zijn of haar bankrekening?

De eerste overweging is vanuit paternalisme. De samenleving of overheid is ervan overtuigd dat zij beter weet wat goed is dan patiënten zelf. Net zoals ouders hun kinderen gezond voedsel geven in plaats van een paar centen, zo geeft de overheid zorg in plaats van een financiële vergoeding.

De tweede overweging is vanuit een specifieke invulling van solidariteit, waarbij de bereidheid om hulp te verschaffen in de vorm van zorg groter

¹ Zie Currie en Gahvari (2008) voor een uitgebreide discussie over uitkering in natura

is dan in de vorm van financiële steun. De maatschappij is niet bereid om de schadelast te vergoeden in de vorm van geld, waarbij de patiënt de keuze kan maken om een reis van 10.000 euro te boeken in plaats van een beroep te doen op zorg. Het nadeel van deze gerichte vorm van solidariteit is een inperking van de keuzevrijheid van mensen: zieke mensen kunnen niet zelf kiezen hoe zij de schade-uitkering besteden.

De derde reden voor zorg in natura heeft te maken met het vaststellen van de schadelast. Bij veel aandoeningen is het moeilijk om de schadelast goed vast te stellen. Mensen zullen eerder geneigd zijn om bepaalde aandoeningen voor te wenden als zij daarvoor een financiële vergoeding krijgen dan wanneer zij daarvoor onder het mes moeten. Door de vergoeding aan te bieden in de vorm van zorg, zullen alleen mensen die dat echt nodig hebben hierop een beroep doen. Deze *self-targeting* werkt goed bij behandelingen die 'pijnlijk' zijn, zoals bij een medische ingreep of bij medicijnen met bijwerkingen. Het nadeel van deze *self-targeting* is echter dat mensen die zelf hun ziekte oplossen of dragen, geen vergoeding voor hun schadelast krijgen. Dit voordeel geldt wel voor de persoonsgebonden budgetten (PGB's), waarbij mensen met het geld zelf hun zorg regelen.

130

Dan een aantal argumenten waarom zorg niet bijzonder is. Het eerste is dat delen van de gezondheidszorg, zoals preventie, maar ook delen van de curatieve zorg *investeringen* zijn en bijdragen aan een goede gezondheid, wat het verwerven van inkomen mede mogelijk maakt. Net als bij onderwijs is de investering deels publiek (scholen en ziekenhuizen) en deels privaat (huishwerk en leefstijl). En net als bij onderwijs verschillen zowel de capaciteiten als de inzet van persoon tot persoon. Andere delen van de gezondheidszorg, zoals huishoudelijke hulp en persoonlijke verzorging, hebben het karakter van een *consumptiegoed*, net zoals eten (ook zeer noodzakelijk) of de huishoudelijke hulp, en draagt bij aan ons welbevinden. De consequentie hiervan is dat uitgaven aan zorg afgewogen moeten worden tegenover andere waardevolle bestedingen.

Vervolgens is zorg slechts een van de factoren die bijdraagt aan onze gezondheid. En uiteindelijk gaat het vooral om gezondheid, die naast zorg afhangt van voeding, woonomstandigheden, milieu en leefstijl. Mogelijk hebben mensen in achterstandswijken meer baat bij steun op sociaaleconomisch terrein, dan bij de nieuwste medische technologie. Zelfs als het om leven en dood gaat, is de gezondheidszorg niet uniek. Ook diverse vormen van veiligheidsbeleid, met betrekking tot voedsel, verkeer of dijken, gaan over leven en dood.

Maatschappelijke welvaart hangt af van meerdere dimensies en niet van gezondheid alleen. Het streven naar gelijke zorg en naar kleinere gezondheidsverschillen moet dus altijd worden afgewogen tegen andere nuttige bestedingen van publieke en private middelen. In *Trouw* van 21 september 2012 verwoordt ethicus Theo de Boer dit zo: ‘Alles domweg vergoeden met een beroep op solidariteit en beschaving, no matter what, is even realistisch als het leger opheffen met een beroep op de liefde.’

5 Meer differentiatie mogelijk

Iedereen in Nederland heeft toegang tot kwalitatief goede gezondheidszorg en langdurige zorg. Die verplichte gelijkheid heeft voordelen, onder andere vanuit de gedachte van solidariteit. Maar zij heeft ook nadelen. In een situatie zonder collectief verplichte verzekering zouden waarschijnlijk weinig mensen precies het verzekeringspakket kiezen dat nu ons basispakket is. Bovendien vermindert uniforme zorg met een uniforme premie de prikkel om te investeren in eigen gezondheid. Meer variatie in zorgverzekering, zowel in termen van pakket als door middel van premiedifferentiatie, biedt een antwoord op deze nadelen.

Nederland kent een basisverzekering voor de curatieve zorg, waarin een groot deel van de ziektekosten zijn ondergebracht. Kiezen voor een andere samenstelling van de verzekerde zorg is niet mogelijk. Aanvullende verzekeringen bieden daarvoor enige ruimte. Meer variatie in zorgverzekering zou vormgegeven kunnen worden door een verkleining van het basispakket ten gunste van aanvullende verzekering of door alternatieve basispakketten toe te staan. Het tekstkader ‘Solidariteit, inkomen en pakketafbakening’ biedt hiervan een gestileerde uitwerking.

Australië kent een systeem met een basisverzekering en een aanvullende private verzekering. De particuliere verzekering geeft toegang tot private ziekenhuizen, waarbij de verzekerden keuze hebben van arts en waarvoor wachttijden aanmerkelijk korter zijn. Bij opname in een publiek ziekenhuis krijgen privaat verzekerden een luxe hotelvoorziening en keuze van arts.¹³

Een mogelijkheid voor variatie in zorgaanbod is het aanbieden van verschillende verzekerde pakketten naar rato van inkomen. Dit heeft als voordeel dat het pakket en de bijbehorende premie beter aansluiten bij de voorkeuren van mensen. Het ene pakket combineert goede zorg met een relatief lage premie en daardoor een groter besteedbaar inkomen. Het andere pakket is uitgebreider en duurder en leidt daarmee tot een verschuiving van bestedingen in de richting van meer zorg. Het eerste pakket sluit beter aan bij de gemiddelde voorkeuren van mensen met een laag inkomen. Het tweede pakket geeft invul-

ling aan de wensen van mensen met een hoger inkomen. Bij vrije keuze leidt deze variatie in pakketten tot averechtse selectie. Dit kan grotendeels worden voorkomen door het ene pakket verplicht te stellen voor lage inkomensgroepen en het andere pakket voor hoge inkomensgroepen.

Solidariteit, inkomen en pakketafbakening

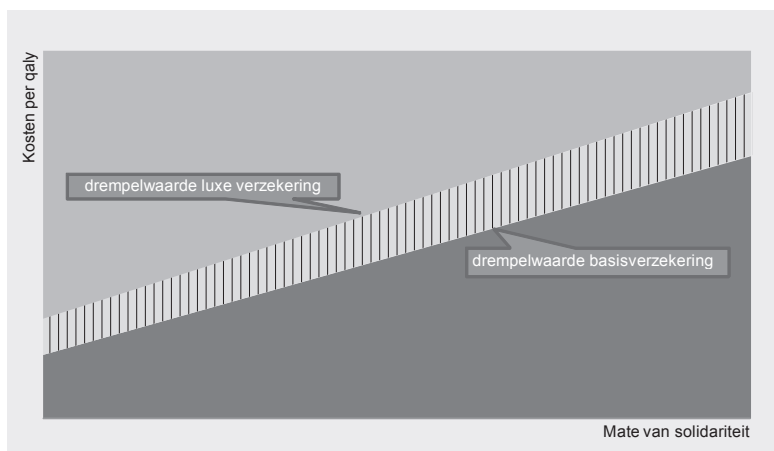
De argumenten in dit hoofdstuk hebben belangrijke implicaties voor pakketafbakening. Belangrijk startpunt bij het bepalen van het pakket is dat de baten van behandelen moeten opwegen tegen de kosten. De baten hangen vooral samen met gezondheidswinst, zowel in termen van levensjaren als in termen van de kwaliteit van leven. De waarde van een qaly geven wij weer met WQ . Een behandeling moet dan worden uitgevoerd als $WQ * qaly-winst > zorgkosten$.

Vanuit solidariteit geeft de samenleving aan sommige behandelingen meer waarde dan aan andere behandelingen. Behandelingen die te maken hebben met 'ziekte door pech' hebben een hogere waarde dan behandelingen voor 'ziekten door eigen schuld'. Behandelingen voor 'leven of dood' hebben een hogere waarde dan behandelingen die minder noodzakelijk zijn. Dit betekent dat de waarde van een qaly niet voor elke behandeling of aandoening gelijk is, maar dat WQ groter is voor behandelingen waarbij solidariteitsoverwegingen een grote rol spelen. Een behandeling moet dan worden uitgevoerd als $WQ(s) * qaly-winst > zorgkosten$, waarbij s staat voor het belang vanuit solidariteit.

Individueen verschillen echter ook. Gemiddeld genomen zullen mensen met een hoger inkomen meer geld aan betere zorg willen uitgeven dan mensen met een lager inkomen. Bovendien is het rendement van een medische behandeling, in termen van productiviteit, voor de één hoger dan voor de ander. En er zijn meer argumenten te geven, zoals leeftijd of verschillende voorkeuren, waarom mensen verschillende keuzes ten aanzien van hun zorgpakket willen maken. Dit betekent dat de waarde van een qaly niet voor iedereen gelijk is, maar dat $WQ(i)$ voor individuen i verschillend kan zijn en onder andere voor hoger opgeleiden in het algemeen groter zal zijn dan voor mensen met een lagere opleiding.

De figuur op de volgende pagina illustreert de gevolgen voor de samenstelling van het zorgverzekeringspakket. Het donkergrijze gebied geeft behandelingen aan waarvan in het basispakket de zorgkosten per qaly niet hoger mogen zijn dan de drempelwaarde. Deze drempelwaarde is hoger voor behandelingen waaraan de maatschappij, vanuit het oogpunt van solidariteit, grote waarde hecht. Voor mensen met een hogere oplei-

ding ligt de drempelwaarde hoger: ook behandelingen die duurder zijn per gewonnen qaly (het gearceerde gebied in het midden), zitten nog in dit pakket. De behandelingen in het lichtgrijze gebied, met hoge kosten per qaly en een lage waarde vanuit solidariteit, vallen buiten het verzekerde zorgpakket.



Figuur 1. Pakketafbakening, afweging tussen solidariteit en waarde van zorg

Gezond gedrag kan worden beloond door de premie afhankelijk te maken van leefstijl of gezondheidskenmerken. Naast gelijkheid in de toegang tot zorg is er momenteel ook sprake van gelijkheid in de financiering van de zorg, in ieder geval bij de Zvw. Daarmee bedoelen we dat de betaling voor zorg (verzekering) nagenoeg onafhankelijk is van het – feitelijke of verwachte – zorggebruik. Het zorggebruik hangt niet af van het inkomen. De enige vorm van betaling bij curatief zorggebruik is het eigen risico, dat met 350 euro per jaar slechts een klein deel van de zorguitgaven dekt.

‘De gebruiker betaalt’ kan op twee manieren worden vormgegeven. Allereerst doordat een patiënt direct meebetaalt aan zijn of haar zorgkosten. Dit heeft als nadeel dat niet alleen inzet, maar ook omstandigheden worden bestraft. Ook mensen die buiten hun schuld om een behandeling nodig hebben, moeten betalen voor hun zorg. Zij worden dubbel ‘gepakt’: hun gezondheid verslechtert en daar bovenop neemt hun beschikbare inkomen af. Een ander nadeel is dat het jaarlijkse eigen risico beperkt zal zijn, waarbij het maximumbedrag al snel wordt bereikt bij een serieuze aandoening. Ten slotte leidt een hoger eigen risico tot meer onzekerheid. Je weet immers niet hoe hoog je zorguitgaven komend jaar zullen zijn.

Een betere vorm om gezond gedrag te belonen is via een korting op de verzekeringspremie bij gezond gedrag. Iedereen die zich gezond gedraagt wordt daarvoor beloond. Er is ook geen extra onzekerheid over de zorguitgaven, die worden volledig vergoed. Het nadeel is dat veel gedragingen niet observeerbaar zijn en dus niet als basis voor premiedifferentiatie kunnen dienen. Een tweede nadeel is dat veel gezondheidskenmerken, zoals BMI, de uitkomst is van zowel aanleg als gedrag – dus van zowel omstandigheden als inzet. Premiekorting ligt niet voor de hand als het belang van omstandigheden zwaar weegt, maar wel als inzet belangrijk is. Mede om deze redenen bieden Amerikaanse zorgverzekeringen wel kortingen voor mensen die niet roken (of omgekeerd, rokers betalen een hogere premie), maar zijn ze terughoudend in premieverschil op basis van BMI. Tegelijk kijken Nederlandse verzekeraars wel steeds vaker naar overgewicht (naast roken) om de premie van de levensverzekering vast te stellen.

6 Conclusie

Solidariteit gaat over de gewenste mate van gelijkheid en over de bereidheid om aan gelijkheid bij te dragen. Een samenleving die solidariteit hoog in het vaandel heeft, en dus een hoge mate van gelijkheid nastreeft met ruime sociale voorzieningen, streeft naar kwalitatief goede zorg voor iedereen. Hierbij past een breed basispakket voor de Zvw en een voldoende aanbod van AWBZ-en Wmo-voorzieningen. In het boek noemen wij dit zorgsolidariteit.

Deze zorgsolidariteit kan zich echter ook uiten in een vangnet voor zorg, vergelijkbaar met bijstand en sociale huurwoningen. Een vangnet sluit beter aan bij argumenten om meer te differentiëren in zorg, zodat rekening wordt gehouden met verschil in inzet, zoals een gezonde leefstijl. En met verschil in voorkeuren, waarbij de ene persoon meer waarde hecht aan gezondheid en verzorging dan een ander. En met verschil in bestedingspatronen, waarbij rijkere mensen meer te besteden hebben en dat deels aan betere en luxe zorg willen uitgeven. Deze argumenten pleiten voor het aanbieden van verschillende zorgpakketten en een lagere premie voor mensen met een gezonde leefstijl.

Literatuur

- Ales, L., R. Hosseini & L.E. Jones (2012), 'Is there "too much" inequality in health spending across income groups?', NBER Working Paper 17937.
- Alesina, A.F., & P. Giuliano (2009), 'Preferences for Redistribution', NBER Working Paper 14825.
- Cawley, J., & C. Meyerhoefer (2012), 'The medical care costs of obesity: An instrumental variables approach', *Journal of Health Economics*, 31(1), 219-230.

- Chandra, A., D. Cutler & Z. Song (2012), 'Who ordered that? The economics of treatment choices in medical care', in: M. Pauly, T. McGuire & P. Barros (eds.), *Health Economics* (pp. 397-432), Elsevier.
- Colombo, F., & N. Tapay (2003), 'Private Health Insurance in Australia; A Case Study', Parijs: OECD.
- Corneo, G., & H.P. Grüner (2002), 'Individual preferences for political redistribution', *Journal of Public Economics*, 83(1), 83-107.
- Costa-Font, J., M. Gemmill & G. Rubert (2011), 'Biases in the healthcare luxury good hypothesis?: A meta-regression analysis', *Journal of the Royal Statistical Society*, 174(1), 95-107.
- Currie, J., & F. Gahvari (2008), 'Transfers in Cash and In-Kind: theory meets the data', *Journal of Economic Literature*, 46(2), 333-383.
- Dworkin, R. (1993), 'Justice in the distribution of health care', *McGill Law Journal*, 38(4), 883-898.
- Fleurbaey, M., & E. Schokkaert (2012), 'Equity in health and health care', in: M. Pauly, T. McGuire & P. Barros (eds.), *Health Economics* (pp. 1003-1092), Elsevier.
- Getzen, T. (2000), 'Forecasting health care expenditures: short, medium and long (long) term', *Journal of Health Care Finance*, 26(3), 56-72.
- Giuliano, P., & A. Spilimbergo (2009), 'Growing up in a recession: beliefs and the macroeconomy', NBER Working Paper 15321.
- Grossman, M. (1972), 'On the concept of health capital and the demand for health', *Journal of Political Economy*, 80(1), 223-255.
- Hoeymans, N., J. Melse & C. Schoemaker (2010), 'Gezondheid en determinanten', Deelrapport van de VTV 2010 Van gezond naar beter, RIVM.
- Jongen, E., M. Mastrogiacomo & B. ter Weel (2011), 'Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders', CPB Policy Brief 2011/14.
- Kakes, J., & J. de Winter (2008), 'Preferences for redistribution in the Netherlands', DNB Working Paper 179.
- Piketty, T. (1995), 'Social mobility and redistributive policies', *Quarterly Journal of Economics*, 90, 551-584.
- SCP (2012), *Meebetalen aan de zorg*, Den Haag.
- Segall, S. (2010), 'Is health (really) special? Health policy between Rawlsian and Luck Egalitarian Justice', *Journal of Applied Philosophy*, 27(4), 344-358.

Noten

- 1 Ales, Hosseini en Jones (2012).
- 2 Zie Getzen (2000) en Costa-Font e.a. (2011) voor twee overzichten van empirische schattingen naar de relatie tussen inkomen en zorg. Costa-Font e.a. (2011) presenteren een overzicht van de empirische schattingen op basis van regionale en nationale paneldata en vinden dat de schattingen uiteenlopen van 0 tot 2, met een gemiddelde van ongeveer 1.

- 3 Zie de overzichten van Getzen (2000) en Chandra e.a. (2012).
- 4 Jongen e.a. (2012).
- 5 Zie Corneo en Grüner (2002); Kakes en De Winter (2008).
- 6 Fleurbaey en Schokkaert, 2012.
- 7 Segall (2010).
- 8 Cawley en Meyerhoefer (2012).
- 9 Mede gebaseerd op de RIVM-studie van Hoeymans e.a., 2010. Hoofdstuk 8 uit CPB-boek *Toekomst voor de zorg* gaat hier verder op in.
- 10 Kakes en De Winter, 2008; Alesina en Giuliano, 2009.
- 11 Piketty, 1995, Corneo en Grüner, 2002; Giuliano en Spilimbergo, 2008
- 12 Meer hierover in hoofdstuk 7 uit CPB-boek: *Toekomst voor de zorg*.
- 13 Colombo en Tapay, 2003.

Bron

Centraal Planbureau, *Toekomst van de zorg, hoofdstuk 6: Verschillende mensen; dezelfde zorg*, maart 2013.

Grenzen aan de solidariteit in de zorg: een essay

De gezondheidsuitgaven in Nederland bedragen anno 2012 ongeveer dertien procent van het bbp. Er zijn wereldwijd al duizenden publicaties verschenen over deze problematiek, waarbij zich niet alleen economen hebben geroerd maar ook medici, sociologen, politologen en ethici. Het is ondoenlijk om deze hele literatuur te verwerken en dat zal ik dan ook niet proberen. Wel tracht ik een denkraam te formuleren op basis waarvan een genuanceerd debat gevoerd kan worden over gepast zorggebruik, in bijzonder waar het raakt aan de solidariteit in de zorg.

Bernard van Praag

Bernard van Praag is emeritus
hoogleraar aan de Universiteit
van Amsterdam.

De vraag naar gezondheidsdiensten wordt aangejaagd door de vergrijzing en de voortgang van het medisch kunnen. Daardoor stijgt het beslag van gezondheidsdiensten op het nationaal inkomen en zal een doorgaande groei met hetzelfde percentage er op termijn toe leiden dat de gezondheidszorg het nationaal inkomen volledig opsoupeert. In werkelijkheid zagen we tot op heden altijd dat die ongebreidelde groei niet gerealiseerd werd. Zo bestond al in de jaren zeventig publiek de vrees dat binnen een aantal decennia het bbp volledig op zou gaan aan de gezondheidszorg als er geen maatregelen zouden worden genomen. Wel zijn er over de laatste honderd jaar enorme verschuivingen geweest in de bestedingen. In 1969 bedroeg de voedselquote in Nederland nog 25% en die was in 2006 teruggelopen tot 10%. De vakantiequote daarentegen is in die periode aanzienlijk gestegen. Ik deel dus niet de zorg van onheilsprefeten die menen dat het groeiende beslag van gezondheidskosten a priori op rampen moet uitlopen. Het is eerder een kwestie van verschuivende preferenties, waarbij de zorg voor de gezondheid nu eenmaal hoog noteert in het preferentieschema van welvarende burgers.

Solidariteit

In de moderne welvaartsstaat zijn wij gewoon dat we niet zelf voor al onze gezondheidskosten hoeven op te draaien, maar dat ook anderen een deel van de voor ons gemaakte kosten betalen. Men noemt dit solidariteit. We spreken losjes over solidariteit, maar allereerst hebben we behoefte aan een definitie van deze term. Praktisch alle arrangementen van zorg, zoals de ziektekostenverzekering, de AWBZ, de arbeidsongeschiktheidsverzekering, en in ruimere zin de bijstand, zijn omslagstelsels, die te interpreteren zijn als een verzeke-

ring. De verzekerde betaalt een premie en indien het verzekerde risico zich voordoet, dan wordt er betaald vanuit de premieopbrengst. Bijna alle verzekeringen zijn verplicht. Een verzekering is fair wanneer de premie gelijk is aan de verwachte schade. Wanneer we dit bekijken op jaarbasis, dan is de evaluatie vlug gemaakt. Jongeren betalen wel premie maar hebben nauwelijks schade. Ouderen betalen ook premie maar hun verwachte schade is veel hoger dan hun premie. Kortom, voor de verschillende leeftijdscohorten apart is de verzekering niet fair. Maar, zo kan men tegenwerpen, is het evalueren van de fairness van een ziektekostenverzekering op jaarbasis niet vrij absurd?

Het juiste kader is om zo'n verzekering te bekijken over de gehele levensduur. De vraag is dan of de som van de premies die een burger gedurende zijn hele leven betaalt ongeveer gelijk is aan de verwachte schadebedragen over zijn hele leven. Mijn inschatting is dat dat niet het geval is. De zorgkosten concentreren zich in de oude dag. Gegeven de stijgende levensduur en de verbetering en het duurder worden van de beschikbare medische technologie, zal iedereen minder betalen dan hij uiteindelijk op zijn oude dag krijgt. De premies in 1950 dienden immers om de zorgkosten van 1950 te betalen; in 2010 zijn die zorgkosten verdubbeld. Zo bezien hebben jongeren weinig reden tot klagen. Ook zij zullen, wanneer zij oud zijn, naar verwachting weer ditzelfde voordeel deelachtig worden.

138

Toch is er nog meer over te zeggen. In 1950 betaalden in Nederland circa acht jongeren de zorgkosten van één oudere, in 2010 moeten slechts vier jongeren de zorgkosten van een oudere betalen, en in 2040 zullen dat er nog slechts twee zijn. Dit is het gevolg van de drastische daling van het aantal geboorten en de stijging van de levensverwachting. De afhankelijkheidsratio van ouderen ten opzichte van de actieve bevolking is verdubbeld en zal in enige decennia zelfs verviervoudigd zijn. Het beroep op solidariteit tussen jongeren en ouderen van de generatie van 1950–1960 staat dus onder druk. Na 2040, zo zegt de voorspelling, zal die verhouding blijven hangen op 1 staat tot 2, en de jongeren van nu gaan dus ook profiteren van dezelfde solidariteit, waaronder ze nu te lijden hebben. Het gevoel dat we nu hebben – dat op de jongeren van nu een veel zwaarder beroep wordt gedaan voor de zorg voor de generatie jaren vijftig en zestig dan wat die generatie zelf toen ze jong was opzij moest leggen voor de zorg voor ouderen – is dus terecht. Maar het is ook een voorbijgaand verschijnsel, daar de jonge generatie van nu over dertig jaar de kostengenerator zal zijn geworden. Bovendien moet men niet vergeten dat de werkende generaties van nu het in hun jeugd veel beter hebben gehad dan hun ouders tot ze jong waren. Daarnaast hebben ouders van nu veel meer in de huidige werkende jongeren in de vorm van onderwijs kunnen investeren dan de vooroorlogse generaties en de 'babyboomers' ooit voor hun kinderen hebben kunnen doen. Een groter beroep op solidariteit van de oudjes van nu op hun nakroost is dus verdedigbaar.

Grenzen aan de solidariteit

Naast de demografische factor is er de realiteit van de continue vergroting van de medische mogelijkheden. Medicijnen en therapieën komen beschikbaar waarmee kwalen kunnen worden genezen die tot voor kort slechts leidden tot de dood. De effecten van deze trend zijn tweërlei. Enerzijds zien we positieve effecten: de kwaliteit van leven stijgt, de arbeidsproductiviteit van actieven stijgt en het arbeidsverzuim daalt. Bovendien dalen sommige kostencomponenten, bijvoorbeeld door de sterke daling van de ligduur in ziekenhuizen. Anderzijds gaan de medische kosten omhoog door de stijgende investeringen in de kwaliteit van het medisch en paramedisch personeel, de uitbreiding van de mogelijkheden en dus het aanbod en de stijging van de kosten van medicijnen en apparatuur. Het netto-effect is een sterke stijging van de gezondheidskosten in ruime zin als deel van het nationaal inkomen, voor een aanzienlijk deel veroorzaakt door de zich voltrekkende demografische structuurverandering. Het is niet te ontkennen dat er een communis opinio is in Nederland dat de stijging van de gezondheidskosten dramatisch is en dat men niet goed in staat is tot beheersing.

De vraag doet zich dan voor hoe het verzekerd pakket van diensten en goederen kan worden verkleind in hoeveelheid en in prijs. Deze vraag heeft natuurlijk een economisch én een medisch-ethisch aspect. Er zijn twee partijen bij betrokken. De Nederlandse bevolking van premie- en belastingbetalers heeft voordeel van pakketverkleining. Anderzijds hebben specifieke groepen, bijvoorbeeld ouderen, chronisch zieken, allochtonen, sporters en gezondheidswerkers mogelijk nadeel van pakketverkleining. Het verlagen van specialistenbeloningen zal niet in dank geaccepteerd worden door specialisten en misschien leiden tot een vermindering van het specialistisch aanbod.

Toch hoeven we niet elke kostenverhoging in volume, prijs of pakketuitbreiding klakkeloos te accepteren. Wordt ook bij een aantal claims niet ten onrechte een beroep gedaan op de solidariteit? Er zijn vormen van solidariteit die men maatschappelijk acceptabel vindt en andere vormen die lijken op klaploperij. Ik zal enige aangrijpingspunten aangeven die kunnen leiden tot pakketverkleining zonder dat dit ernstige welvaartsverliezen of inbreuken op de solidariteit tot gevolg heeft, behalve misschien in een overgangperiode. In feite zijn deze punten vrij algemeen bekend. Men praat er alleen in sommige kringen niet graag over, en gedeeltelijk liggen zij zelfs in de sfeer van het maatschappelijk taboe. Het is een lijstje met zeven punten dat hopelijk publieke discussie uitlokt en beslissingen omtrent de solidariteit beter bespreekbaar maakt.

De organisatie van het medisch aanbod

De indruk bestaat dat de efficiency van onze gezondheidszorg op een aantal punten verbeterd zou kunnen worden. Ik doel hier op het bestaan van een omvangrijke, gedeeltelijk overbodige managersklasse, de buitensporige salari-

ering van de top van de gezondheidszorg, en de mogelijke onderbenutting van lageropgeleiden in de zorg door te snelle doorverwijzing naar hogere echelons. Bij huisartsen werd het uitoefenen van eenvoudige specialistische verrichtingen tot voor kort met succes gestimuleerd, maar nu door het wijzigen van het beloningssysteem weer gedemotiveerd.

Tevens is het bevorderen van parttime-aanstellingen bijzonder inefficiënt. In de eerste plaats omdat de investering van de opleidingskosten en de 'vaste kosten om bij te blijven' in tijd hetzelfde zijn, of men nu drie, vier of vijf dagen werkt. In de tweede plaats omdat er veel meer overdrachten dienen plaats te vinden die op zich al veel tijd kosten en 'ruis op de lijn' veroorzaken. Er is hier overigens de interessante vraag of de facilitering van parttime werken anderszids niet leidt tot een verruiming van het aanbod, speciaal van vrouwen.

Ook bij het 'marktdenken' in de gezondheidszorg kan een vraagteken gezet worden. In de eerste plaats zijn de verzekeraars wel heel bijzondere marktagenten. Zij zijn een klein aantal regionale monopolisten met als tegenpartij een amorfe verzameling van artsen, apothekers en andere gezondheidswerkers die zich (van de NMA) niet mogen organiseren als onderhandelingspartij. Zij mogen veelal slechts tekenen bij het kruisje in de contracten die verzekeraars voorleggen. Is deze marktform wat men verstaat onder volledige en vrije mededinging? Ongetwijfeld is er inefficiëntie in ziekenhuizen en bij andere aanbieders en verdienen sommige aanbieders te veel. De marktmacht van verzekeraars zal daar wel gunstig werken, hoewel vaak ten koste van ontoelaatbare verschraling van het aanbod. Men denke aan het opheffen van ziekenhuizen, huisartspraktijken en apotheken in de periferie of de mechanisering van de thuiszorg waar geen tijd meer wordt gelaten voor persoonlijk contact tussen verzorger en verzorgde. Maar waar blijft de opbrengst van deze kostenreducties? Blijft er niet veel hangen bij de verzekeraars in de vorm van salarissen en gebouwen? Het gevaar is dat de sfeer en arbeidsmoraal in de gezondheidsmarkt wordt aangetast. Het is de vraag of het aanbieden van gezondheidsdiensten niet gaat verworden tot de vraag waar het meeste geld mee kan worden opgehaald door gesjoemel met DBC's, in plaats van de ouderwetse huisartsenzorg en thuiszorg van de wijkzuster. Het resultaat van dit alles zou heel goed een prijsverhoging én een kwaliteitsverlaging kunnen zijn.

Terminale zorg en vrijwillige levensbeëindiging

Een tweede aangrijpingspunt is ongetwijfeld het beleid omtrent vrijwillige levensbeëindiging en terminale zorg. Laat mij beginnen te stellen dat eenieder in volledige vrijheid moet kunnen beslissen of hij wil blijven doorleven of de voorkeur geeft aan een zelfgekozen levenseinde. Kiest hij voor het blijven doorleven dan dient men hem ook alle medische en niet-medische ondersteuning te geven. Dit gezegd zijnde moet ook gezegd kunnen worden dat er een aanzienlijk aantal mensen is die niet of niet meer voor hun plezier leven en die

hun leven graag willen beëindigen. Het gaat hier zowel om fysiek als psychisch lijden. Ook bij een fundamentele beslissing als deze speelt de mode een rol. Nu zetten veel groepen vanuit onze cultuur nog een stevig stigma bij de gewilde dood. We zien echter een trend in de hedendaagse maatschappij om vrijwillige levensbeëindiging bespreekbaar te maken en zelfs acceptabel te achten. Een enquête van *Medisch Contact* uit juni van dit jaar toont aan dat ook veel artsen zelf van mening zijn dat er in het laatste stadium vaak sprake is van 'overbehandeling' om het leven van zeer matige kwaliteit nog met enige weken of maanden te rekken. Ik juich de ontwikkeling van dit inzicht toe. Het economische effect van deze trend is evident. Schattingen geven aan dat circa 15% van de totale gezondheidskosten van een Nederlander gemaakt wordt gedurende het laatste levensjaar. Stoppen met overbehandeling en een liberale toegang tot vrijwillige euthanasie kan dus al vlug leiden tot een daling van enige procenten per jaar. Het valt moeilijk in te zien waarom, wanneer zowel patiënt als maatschappij gebaat is bij die beslissing, dit zou moeten worden tegengehouden.

Perinatale behandeling

Eenzelfde kwestie speelt voor de geestelijk en zwaargehandicapte baby's die met een zware chronische ziekte en een predictie voor een ernstig onvolledig leven geboren worden. Het verschil is uiteraard dat deze embryo's of pasgeborenen geen eigen mening hebben. Ook hier geldt dat elk ouderpaar in volledige vrijheid moet kunnen beslissen of het zijn kind wil laten leven of dat het de pasgeborene baby een later leven vol van moeilijkheden en onvervulbare wensen wil besparen. Kiest men voor het blijven doorleven dan dient de maatschappij ook alle medische en niet-medische ondersteuning te geven gedurende het hele volgende leven. Ook hier gaat het om een belangrijk ethisch vraagstuk, dat ieder naar zijn eigen gevoel moet oplossen. In deze levensvraagstukken lijkt de tijd echter voorbij dat een deelgroep zijn ethiek kan opleggen aan een andere groep die op basis van volledige integriteit een andere afweging wil maken. Ook hier zijn een aantal procenten van de gezondheidskosten in het geding.

Ongezond consumptiegedrag

Er is één deel van de gezondheidsuitgaven waarvoor de noodzaak van solidariteit reeds een punt van publieke discussie is geworden. Het gaat hier om het manifest ongezonde consumptiegedrag. Waarom zou de gemeenschap de kosten moeten dragen van bewust individueel gedrag dat leidt tot hoge kosten voor de gemeenschap, terwijl het individu die kosten kan voorkomen? Het bekende wat cynische tegenargument is dat weliswaar ongezond consumptiegedrag leidt tot hoge medische kosten, maar dat dit weer goed gemaakt wordt omdat ongezond levende mensen veel minder lang van hun pensioen kunnen genieten door hun lagere levensverwachting. Dan worden echter de niet-medi-

sche kosten van arbeidsverzuim, lagere productiviteit, en het moeilijk kwantificeerbare verlies van kwaliteit van leven nog niet meegerekend.

Het aantal alcohol- en drugsverslaafden is over de periode 2002–2008 gestegen met 15%. Onlangs suggereerde de arts Kingma dat zogenoemde ‘coma-zuipers’ zelf de kosten van hun behandeling zouden moeten betalen. Nu is dit misschien wel erg cru en zou het een averechtse uitwerking kunnen hebben omdat een aantal coma-zuipers niet meer naar het ziekenhuis zouden willen gaan. Toch zou het zeer aan te bevelen zijn wanneer deze drinkers een forse maar inkomensafhankelijke eigen bijdrage moeten betalen. Het gaat hierbij niet zozeer om de kostencompensatie an sich. Voor jeugd met weinig inkomen zou men kunnen denken aan een bedrag van bijvoorbeeld drieduizend euro, terwijl de kosten van de behandeling en nazorg wellicht in de tienduizenden lopen. Men zou ook kunnen denken aan een vergoeding in natura door de onmatige consument een aantal dagen te laten meewerken in het ziekenhuis met schoonmaken. Dit eigen risico zou wel een flinke afschrikwekkende werking hebben.

Dezelfde filosofie kan worden toegepast op roken, drugsgebruik en bovenmatig alcoholgebruik. Hier ligt het verhogen van de prijs voor de hand door een accijnsverhoging op sigaretten en alcoholische dranken. Hetzelfde zou moeten gelden voor alle snoepgoed en suikerhoudende dranken, die obesitas veroorzaken. Ook hier praten we niet over een verwaarloosbaar risico. De Raad voor de Volksgezondheid becijferde in 2011 chronische ziekten die veroorzaakt worden door roken, ongezonde voeding, overmatig alcoholgebruik en te weinig beweging op 27% van de totale ziektelast. VNO-NCW schat alleen al de kosten voor werkgevers wegens verzuim door overgewicht op 600 miljoen per jaar. Het beoefenen van sport is in principe gezond. Toch is ook het aantal ongevallen bij sport niet verwaarloosbaar, wat leidt tot medische kosten en arbeidsverzuim. In het Nationaal Kompas Volksgezondheid werden deze kosten enige jaren geleden geschat op een bedrag van circa anderhalf miljard euro aan schade. De vraag is dan of bij bepaalde sporten, net zoals bij skiën, geen aanvullende premie zou moeten worden betaald.

Psychische problematiek

Het RIVM signaleert dat het aandeel voor psychische stoornissen in de gezondheidskosten 20% bedraagt. Het is een van de snelst groeiende kostenposten, waarbij het demografisch effect naar verhouding gering is. De stijging zal voor een deel toe te schrijven zijn aan de ontwikkelingen in de maatschappij, waarbij de groeiende inkomensonzekerheid, de woningnood en het wegvallen van oude vertrouwde verbanden van gezin en kerk ongetwijfeld een rol spelen. Niettemin zou ook hier wel eens sprake van overconsumptie kunnen zijn. Een goed onderzoek naar de gerechtvaardigheid en effectiviteit van een aantal therapieën lijkt niet een overbodige wens.

Normale kosten

Ten slotte komen we dan bij de normale kosten die een ieder maakt. Voor opgenomen zieken gaat het dan om voeding, kleding, bewassing, gewone medicijnen en eenvoudige hulpmiddelen. Het lijkt redelijk dat zodra iemand ergens wordt opgenomen hij hiervoor gewoon de normale kosten zou moeten betalen die hij thuis ook zou maken. Hetzelfde geldt voor de rollator en andere eenvoudige hulpmiddelen.

Niet-medische kosten

De maatschappelijke solidariteit strekt zich verder uit dan het medische circuit. Ziekteverzuim en verlies aan arbeidsproductiviteit leiden tot kostenverhogingen en hogere sociale premies en belastingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, Wajong, sociale werkplaatsen en bijstand. Vaak zijn beslissingen van bedrijfs- en keuringsartsen hierbij van essentieel belang. Deze kosten voor de maatschappij zijn hier grotendeels buiten beschouwing gebleven, maar dienen toch wel als aanzienlijke post te worden opgevoerd. Het is niet onwaarschijnlijk dat de waarde van deze posten in dezelfde orde van grootte zal liggen als de medische kosten.

Slotwoord

In onze westerse maatschappij is de periode van groei en het daarmee gepaard gaande gevoel van euforie voorbij. We moeten op de kleintjes gaan letten, maar anderzijds willen we de voornaamste verworvenheid van de moderne welvaartsstaat, de solidariteit tussen de burgers, niet prijsgeven. Een belangrijke component van onze verzorgingsstaat is dat men als gemeenschap opkomt voor de noodzakelijke gezondheidskosten van de individuele burger. Het individu kan er immers niets aan doen wanneer het noodlot hem treft met een slechte gezondheid. Het wordt wat anders wanneer het individu zelf de schade min of meer bewust veroorzaakt. In dat geval is het dubieus of voor dat deel van de schade ook de solidariteit van de medeburger kan worden ingeroepen. Tot voor kort lag het uitspreken van twijfel over de gerechtvaardigdheid of het concreet benoemen van bepaalde delen van de gezondheidsuitgaven in de sfeer van het maatschappelijk taboe. Onder de druk van stijgende gezondheidskosten en een teruglopend budget van gezinnen en van de overheid lijkt de solidariteitskwestie bespreekbaar te worden. Uiteraard zullen er nog achterhoedegevechten geleverd worden die de implementatie van een politieke discussie nog wel een aantal jaren kunnen vertragen. Met deze bespreking, waarbij ik bewust niet heb getracht numerieke schattingen van die posten te geven, meen ik een aanzet te geven voor een dergelijke discussie. Instituten als RIVM, CBS en SCP zullen wel zorgen voor de broodnodige kwantificering.

Bron

ESB 97(4644S), 5 oktober 2012, p. 65-69.

Grenzen aan leefstijlsolidariteit

Inleiding

Solidariteit is de pijler waarop het zorgstelsel is gebouwd. Door de solidariteit vormen de zorguitgaven onderdeel van de collectieve uitgaven. Alle beperkingen die dit oplegt aan burgers, zorgverzekeraars en zorgaanbieders – zoals de verzekeringsplicht, de geregelde marktwerking en het keurslijf van het budgettair kader zorg – zijn te verklaren uit het solidaire karakter van het stelsel.

Solidariteit is een expliciete doelstelling in de zorgverzekering. In 2004 werden in de memorie van toelichting bij de zorgverzekeringswet de solidariteitsbeginselen als volgt omschreven: 'De regering beoogt een verzekeringsstelsel te creëren dat enerzijds het nemen van eigen verantwoordelijkheid en marktwerking aanmoedigt en anderzijds een stevige verankering geeft aan de sociale randvoorwaarden (solidariteit tussen inkomens en risico's)' (Memorie van toelichting, p. 5).

Opvallend is dat bij de sociale randvoorwaarden wel inkomens- en risicosolidariteit worden genoemd, maar niet leefstijlsolidariteit (solidariteit met mensen die ongezonde keuzes maken). In de memorie van toelichting bij de zorgverzekeringswet komt het woord 'leefstijlsolidariteit' niet voor. Dat is vreemd. In de zorgverzekeringswet wordt de inkomenssolidariteit beperkt door de nominale premie en de grenzen aan de inkomensafhankelijke premieheffing. Risicosolidariteit wordt beperkt door het verplichte en vrijwillige eigen risico. De leefstijlsolidariteit in de zorgverzekeringswet is evenwel ondanks de beïnvloedbaarheid van leefstijlrisico's niet verder begrensd dan de risicosolidariteit. Van de totale kosten van de gezondheidszorg is circa 6% toe te schrijven aan ongezond gedrag (IBO, 2007). In de zorgverzekering wordt geen onderscheid gemaakt tussen mensen met een gezonde en ongezonde leefstijl, ondanks het feit dat een substantieel deel van de schadelast in de zorgverzekering het gevolg is van een ongezonde leefstijl.

In deze bijdrage stellen we de vraag centraal of er grenzen gesteld moeten worden aan de leefstijlsolidariteit in de zorgverzekering. Begrenzingsen aan leefstijlsolidariteit betekenen dat er onderscheid gemaakt wordt in premiestelling, verzekerd pakket of behandeling tussen verzekerden met een gezonde leefstijl en verzekerden met een ongezonde leefstijl. In deze bijdrage bespreken we de mogelijkheden voor het maken van onderscheid naar leefstijl in de zorgverze-

Wim Groot en Flip van Sloten

Wim Groot is hoogleraar gezondheidseconomie aan de Universiteit van Maastricht en raadslid bij de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ). Flip van Sloten is senior adviseur bij de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ).

kering. Alvorens we dat doen schetsen we eerst de omvang van de leefstijlsolidariteit in de zorgverzekering.

Leefstijl, gezondheidsverschillen en solidariteit in de zorgverzekeringen

De afgelopen zestig jaar is de levensverwachting voor vrouwen met ruim tien jaar en die van mannen met ruim acht jaar gestegen (RIVM, 2012). Als we kijken naar de toename van levensverwachting over de afgelopen dertig jaar dan zien we evenwel dat de levensverwachting voor mannen sneller is toegenomen dan voor vrouwen: sinds 1980 wordt het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen kleiner. De belangrijkste oorzaak van de daling in het verschil in levensverwachting is de sterke afname van het aantal rokers onder mannen (RIVM, 2012).

Hoger opgeleiden hebben een langere levensverwachting dan lager opgeleiden. Onder mannen is dit verschil 7,3 jaar, onder vrouwen 6,4 jaar. Leefstijlverschillen zijn een belangrijke oorzaak van sociaaleconomische gezondheidsverschillen, en vice versa. Hoger opgeleiden roken minder en hebben minder vaak overgewicht dan lager opgeleiden, zoals uit tabel 1 blijkt.

Tabel 1. Prevalentie roken en overgewicht naar opleidingsniveau (in procenten)

Opleiding	Roken mannen	Roken vrouwen	Overgewicht mannen	Overgewicht vrouwen
Laag	33	32	57	49
Midden	30	28	48	40
Hoog	22	18	36	30

Bron: RIVM: Nationaal Kompas Volksgezondheid.

De sociaaleconomische gezondheidsverschillen zijn de afgelopen jaren niet kleiner geworden (Kunst, 2011). Vanuit een oogpunt van solidariteit is grote maatschappelijke ongelijkheid, bijvoorbeeld in de vorm van sociaaleconomische gezondheidsverschillen, niet wenselijk. Dat de sociaaleconomische gezondheidsverschillen niet verminderen komt mede doordat de sociaaleconomische leefstijlverschillen zijn toegenomen. Zo ligt het aantal rokers onder laag opgeleide mannen de helft hoger dan onder hoog opgeleiden. Deze verschillen in rookgedrag zijn tussen 1997 en 2007 toegenomen doordat vooral hoger opgeleiden zijn gestopt met roken (RIVM, 2012).

Hoewel leefstijlverbetering tot een algehele toename van de levensverwachting heeft geleid, blijft een ongezonde leefstijl de belangrijkste oorzaak voor vermijdbare sterfte. Hart- en vaatziekten, diabetes, COPD, beroerte en hartfalen zijn vijf van de tien meest voorkomende ziekten in ons land. Samen met dementie zijn hart- en vaatziekten en longkanker de drie belangrijkste doodsoorzaken. Astma, diabetes en depressie zijn de drie aandoeningen die

de sterkste groei laten zien in prevalentie (RIVM, 2012). Wat deze aandoeningen – met uitzondering van dementie – met elkaar gemeen hebben is dat ze kunnen ontstaan door omgevingsfactoren – waaronder leefstijl – en derhalve te voorkomen of op zijn minst beïnvloedbaar zijn. De gedachte dat ziekten en aandoeningen iets zijn wat ons overkomt, is dus deels onjuist. Zeker de helft van de ziektes is in principe vermijdbaar, aldus Johan Mackenbach in zijn boek *Ziekte in Nederland* (Mackenbach 2010). Ruim een kwart van de ziektelast van typische welvaartsziekten als diabetes, hartaandoeningen, COPD en een aantal vormen van kanker, komt voort uit leefstijl (RVZ, 2011). Daarmee zijn ook veel van de zorgkosten van deze aandoeningen vermijdbaar.

De oorzaken van ongezond gedrag zijn divers. Biologische (verslaving; erfelijke aanleg), culturele en sociale factoren zijn van belang. Economische factoren en de gezondheidszorg spelen echter ook een rol. Zo heeft de toename van overgewicht een belangrijke economische oorzaak (Philipson & Posner, 2008). De toename van overgewicht is mede het gevolg van de toename van het besteedbaar inkomen en van de daling van de prijs van voeding en niet-bewegen. Technologische innovaties hebben ertoe geleid dat de kostprijs van de productie van voeding is gedaald evenals de kosten van het bezit en het gebruik van geautomatiseerd vervoer zoals de auto. Deze ontwikkelingen hebben niet alleen voor een toename in de voedselconsumptie geleid, maar ook gezorgd voor een verschuiving in het voedingspatroon naar meer luxe en minder calorierijke voedingsmiddelen. Volgens Lakdawalla & Philipson (2002) kan bijna de helft van de gewichtstoename sinds de jaren zeventig in de VS worden toegeschreven aan de daling van de relatieve prijs van voeding.

Medische technologie en de organisatie van de zorg kunnen eveneens bijdragen aan ongezond gedrag. Medische innovaties, zoals de ontwikkeling van cholesterol- en bloeddrukverlagende middelen, hebben er verder voor gezorgd dat de gezondheidsrisico's van ongezond gedrag – zoals hart- en vaatziekten – zijn verminderd (zie, bijvoorbeeld Mazzaglai et al., 2009). De betere bescherming tegen gezondheidsschade door ongezond gedrag verlaagt de drempel voor ongezond gedrag. Mede daardoor hebben deze medische innovaties – samen met de toename van ongezonde gedragingen zoals de toename van het alcoholgebruik en het aantal mensen met overgewicht – geleid voor een toename van de kosten van de gezondheidszorg.

Het recht op (vergoeding van) zorg is niet geclausuleerd; iedere verzekerde heeft toegang tot curatieve zorg en AWBZ-zorg ongeacht de aard en de oorzaak van de aandoening of hulpvraag. Tot de verzekerde curatieve zorg behoort ook preventie en leefstijladvies, maar specifieke preventieve aanspraken, zoals stoppen met roken, dieetadvisering of de beweegkuur behoren niet (meer) of slechts beperkt tot de verzekerde aanspraken.

Bij de verdeling van de zorgpremies (de financiering van de zorg) wordt evenmin rekening gehouden met leefstijl. De financiering is grotendeels gebaseerd op het solidariteitsprincipe. Premies voor de Zvw en de AWBZ zijn niet gebaseerd op de verwachte schadelast (equivalentiebeginsel). Zorggebruikers en niet-zorggebruikers betalen een gelijke premie. De premies voor de Zvw en de AWBZ zijn voorts inkomensgerelateerd. Er is geen differentiatie naar leefstijl van eigen betalingen; wie door een chronische aandoening veel beroep op zorg doet, ontvangt compensatie voor de hoge niet-verzekerde kosten. Het zorgstelsel (Zvw en de AWBZ) prikkelt op deze manier niet tot een gezonde leefstijl. De afwezigheid van deze prikkels, impliceert een hoge mate van leefstijlsolidariteit. Tegelijkertijd is leefstijlsolidariteit – in tegenstelling tot inkomens- en risicosolidariteit – geen expliciet doel van het zorgstelsel.

Doordat in de zorgverzekeringen de premie op individueel niveau niet afhankelijk is van de verwachte schadelast, komen de zorgkosten die het gevolg zijn van ongezond gedrag grotendeels voor rekening van anderen. Hierdoor worden individuen niet met de volledige kosten van hun ongezond gedrag geconfronteerd. Het verzekerde pakket is ruim en ongeclausuleerd en de toegang tot de zorg is in ons land prima. De drempel tot ongezond gedrag wordt hiermee verlaagd.

Opvattingen over solidariteit bij stijgende zorguitgaven en een stagnerende economie

147

‘Solidariteit is het uitgeven van andermans geld’, zo betoogde het Britse opinie-weekblad *The Economist* onlangs. De gezondheidszorg en de sociale zekerheid zijn op deze solidariteit gestoeld: hoge inkomens betalen voor lage, jongeren voor ouderen, werkenden voor werkzoekenden, en mensen die gezond zijn betalen voor arbeidsongeschikten en zorggebruikers. Opvattingen over solidariteit zijn cultureel bepaald. De Robin Hood gedachte die uit de bovenstaande definitie van solidariteit spreekt, wordt niet door iedereen gedeeld. Uit een recente opiniepeiling van het onderzoeksbureau Gallup blijkt dat bijna de helft van de Amerikanen vindt dat de overheid burgers *niet* moet verplichten om een zorgverzekering te kopen.

Het verzet van veel Amerikanen tegen ‘Obamacare’ zal velen van ons vreemd voorkomen: wij vinden dat in een beschaafde samenleving iedereen toegang moet hebben tot goede en betaalbare zorg. Wat wij normaal vinden – iedereen heeft een betaalbare zorgverzekering – wordt door velen in de VS als ongewenste overheidsbemoeienis en een stap op weg naar een verderfelijk soort socialisme gezien.

De solidariteit in de Nederlandse samenleving is de afgelopen vijftig jaar sterk van karakter veranderd (De Beer, 2011). De nadruk is meer komen te liggen op inkomensoverdracht en minder op zelfopoffering en altruïsme. Als gevolg hiervan is solidariteit minder persoonlijk en anoniemer geworden.

Maatschappelijke organisaties, zoals de kerken, spelen vrijwel geen rol meer. De bestuursleden van de Vincentiusvereniging gaan niet meer op huisbezoek bij gezinnen die ondersteuning nodig hebben. De oudste dochter in het gezin hoeft ook niet meer thuis te blijven om voor de bejaarde ouders te zorgen. Solidariteit heeft ook een meer verplichtend karakter gekregen doordat de overheid burgers dwingt om bij te dragen aan collectieve voorzieningen. En nu staan de opvattingen over solidariteit onder invloed van een stagnerende economie en stijgende zorgkosten.

De econoom Benjamin Friedman heeft in zijn boek *The Moral Consequences of Economic Growth* betoogd dat kenmerken van een tolerante samenleving zoals solidariteit en herverdeling van inkomen gedijen in perioden van economische groei. Dan zijn burgers bereid om een deel van hun welvaartsgroei af te staan voor anderen in de samenleving. Friedman zegt hierover: 'Economische groei houdt in dat voor de meerderheid van de bevolking de levensstandaard omhoog gaat. Dit bevordert vaak het bieden van kansen, tolerantie van diversiteit, sociale mobiliteit, een hang naar rechtvaardigheid en betrokkenheid bij de democratie.' (Friedman, 2005, p. 4). Recessies en stagnerende economische groei vormen daarentegen een voedingsbodemp voor intolerantie. De jaren dertig zijn hiervan het meest schrijnende voorbeeld. Een recenter voorbeeld is de Tea Party beweging in de VS: een beweging die de inkomensherverdeling door de overheid – de solidariteit – wil terugdringen en die haar voedingsbodemp vindt in grote groepen in de Amerikaanse middenklasse die er de afgelopen jaren niet of nauwelijks in inkomen op vooruit zijn gegaan.

Net als in de VS zien we ook in ons land een geleidelijke daling van de welvaartsgroei. Over een langere periode bezien neemt de loongroei af. In de jaren zestig lag de jaarlijkse loonstijging gemiddeld 6% boven de inflatie. In de jaren zeventig daalde dit tot 3%. In de jaren tachtig bleven de lonen gecorrigeerd voor inflatie nagenoeg onveranderd, terwijl in de jaren negentig de reële lonen met gemiddeld niet meer dan 0,6% per jaar toenamen. Hoewel cijfers over het afgelopen decennium ontbreken, zal de reële loongroei over de afgelopen tien jaar niet hoger zijn dan in de jaren negentig.

Nu de collectieve zorgquote sinds begin deze eeuw een stevige groei heeft doorgemaakt, die volgens het CPB (2011) nog geruime tijd zal doorzetten, treedt een nare cumulatie op. De herverdeling van inkomen via de gezondheidszorg zal zichtbaar verder toenemen: een steeds groter deel van het inkomen wordt herverdeeld van gezond mensen naar zieke, van hogere naar lagere inkomens en van jongeren naar ouderen. Dit zou onder andere de volgende effecten kunnen hebben:

- Hogere zorgkosten zouden kunnen leiden tot een verenging van de groep waarmee men solidair wenst te zijn. Jongeren die wel solidair willen zijn

met andere jongeren, maar niet met ouderen. Niet-rokers die wel solidair wenssen te zijn met niet-rokers, maar niet met rokers.

- Naarmate burgers verplicht worden om meer te betalen voor de zorg, zal de neiging tot calculerend gedrag toenemen. Hoe hoger de premies, hoe vaker de vraag zal worden gesteld wat je hiervoor terugkrijgt. Dit kan er toe leiden dat gezonde premiebetalers meer van de zorg gebruik gaan maken. Het gevolg hiervan zou een verder stijging van de zorgkosten en een erosie van solidariteit kunnen zijn.

Als dan tegelijkertijd een steeds groter deel van de zorgkosten wordt veroorzaakt door ziekten en aandoeningen die gedragsgerelateerd en 'dus' vermijdbaar zijn, roept dit de vraag op of dit de bereidheid tot solidariteit niet onder druk zet: in hoeverre blijven we bereid te betalen voor de kosten die voortvloeien uit ongezond gedrag van anderen?

Burgers zijn minder bereid tot solidariteit met mensen die bewust gezondheidsrisico's nemen. Zo concluderen Hansen et al. (2005) op basis van data verzameld in 2001 over rechtvaardigheidsoordelen en de bereidheid om te betalen voor zorg dat: 'Als (potentiële) patiënten (dreigen) getroffen (te) worden door een kwaal waarvan oorzaak en verantwoordelijkheid buiten henzelf liggen, dan verdienen ze eerder dat (preventie of) behandeling van die kwaal bekostigd wordt uit de basisverzekering, dan in het geval dat de oorzaak door hun levensstijl mede bij henzelf ligt en zijzelf een deel van de verantwoordelijkheid dragen.' (Hansen et al., 2005, p. 81). Bonnie et al. (2010) vinden op basis van data uit 2007 dat 58% van de respondenten van mening is dat rokers een hogere zorgverzekeringspremie zouden moeten betalen. Bijna een derde vindt dat mensen met overgewicht meer premie zouden moeten betalen. Daarentegen vindt slechts 2% dat ouderen meer moeten betalen en 12% dat sporters meer premie moeten betalen.

Een recenter opinieonderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek vindt eveneens dat Nederlanders minder solidair zijn met mensen met een ongezonde leefstijl. Ruim de helft van de Nederlanders vindt dat zij een hogere zorgpremie zouden moeten betalen. De geringere solidariteit met mensen met een ongezonde leefstijl lijkt gedeeltelijk bepaald door leefstijl: vooral niet-rokers vinden dat rokers meer premie zouden moeten betalen. Zo vindt 65% van de niet-rokers dat rokers meer premie zouden moeten betalen tegenover slechts 20% van de mensen die dagelijks roken. Het CBS onderzoek vindt vergelijkbare uitkomsten als het om de zorgpremies voor mensen die veel alcohol drinken. De mening over premiedifferentiatie naar bewegen verschilt eveneens tussen regelmatige en niet-regelmatige sporters: een derde van de regelmatige sporters vindt dat de premie voor mensen die onvoldoende bewe-

gen hoger zou moeten zijn, tegenover 16% van de niet-regelmatige sporters (Kloosterman, 2011).

Niet iedereen heeft dezelfde opvattingen over solidariteit. Zo blijkt uit een al wat oudere studie dat mannen zich over het algemeen minder solidair met rokers en mensen met overgewicht tonen dan vrouwen (Bernts, 1991). Wel nemen de verschillen tussen mannen en vrouwen af met leeftijd (Bonnie et al., 2010). Hoger opgeleiden zijn – net als mannen – minder solidair met mensen met een ongezonde leefstijl (Bernts, 1991). De lagere inkomens zijn ook meer solidair met hun eigen groep (Kloosterman, 2011). De verschillen in leefstijlsolidariteit naar leeftijd zijn niet eenduidig: Bonnie et al. (2010) vinden dat jongeren minder solidair zijn dan ouderen als het gaat om leefstijlsolidariteit, terwijl Bernts & Houtman (1990) concluderen dat ouderen over het algemeen minder solidair zijn.

Opvattingen over solidariteit zijn aan het verschuiven. Zo blijkt (ook) uit een peiling van het bureau Quint Result voor het blad *Arts en Auto* onder tweehonderd (huis)artsen in 2011 dat een kwart van de Nederlandse huisartsen van mening is dat niet-rokende longpatiënten voorrang zouden moeten krijgen bij het maken en inplannen van afspraken. Vier van de tien huisartsen vinden dat patiënten met ernstig overgewicht en een ongezonde leefstijl een hogere zorgpremie moeten betalen. Van de medisch specialisten vindt de helft dit. De grote meerderheid van artsen blijft echter tegen het maken van onderscheid in de zorg (zie: <http://www.mednet.nl/nieuws/id5825-solidariteit-in-zorg-niet-meer-heilig-voor-artsen.html>). Hierin verschillen artsen overigens niet van de gemiddelde Nederlandse burger.

Maatschappelijke kosten en baten van ongezonde leefstijl. Zijn rokers goedkoper?

Het vooruitzicht van steeds zwaarder drukkende zorguitgaven voor vermijdbare ziektelast is een gevaar voor de leefstijlsolidariteit. Behalve mensen die door leefstijl ziek zijn geworden, kan dit ook andere chronisch zieken treffen. Het onderscheid is immers niet altijd duidelijk. Ook obesitas kan erfelijk zijn, of het gevolg van bepaald medicijngebruik; ook niet-rokers hebben kans op longkanker. De discussie over de effecten van ongezond gedrag op de kosten van zorg en de argumenten voor leefstijlafhankelijke premies voor de zorgverzekering wordt ook vertroebeld door de kosten en opbrengsten van ongezond gedrag elders in de samenleving. Zo wordt gesteld dat rokers misschien duurder zijn voor de zorg, maar door hun kortere levensverwachting minder kosten maken voor AOW en pensioenen. Mogen deze kosten en opbrengsten van ongezond gedrag kunnen zomaar tegen elkaar weggestreept worden? De financiering van de zorgkosten is immers gescheiden van de financiering van de AOW en pensioenen en een deel van de zorgkosten wordt publiek en een deel privaat gefinancierd.

Vanuit economisch perspectief is marktfalen een motief voor overheidsingrijpen in de leefstijl van burgers. Twee oorzaken van marktfalen spelen bij leefstijl een rol: externe effecten en onvolledige informatie. Naast argumenten van marktfalen kunnen er normatieve overwegingen zijn om in te grijpen in het gedrag van burgers.

Het argument van onvolledige informatie geldt vooral jonge kinderen die de gevolgen van hun gedrag niet altijd goed kunnen overzien. Kinderen zijn ook makkelijker beïnvloedbaar door reclame en marketingactiviteiten. Dit pleit voor maatregelen om kinderen te beschermen tegen deze beïnvloeding.

De normatieve overwegingen voor overheidsingrijpen in keuzegedrag van burgers grijpen deels aan bij de eerder genoemde sociaaleconomische gezondheidsverschillen. Argumenten hier kunnen worden onderscheiden in:

- *Paternalisme*: jonge kinderen kunnen vaak de gevolgen van hun handelen niet goed overzien.
- *Solidariteit*: ongezond gedrag concentreert zich onder lagere SES.

De externe effecten van ongezond gedrag krijgen veelal de meeste aandacht. We zetten ze hier op een rijtje. Voor alle gezondheidsrisico's geldt dat afgewentelde kosten van het gevolg van ziekte of arbeidsongeschiktheid op participatie (betaald en onbetaald werk) en zorg moeten worden aangemerkt als externe effecten. De kosten van het productiviteitsverlies door overgewicht zijn becijferd op 2 miljard euro (IBO, 2007). We gaan hier niet dieper in op dit aspect, dat overigens van groot sociaal en economisch belang is. De geijkte oplossing voor de kosten van langer leven, namelijk langer werken, is voor grote groepen mensen, vooral lager opgeleiden, alleen weggelegd wanneer zij ook de gezondheid behouden. En dat stelt eisen aan de omstandigheden waarin zij leven. Een gezonde leefstijl is daarvan een zeer belangrijk onderdeel. Specifieke externe effecten naast die op de productiviteit zijn nog (IBO, 2007):

- Schadelijk alcoholgebruik:
 - Kindermishandeling, huiselijk geweld en geweldsmisdrijven worden vaak gepleegd onder invloed van alcohol.
 - 10% van alle verkeersongelukken zijn te wijten aan alcohol: jaarlijks 170 verkeersdoden als gevolg van alcoholgebruik.
 - Alcoholgebruik van aanstaande moeders tijdens de zwangerschap is een risicofactor voor ongeboren kinderen.
- Roken:
 - Door passief roken of meeroken overlijden jaarlijks 110-270 mensen volgens cijfers van het RIVM.
 - Roken tijdens de zwangerschap is een risicofactor voor ongeboren kinderen.

- Overgewicht:
 - Kinderen kunnen schadelijke effecten ondervinden van ongezond eetgedrag ouders.

Het externe effect van roken, overgewicht of schadelijk alcoholgebruik drukt niet alleen op de zorguitgaven, maar ook op het individuele saldo van zorguitgaven en betaalde premie. Het externe effect is er, doordat het equivalentiebeginsel in de zorgverzekeringen buiten werking is gesteld. Hierdoor is de premie onafhankelijk van het individuele zorgrisico. Leefstijl en leeftijd spelen bij de premiestelling geen rol. Mensen met een specifiek gezondheidsrisico (rokers, ouderen) betalen daardoor minder dan de kostendekkende individuele jaarpremie; niet-rokers en jongeren betalen meer dan de kostendekkende individuele jaarpremie. Is het netto beroep van mensen met een ongezonde leefstijl op de solidariteit per saldo positief of negatief? Het antwoord is genuanceerd en hangt af van zowel de zorguitgaven als van de betaalde premie.

Eerst bekijken we de zorguitgaven. Zoals Barendregt et al. (1997) al aantoonen zijn de zorgkosten van rokers op elke leeftijd hoger dan voor niet-rokers. Echter, doordat de levensverwachting van niet-rokers hoger is dan voor rokers, zijn – opgeteld over de gehele levenscyclus – de zorgkosten van niet-rokers hoger. Ook Johan Polder en zijn mede-auteurs berekenen in hun bijdrage aan deze Preadvieszen dat ongezond gedrag tot hogere zorgkosten leidt, maar dat door bevordering van een gezonde leefstijl geen besparingen worden gerealiseerd doordat ‘... uitstel van ziekte en het optreden van vervangende ziekten op termijn aanleiding tot veel hogere zorgkosten geven’ (Polder, 2012, cursivering toegevoegd). Barendregt et al. (1997) vatten dit aldus samen: ‘Health care costs for smokers at a given age are as much as 40 percent higher than those for nonsmokers, but in a population in which no one smoked the costs would be 7 percent higher among men and 4 percent higher among women than the costs in the current mixed population of smokers and nonsmokers.’ Voor overgewicht en schadelijk alcoholgebruik gelden vergelijkbare cijfers: de zorgkosten van mensen met overgewicht en excessieve alcoholgebruikers zijn hoger binnen een leeftijdsjaar, maar de totale kosten over het gehele leven zijn lager. Als we uitgaan van de gemiddeld 40% hogere zorgkosten per roker binnen een leeftijdsjaar, dan betalen rokers tijdens hun leven substantieel minder jaarpremie dan gerechtvaardigd zou zijn op basis van hun individuele risicoprofiel. Het roken wordt zo gezien dus flink gesubsidieerd. Ook mensen met overgewicht of overmatig alcoholgebruik worden gesubsidieerd.

Rokers brengen tegen deze redenering in dat aan hen geen hogere premie mag worden gevraagd, want over het gehele leven bezien maken zij minder zorgkosten. Dit is echter om twee redenen een onvolledige redenering. Om te beginnen wordt hierbij geen rekening gehouden met het feit dat rokers ook gemiddeld vier jaar korter bijdragen aan de kosten van zorg. Nu zijn de

zorgpremies die ouderen betalen ook niet kostendekkend; ook ouderen worden gesubsidieerd. Maar dit komt doordat het equivalentiebeginsel in de premiestelling volledig buiten werking is gesteld. Bij volledige toepassing van het equivalentiebeginsel – waarbij de premie gelijk is aan de verwachte schadelast – betalen ouderen meer premie dan jongeren en rokers meer dan niet-rokers. Een tweede reden waarom een argumentatie op basis van de totale zorgkosten over het hele leven onjuist is, is dat de zorgpremies niet worden betaald voor zorgkosten in de toekomst maar voor de kosten van zorg in het huidige jaar. Kenmerkend voor de zorgverzekeringen is het omslagsysteem: verzekerden betalen een maand- of jaarpremie die dekking biedt voor de zorgkosten die tijdens dit jaar worden gemaakt. De zorgverzekeringspremies die nu worden betaald dekken niet de zorguitgaven die op termijn worden gemaakt. Om deze reden dient voor een zuiver oordeel of mensen met een ongezonde leefstijl meer kosten maken dan mensen met een gezonde leefstijl alleen te worden gekeken naar de (gemiddelde) zorgkosten die binnen een jaar worden gemaakt en niet naar de totale zorgkosten over de gehele levenscyclus. Dat sommige burgers meer betalen dan de verwachte kosten die ze dit jaar maken en andere minder is het gevolg van de inkomens-, risico- en leefstijlsolidariteit in het verzekeringsstelsel.

We veroorloven ons bij deze beschouwing nog drie kanttekeningen:

- *Statistische discriminatie*: roken is een belangrijke oorzaak van longkanker, maar niet alle rokers krijgen deze ziekte. Ex ante valt op individueel niveau niet vast te stellen wie wel en wie geen zorgkosten zal maken; gemiddeld genomen liggen de zorgkosten van mensen met een ongezonde leefstijl echter hoger.
- *Medische innovatie*: zodra door medische innovaties het verschil in levensverwachting tussen rokers en niet-rokers kleiner zou worden, dan zou het pleidooi van de rokers aan kracht inboeten.
- *Introductie van een leeftijdsafhankelijke premie*: ook als een andere politieke weg van de risicosolidariteit zou leiden tot invoering van een leeftijdsafhankelijke premie zou een belangrijk argument tegen een leefstijlafhankelijke premie vervallen.

Interventies: hoe kan leefstijlsolidariteit worden begrensd?

Uit het voorgaande kunnen twee conclusies worden getrokken. De eerste is dat de leefstijlsolidariteit in het zorgstelsel omvangrijk en ongeclausuleerd is. De tweede conclusie is dat het draagvlak voor leefstijlsolidariteit niet onbeperkt is. Opinieonderzoeken geven aan dat de leefstijlsolidariteit onder invloed van de toenemende ziektelast die toe te schrijven valt aan een ongezonde leefstijl en sterk stijgende zorgpremies afneemt. Dit roept de vraag op welke grenzen er aan leefstijlsolidariteit gesteld kunnen worden? In deze paragraaf bespreken we drie instrumenten waarmee leefstijlsolidariteit kan worden begrensd:

- 1 vormen van wederkerige solidariteit;
- 2 aanpassingen van premiestelling, eigen bijdragen en omvang van het verzekerde pakket;
- 3 belastingheffing op ongezond gedrag.

Ad 1 Vormen van wederkerige solidariteit

Solidariteit heeft sterk het karakter van eenrichtingsverkeer: jongeren zijn solidair met ouderen, werkenden met niet-werkenden en gezonde mensen zijn solidair met zieke. De vraag of er ook een omgekeerde solidariteit is waarbij ouderen, niet-werkenden en zorggebruikers solidair zijn met jonge, gezonde en werkende premiebetalers, wordt vrijwel nooit gesteld. Toch is het redelijk om te denken dat solidariteit wederzijds zou moeten zijn.

Als door de stijgende zorgkosten de solidariteitsoverdrachten stijgen, kan de vraag worden gesteld of de eenzijdigheid in deze inkomensoverdrachten niet moet worden doorbroken? Zou solidariteit niet meer gebaseerd moeten worden op het beginsel van wederkerigheid waarbij ontvangers van (inkomens) overdrachten naar vermogen ook wat terugdoen voor de samenleving?

Gezond gedrag beïnvloedt op twee manieren de kosten van zorg. Op de eerste plaats kan gezond gedrag ziekten en aandoeningen voorkomen. Daarnaast beïnvloedt gezond gedrag de effectiviteit van een behandeling en het beloop van een ziekte of aandoening. De behandeling van een diabetespatiënt met overgewicht die niet afvalt, zal gemiddeld minder effectief zijn – en de bereikte gezondheidswinst zal geringer zijn – dan in het geval deze patiënt wel afvalt. De zorgkosten als een patiënt geen gezonde leefstijl aanneemt zullen navenant hoger zijn.

In de gezondheidszorg kunnen zorggebruikers solidair zijn met gezonde premiebetalers door al het mogelijke te doen om te voorkomen dat van zorg gebruik wordt gemaakt. Het nemen van voorzorg en gezond leven staat hierbij centraal. Zorggebruikers zouden er verder alles aan moeten doen om de effectiviteit van hun behandeling zo groot mogelijk te laten zijn, waardoor onnodige zorgkosten worden voorkomen. Dit betekent bijvoorbeeld dat van patiënten verwacht mag worden dat ze hun leefstijl aanpassen als dat nodig is om de behandeling te doen slagen. Dus, stoppen met roken als je astma hebt, afvallen en meer bewegen voor diabetes patiënten en niet meer drinken voor patiënten met levercirrose.

Deze omgekeerde solidariteit zou niet vrijblijvend moeten zijn. Zoals wanbetalers worden gedwongen om mee te betalen aan de zorg, zouden patiënten die niet meewerken aan het succes van hun behandeling ook sancties opgelegd moeten worden. Dan hoeft niet meer alle moeite te worden gedaan om een patiënt te behandelen. Als je weigert je leefstijl aan te passen zou uiteindelijk de behandeling aangepast of zelfs stopgezet moeten worden.

De Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ) heeft deze omgekeerde solidariteit omschreven als ‘goed patiëntschap’. Dit goed patiëntschap omvat niet alleen rechten voor de patiënt maar ook de plicht om er alles aan te doen om het beslag op de gezondheidszorg zoveel mogelijk te beperken. De regels voor ‘goed patiëntschap’ zouden voorafgaand aan de behandeling ook aan de patiënt duidelijk gemaakt moeten worden, zodat hij weet waar hij aan toe is. Goed patiëntschap zorgt er niet alleen voor dat de inkomensoverdrachten van gezonde burgers naar zorggebruikers niet hoger zijn dan noodzakelijk, zorggebruikers profiteren ook van de gezondheidswinst die door goed patiëntschap wordt bereikt.

Net als de patiënt, profiteert ook de zorgsector van het verzekeringssysteem. Dit systeem genereert immers de omzet en inkomens voor de sector, en daarmee ook een risico van overproductie. Skinner (2011) noemt als voorbeeld overbehandeling van coronaire ziekten met operatieve ingrepen (dotteren). Bevindingen van het CVZ (2011) wijzen in dezelfde richting: in ons land volgen dokters niet altijd de richtlijn door te kiezen voor medische interventies in plaats van de goedkopere leefstijlinterventies. Kunnen ook zorgaanbieders bijdragen aan omgekeerde solidariteit? Door ‘goed patiëntschap’ te vragen en invloed uit te oefenen op de leefstijl van hun patiënten kunnen behandelaars gezondheidsschade en zorgkosten, bijvoorbeeld door diabetes en coronaire ziekten, helpen voorkomen. Zij kunnen wijzen op de risico's van ongezonde leefstijl en adviseren over manieren om die te vermijden; zo vergroten zij de weerbaarheid tegen de verlokkingen van de moderne consumptiemaatschappij.

Ad 2 Aanpassingen van premiestelling, eigen bijdragen en omvang van het verzekerde pakket

Naast een beroep op ‘goed patiëntschap’ zijn er nog een aantal instrumenten om leefstijlsolidariteit te begrenzen. Een daarvan is premiedifferentiatie naar leefstijl. Premiedifferentiatie naar gedrag is bij veel verzekeringen standaard praktijk. Zo betalen roekeloze autorijders die vaker auto ongelukken veroorzaken een hogere premie, dan automobilisten die voorzichtig zijn in het verkeer. Soms wordt hier gebruik gemaakt van proxies voor rijgedrag: zo betalen jongeren beneden de 24 jaar veelal een hogere premie voor hun autoverzekering omdat ze door hun onervarenheid en frequenter roekeloos gedrag een hogere kans hebben ongelukken te veroorzaken.

Bij toepassing van het equivalentiebeginsel in de zorgverzekering zouden rokers, mensen met overgewicht en gebruikers van excessieve hoeveelheden alcohol een hogere zorgpremie moeten betalen. Dit pleit voor invoering van een leefstijlpolis, waarbij verzekerden met een ongezonde leefstijl een hogere premie betalen ter dekking van hun gemiddeld hogere zorgkosten.

Tegenstanders van premiedifferentiatie wijzen er vaak op dat de grenzen tussen gezond en ongezond gedrag vaak moeilijk te trekken zijn. Trappenburg (2000) verwoordt dit aldus: 'Proponents of lifestyle solidarity further argue that it will be simply impossible to punish all sorts of risky lifestyles. Smokers and rock climbers are more easily caught than burnt out workaholics. Thus, any form of just desert policy is bound to be arbitrary.' Om verschillende redenen is dit een drogredenering. De redenering lijkt gebaseerd op een logische inconsistentie. Uit de premisse dat het niet mogelijk is elke vorm van ongezond gedrag te bestraffen volgt niet dat geen enkele vorm van ongezond gedrag bestraft moet worden. Verder zijn bij andere verzekeringen arbitraire premieverschillen heel gebruikelijk. Zo betalen rokers vrijwel altijd een hogere premie voor een levensverzekering. Daarentegen zijn premieverschillen tussen mannen en vrouwen niet toegestaan ondanks het feit dat vrouwen een langere levensverwachting hebben.

Vooraf praktische bezwaren lijken toepassing van premiedifferentiatie in de weg te staan: het is kostbaar om van elke verzekerde te verifiëren of hij/zij niet rookt, geen overgewicht heeft en matig met alcohol is. Toch hoeven deze kosten van inspectie van gedrag geen barrière te vormen voor leefstijlgerelateerde zorgverzekeringspremies. De nieuwe zorgverzekeringwet in de VS – de Patient Protection and Affordable Care Act (ACA) – bevat een clausule die werkgevers vanaf 2014 de mogelijkheid geeft om tot 30% van de zorgverzekeringspremies die zij voor hun werknemers betalen te gebruiken voor financiële prikkels om een gezonde leefstijl te belonen. Werkgevers kunnen dit gebruiken om werknemers met een gezonde leefstijl een lagere zorgverzekeringspremie of lagere eigen bijdragen te bezorgen (Volpp et al., 2011).

De huidige zorgverzekeringwet in de VS – de Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA) – biedt al de mogelijkheid om deelname aan gezondheidsbevorderingsprogramma's en het behalen van gezondheidsdoelen (zoals een bepaald niveau van BMI of cholesterol) financieel te belonen. Voor deze financiële prikkels kunnen werkgevers maximaal 20% van de totale zorgverzekeringspremie voor hun werknemers gebruiken (Schmidt et al., 2010).

De nieuwe mogelijkheden voor premiedifferentiatie naar leefstijl – Section 2705 in de ACA – is geïnspireerd door de ervaringen van de Amerikaanse supermarktketen Safeway. Bij Safeway kunnen werknemers zich *vrijwillig* laten testen op tabaksgebruik, gezond gewicht, bloeddruk en cholesterol niveau. Werknemers krijgen een premiekorting voor elke test waarvoor ze slagen. Iemand die voor alle vier de testen slaagt, krijgt een korting van \$780 op de zorgverzekering voor een alleenstaande en \$1560 op de premie voor een gezin. Als een werknemer niet slaagt voor de test kan hij de test na 12 maanden opnieuw doen. Als je slaagt voor de test of voldoende vooruitgang hebt gemaakt op bijvoorbeeld het verminderen van obesitas ontvangt de werknemer een premieretuggaaf (Burd, 2009). Safeway claimt door dit beleid de stijging

van de zorgverzekeringspremie te hebben bedwongen, hoewel deze claim door anderen wordt betwist (Hilzenrath, 2010).

Dichter bij huis zijn de bonussen die de Duitse ziekenfondsen bieden om gezond gedrag te bevorderen. Schmidt et al. (2009) beschrijven een bonusprogramma van de Barmer Ersatzkasse – een van de grootste Duitse ziekenfondsen – waarbij verzekerden punten kunnen sparen op hun bonuskaart door deelname aan zeventien verschillende gezondheidsbevorderende activiteiten, zoals vaccinatie, check-ups voor chronische ziekten, stoppen met roken, kankerscreening, het volgen van erkende bewegingsklassen, actieve deelname aan een sportvereniging of fitness club, bloeddonor en deelname aan een ontspanningsklas. De bonuspunten die door deelname aan deze gezondheidsbevorderende programma's worden gespaard, kunnen worden verzilverd voor geld of goederen (b.v. een Nintendo Wifit). Een evaluatiestudie concludeert dat dit bonusprogramma tot een netto besparing op de zorgkosten leidt van € 97,14 per persoon (Stock et al., 2008) tot € 100,88 (Stock et al., 2010).

Naast premiedifferentiatie kunnen ook eigen bijdragen gezond gedrag bevorderen. Eigen bijdragen zijn een middel om een hoger dan noodzakelijk zorggebruik als gevolg van moral hazard terug te dringen. De moral hazard in de zorgverzekering is tweeledig. Enerzijds worden zorggebruikers niet met de kosten van hun beslissingen geconfronteerd. Hierdoor is het zorggebruik hoger dan noodzakelijk. Anderzijds zijn aan zorggebruik geen kosten verbonden, maar aan preventie en gezond gedrag wel. Hierdoor wordt een gezonde leefstijl relatief minder aantrekkelijk. Een voorbeeld zijn de geneesmiddelen voor leefstijlgerelateerde aandoeningen als hypertensie en een hoog cholesterol. Doordat deze middelen (bijna) gratis beschikbaar zijn neemt de prikkel om door gezond gedrag hypertensie en een te hoog cholesterol te voorkomen af. Eigen bijdragen voor zorggebruik verminderen deze vorm van moral hazard en maken gezond gedrag aantrekkelijker. Echter, de effecten van eigen bijdragen voor zorggebruik op leefstijl zijn weinig onderzocht en de studies die beschikbaar zijn leiden niet tot eenduidige conclusies (Rezayatmand et al., 2012).

Opname van leefstijlinterventies – zoals de gecombineerde leefstijlinterventie en het Stoppen-met-Rokenprogramma – in het verzekerde pakket wordt vaak genoemd als middel om de volksgezondheid te bevorderen. Aan opname van leefstijlinterventies in het verzekeringspakket kleven echter ook bezwaren. Opname in het pakket draagt bij aan medicalisering van gedrag. Leefstijlverandering in het verzekerde pakket nodigt ook uit tot meer ongezond gedrag. Het verlaagt de kosten van ongezond gedrag. Als je van de ongezonde gewoontes af wil, kunnen de kosten daarvan afgewenteld worden op de zorgverzekering. Door leefstijlveranderingen in het verzekeringspakket op te nemen vervagen de grenzen van de zorgverzekering. Is de Zvw een ver-

zekering voor de kosten van zorg of ook een verzekering voor de kosten van gedragsverandering? Opname van leefstijlveranderingen in het verzekerde pakket kan de solidariteit en het draagvlak voor een sociale zorgverzekering ondergraven.

Onder het motto 'Sturen op gezondheidsdoelen' (RVZ, 2011) zou de systematiek van verevening van verzekeraars en bekostiging van zorgaanbieders, meer dan nu het geval is, kunnen worden afgestemd op voorkomen van welvaartsziekten. In de uitwerking van dit motto zijn verschillende opties mogelijk, uiteenlopend van meer aandacht in de eerstelijnszorg voor leefstijl tot clausulering van de toegang tot specialistische zorg.

Ad 3 Belastingheffing op ongezond gedrag

Regelgeving en belastingheffing kunnen eveneens worden ingezet om de leefstijlsolidariteit te beperken. Restrictieve regelgeving – rookverbod in openbare gebouwen en horeca – in combinatie met hogere accijnzen zijn succesvol gebleken in het terugdringen van het aantal rokers. In een systematische review van reviews concluderen Lemmens et al. (2008) dat een 10% prijsstijging van sigaretten het aantal stoppers met roken 3-5% verhoogt, terwijl regelgeving over rookvrije ruimtes tot een toename van 12-38% van het aantal stoppers met roken leidt.

In vergelijking met de tabaksaccijnzen zijn de accijnzen op alcohol betrekkelijk laag. De jaarlijkse opbrengst van de sigarettenaccijnzen is bijvoorbeeld tienmaal zo groot als die van de alcoholaccijnzen, terwijl alcoholconsumptie meer negatieve externe effecten – schade aan derden – met zich meebrengt dan roken (CPB, 2006). Zo is het aantal dodelijke verkeersslachtoffers als gevolg van alcoholgebruik hoger dan het aantal mensen dat overlijdt ten gevolge van passief roken. Dit zou dus een reden kunnen zijn voor een verdere verhoging van de accijnzen op alcohol.

Deze conclusie is evenwel iets te gemakkelijk. De opbrengst van accijnsverhoging is vooral afkomstig van de grote groep matige drinkers. Een accijnsverhoging betekent dus niet automatisch dat de vervuiler – de excessieve drinker – de rekening betaalt. Een accijnsverhoging kan er ook toe leiden dat duurdere vormen van drank worden ingeruild voor goedkopere zonder dat de totale alcoholconsumptie wordt verlaagd. Men kiest dan voor bier in plaats van wijn of whisky of voor een goedkope fles Oost-Europese wijn boven een dure fles Bourgogne. Vooral jongeren en overmatige alcoholgebruikers kiezen vaak voor goedkope alcoholische producten.

Om deze neerwaartse substitutie te voorkomen, heeft de Engelse regering van David Cameron voorgesteld om een minimumprijs van 40 pence voor een eenheid alcohol in te voeren. Een glas bier, wijn of sterke drank in een café of restaurant zou dan nooit minder dan een bepaald bedrag mogen kosten, evenals een fles alcoholische drank bij de supermarkt of wijnhandel. De maatregel

zou betekenen dat een blikje bier met drie eenheden alcohol ongeveer 60% in prijs omhoog gaat en een goedkope fles wijn met 9 eenheden alcohol 26% duurder wordt. Vanaf april 2013 voert de Schotse regering een '50 pence minimum unit price (MUP)' voor alcohol in.

Een minimumprijs voor alcohol voorkomt dat supermarkten stunten met prijsaanbiedingen voor bier en café's met 'happy hours' extra gasten proberen te trekken. Prijsacties van supermarkten zouden er ook sterk door beperkt worden.

Voor een effectief alcoholbeleid is waarschijnlijk meer nodig dan alleen accijnsverhoging. In de Tweede Kamer wordt er al enige tijd voor gepleit de minimumleeftijd voor alcoholgebruik omhoog te brengen van zestien naar achttien jaar. Café-eigenaren zouden verplicht kunnen worden om geen drank te verkopen aan mensen die al te veel gedronken hebben en de controle op alcoholmisbruik door de politie zou verscherpt kunnen worden.

In vergelijking met het rook- en alcoholbeleid is de overheid vrij passief als het gaat om het voeren van een overgewichtbeleid. Eenzelfde combinatie van restrictieve regelgeving en belastingheffing dat succesvol is geweest in het verminderen van het aantal rokers zou ook het aantal mensen met overgewicht kunnen terugdringen. In sommige landen bestaat een accijnsheffing op ongezonde voeding – een vet tax of snack tax – al:

- Negentien staten en steden in VS (waaronder New York en California) hebben speciale accijnsheffing op snacks, snoep en soft-drinks.
- In Australië wordt 'general sales tax' geheven op snacks en gemaksvodsel, maar niet op dagelijkse levensmiddelen.
- In september 2011 kent Hongarije een 10 forint (€ 0,037) belasting op voedsel dat veel vet, suiker en zout bevat en hogere accijnzen op frisdrank en alcohol.
- In oktober 2011 heeft Denemarken een 'vet tax' ingevoerd op boter, melk, kaas, pizza, vlees, olie en kant-en-klaarmaaltijden als deze meer dan 2,3% verzadigd vet bevatten.
- In december 2011 heeft Franse parlement een wet goedgekeurd met een belasting op frisdrank van 6 cent per liter.

Overigens kent ook ons land een accijns op frisdranken en vruchtendranken in de vorm van een verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken, mineraalwater, vruchtensappen en limonadesiroopen.

De toename van overgewicht komt onder andere doordat Nederlanders steeds meer zijn gaan eten. Deze stijging van de voedingsconsumptie wordt op zijn beurt weer veroorzaakt doordat voedsel steeds goedkoper wordt. Verbeterde productietechnieken zijn hiervoor mede verantwoordelijk. Ondanks de daling van de prijs blijft de overheid voedsel belasten volgens het lage btw-tarief. De

noodzaak om voedsel betaalbaar te houden voor eenieder in de samenleving door voor voeding een apart laag btw-tarief te hanteren, is inmiddels ook niet langer aanwezig. Vanuit een oogpunt van belastingharmonisatie (en eventueel ook vanuit het oogpunt van verschuiving van de lastendruk van arbeid naar consumptie) zou opname van voeding in het hoge btw-tarief ook voor de hand liggen.

Een beperking van belastingheffing op (ongezonde) voeding is wel – net als bij de alcoholaccijnzen – dat consumenten het aantal calorieën of de consumptie van verzadigde vetten, zout en suiker niet verminderen, maar duurdere voedingsproducten vervangen door goedkopere.

Conclusies

De leefstijlsolidariteit in de zorgverzekering is vrijwel onbegrensd: nergens wordt binnen de zorgverzekering een onderscheid gemaakt tussen verzekerden met een gezonde en verzekerden met een ongezonde leefstijl. Door de sterk stijgende zorguitgaven en de toename van het aandeel in de zorgkosten dat toe te schrijven valt aan een ongezonde leefstijl, is de leefstijlsolidariteit in de zorgverzekering de afgelopen jaren sterk toegenomen. Deze ontwikkelingen zijn opmerkelijk omdat leefstijlsolidariteit nimmer als een expliciete doelstelling van de zorgverzekering is geformuleerd. Van de drie vormen van solidariteit die in het zorgstelsel kunnen worden onderscheiden – inkomens-, risico- en leefstijlsolidariteit – is het draagvlak onder de bevolking voor leefstijlsolidariteit ook het geringst. Het is niet denkbeeldig dat met de verdere toename van de zorgkosten en het aandeel van vermijdbare kosten door leefstijlaanpassing daarin, het draagvlak voor leefstijlsolidariteit in de toekomst verder zal verminderen.

Deze ontwikkelingen roepen de vraag op of leefstijlsolidariteit begrensd moet worden. Beperkingen aan leefstijlsolidariteit kunnen tot gevolg hebben dat de persoonlijke keuzevrijheid van burgers wordt beperkt. Denk bijvoorbeeld aan een verbod op de verkoop van sigaretten of alcohol in supermarkten of tankstations. Begrenzing van de leefstijlsolidariteit hoeft evenwel de individuele keuzevrijheid niet te beperken. Het internaliseren van de externe effecten van ongezond gedrag door belastingheffing of premiedifferentiatie in de zorgverzekering verhoogt wel de kosten voor burgers met een ongezonde leefstijl, maar beperkt de keuzevrijheid niet. Hetzelfde geldt voor maatregelen die er op gericht zijn om gezond gedrag te belonen, zoals premievoordelen voor verzekerden met een gezonde leefstijl of een bonuskaart voor gezondheidsbevordering.

Literatuur

- Barendregt, J., L. Bonneux & P. van der Maas (1997), 'The health care costs of smoking', *The New England Journal of Medicine*, 337(15), 1052-1057.
- Beer, P. de (2011), 'De ontwikkeling van de solidariteit in Nederland: een empirisch overzicht', AIAS, Universiteit van Amsterdam.
- Bernts, T. (1991), *Leven zonder zorg. Oordelen over risico's, rechtvaardigheid en solidariteit in de gezondheidszorg*, Amsterdam: Swets en Zeitlinger.
- Bernts, T., & D. Houtman (1990), 'Citizenship and social justice', Paper presented at the International conference on social Justice and Societal Dilemmas, Utrecht.
- Bonnie, L., M. van den Akkers, B. van Steenkiste & R. Vos (2010), 'Degree of solidarity with lifestyle and old age among citizens in the Netherlands: cross-sectional results from the longitudinal SMILE study', *Journal of Medical Ethics*, 36, 784-790.
- Burd, S. (2009), 'How Safeway is cutting costs', *Wall Street Journal*, 12 juni 2009.
- CPB (2006), 'Alcohol taxation and regulation in the European Union', CPB discussion Paper 76, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2011), 'Trends in gezondheid en zorg', CPB Policy Brief 2011/11, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Friedman, B. (2005), *The moral consequences of economic growth*, New York: Alfred A. Knopf.
- Hansen, J., W. Arts & R. Muffels (2005). 'Solidair tegen (w)elke prijs? Een quasi-experimenteel onderzoek naar de voorkeuren van Nederlanders voor ruimere of beperktere pakketten in de zorgverzekering', *Sociale Wetenschappen*.
- Hilzenrath, D. (2010), 'Misleading claims about Safeway wellness incentives shape health-care bill', *Washington Post*, 17 januari 2010.
- IBO (2007), 'Gezond gedrag bevordert', Eindrapportage van de werkgroep IBO preventie, Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2006-2007, nr. 1, van: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2007/09/24/gezond-gedrag-bevordert-eindrapport-van-de-werkgroep-ibo-preventie.html>
- Kloosterman, R. (2011), 'Solidariteit in de gezondheidszorg', Bevolkingstrends, derde kwartaal 2011, *CBS Webmagazine*.
- Kunst, A. (2011), 'Een overzicht van sociaal-economische verschillen in gezondheid in Europa', in: L. Bonneux (ed.), *De gezonde levensloop; Een geschenk van vele generaties* (pp. 39-56), Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lakdawalla, D., & T. Philipson (2002), 'Technological change and the growth of obesity', *NBER Working Paper* 8946.
- Lemmens, V., A. Oenema, I. Knut & J. Brug (2008), 'Effectiveness of smoking cessation interventions among adults: a systematic review of reviews', *European Journal of Cancer Prevention*, 17(6), 535-544.
- Mazzaglia, G., E. Ambrosioni, M. Alacqua, A. Filippi, E. Sessa, V. Immordino, C. Borghi, O. Brignoli, A. Caputi, C. Cricelli & L. Montovani (2009), 'Adherence to antihypertensive medications and cardiovascular morbidity among newly diagnosed hypertensive patients', *Circulation*, 120, 1598-1605.

- Philipson, T., & R. Posner (2008), 'Is the obesity epidemic a public health problem? A decade of research on the economics of obesity', *NBER Working Paper* 14010.
- Polder, J., R. Hoogenveen, G. Luijben, M. van den Berg, H. Boshuizen & L. Slobbe (2012), 'Zorgkosten van ongezond gedrag en preventie', Koninklijke Vereniging van Staathuishoudkunde, Preadviezen 2012.
- Rezayatmand, R., M. Pavlova & W. Groot (2012), 'The impact of out-of-pocket payments on prevention and health-related lifestyle: a systematic literature review', *European Journal of Public Health*.
- RIVM (2012), 'Nationaal Kompas Volksgezondheid', Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven, van: <http://www.nationaalkompas.nl/>
- Schmidt, H., A. Gerber & S. Stock (2009), 'What can we learn from German health incentives schemes?', *British Journal of Medicine*, 339, 725-728.
- Schmidt, H., K. Voigt & D. Wikler (2010), 'Carrots, sticks, and health care reform – problems with wellness incentives', *New England Journal of Medicine*, 362:e3, 1-3.
- Stock, S., B. Stollenwerk, G. Klever-Deichert, M. Redaelli, G. Buscher, C. Graf, K. Mohlendick, J. Mai, A. Gerber, M. Lungen & K. Lauterbach (2008), 'Preliminary analysis of short term Financial implications of a prevention bonus program: first results from the German statutory health insurance', *International Journal of Public Health*, 53, 78-86.
- Stock, S., H. Schmidt, G. Buscher, A. Gerber, A. Drabik, C. Graf, M. Lungen & B. Stollenwerk (2010), 'Financial incentives in the German statutory health Insurance: new findings, new questions', *Health Policy*, 96, 51-56.
- Trappenburg, M. (2000), 'Lifestyle solidarity in the healthcare system', *Health Care Analysis*, 8, 65-75.
- Volpp, K., D. Asch, R. Galvin & G. Loewenstein (2011), 'Redesigning employee health incentives – lessons from behavioral economics', *New England Journal of Medicine*, 365(5), 388-390.
- Wong, A., G. Kommer & J. Polder (2008), 'Levensloop en zorgkosten', RIVM rapport 270082001.

Bron

KVS Preadviezen 2012, hoofdstuk 4, p. 89-107, september 2012.

Rechtvaardige verdeling in de zorg

Gepaste zorg vereist dat noodzakelijke zorg toegankelijk wordt gemaakt. In de afgelopen decennia is een meetinstrumentarium ontwikkeld waarmee de verdeelingsgevolgen van alternatieve beleidskeuzes gekwantificeerd kunnen worden. Het verdient aanbeveling om, anders dan tot nu toe, vooraf experimentele evaluaties te houden, alvorens over te gaan tot nieuwe hervormingen.

Eddy van Doorslaer

Eddy van Doorslaer is
hoogleraar aan de Erasmus
Universiteit Rotterdam.

In 1987 is een project, gefinancierd door de Europese Unie, gestart met de titel 'Distributive implications of cost containment'. Dit mondde uit in een serie projecten die later bekend zouden worden onder het acroniem ECuity. Het uitgangspunt was dat er onder invloed van de sterk stijgende zorgkosten in OESO-landen in die tijd buitensporig veel aandacht ging naar maatregelen voor kostenbeheersing. Voorstellen voor zowel meer marktgerichte als meer controlegerichte ingrepen kregen veel belangstelling in politieke en academische kringen. De vraagstelling was erop gericht om de verdeelingsconsequenties van beleid te objectiveren. Wat destijds opviel in deze literatuur was dat die een sterk filosofisch karakter had en er tot dan toe vrij weinig kwantificering had plaatsgevonden. Het onderzoek leidde tot een boek (Van Doorslaer et al., 1991) en een reeks publicaties die niet alleen nieuwe vergelijkbare resultaten voor een aantal EU-lidstaten, de Verenigde Staten en Zwitserland brachten, maar ook en vooral nieuwe manieren voorstelden om de verdeling naar inkomen van zorggebruik (Van Doorslaer et al., 2000), van de zorglasten (Wagstaff et al., 1992) en volksgezondheid (Van Doorslaer et al., 1997) te meten. Uitgangspunt daarbij was dat veel van de zorgstelsels die in Europese landen waren uitgebouwd, in de naoorlogse periode waren gestoeld op egalitaire beginselen zoals 'gelijke zorg voor gelijke behoefte' en 'bijdrage naar draagkracht'. Om te onderzoeken in hoeverre dit behoefte- en draagkrachtprincipe systematisch geschonden was, kon een beroep worden gedaan op concentratiecurves en -indices die in de publieke financiën met succes waren gebruikt om de herverdelende werking van belastingen te onderzoeken (Lambert, 1993). Dit leidde tot een heel nieuw arsenaal aan meetinstrumenten en indices in de gezondheidseconomie om de herverdelingseffecten in kaart te brengen (Wagstaff en Van Doorslaer, 2000). Daar waar in de jaren negentig de nadruk vooral lag op de ontwikkeling van maten om ongelijkheid en onrechtvaardigheid te kwantificeren, werd in het daaropvolgende decennium vooral progressie gemaakt met de ontwikkeling van decompositietechnieken om de bijdrage van achterliggende kenmerken te ontrafelen (O'Donnell et al., 2006). Het is één ding om een rangorde

van landen of systemen te kunnen opstellen, maar nog belangrijker is om te achterhalen welke kenmerken aan die positie bijdragen.

Lessen voor Nederland en andere ontwikkelde landen

In Nederland werd de discussie over ongelijkheden in de toegankelijkheid van de zorg in de jaren tachtig vaak gevoerd op basis van de opvallende verschillen in zorggebruik tussen ziekenfonds en particulier verzekerden. Uit onderzoek (Van Vliet en Van de Ven, 1986) bleek namelijk dat particulier verzekerden bijvoorbeeld meer specialistische maar minder huisartsenzorg consumeerden dan ziekenfondsverzekerden. Omdat deze verschillen niet konden worden verklaard door achtergrondkenmerken zoals gezondheid, inkomen en leeftijd, werden ze toegeschreven aan het duale verzekeringsstelsel in Nederland met andere vergoedingsregels voor beide types verzekerden. Hoewel deze bevindingen destijds veel ophef veroorzaakten en zelfs aanleiding waren voor Kamervragen, is duidelijk geworden dat het hogere gebruik van specialistische zorg door hogere inkomensgroepen in zowat alle andere OESO-lidstaten ook bestaat en meestal in veel sterkere mate dan in Nederland. In 1996 was in Nederland de hogere concentratie van het gebruik van de specialist veel minder sterk dan in vrijwel alle andere landen en werd dit bovendien ook min of meer gecompenseerd door een sterkere concentratie van huisartsgebruik bij lagere inkomens. Ook vervolgonderzoek met recentere, beter vergelijkbare longitudinale Europese data en meer geavanceerde analyses (Bago d'Uva et al., 2009) toonde aan dat de zorg in Nederland hoofdzakelijk is verdeeld naar behoefte en dat systematische afwijkingen naar draagkracht veelal kleiner zijn dan in andere EU-landen.

De internationale vergelijking leverde ook nieuwe perspectieven op voor de financiering van de zorg. Uit incidentie-analyse van de pro- of regressiviteit van de verschillende betalingswijzen voor gezondheidszorg van gezinnen kwam destijds naar voren dat Nederland in 1992 de meest regressieve betaalwijze voor ziektekosten had van alle EU-lidstaten (Van Doorslaer, 1997; Wagstaff et al., 1999). Dit houdt in dat lagereinkomensgroepen een groter aandeel van hun inkomen aan gezondheidszorg kwijt zijn dan hogere-inkomensgroepen en dat betalingen voor gezondheidszorg de facto dus de inkomensongelijkheid vergroten. Dat had veel te maken met het feit dat de ziekenfonds- en AWBZ-bijdragen wel inkomensgerelateerd waren en de particuliere premies niet, maar toch bleek dit een verrassende vaststelling. En hoewel deze lastenverdeling mede aanleiding vormde voor de stelselwijziging van 2006, zorgde de randvoorwaarde om geen grote lastenverschuivingen te veroorzaken ervoor dat ook nadien de lastenverdeling nauwelijks minder regressief is geworden (Van Doorslaer en Jansen, 2003).

Het geschetste onderzoek is ondertussen enkele decennia oud en niet meer van een update voorzien. Meer recent heeft het RIVM in opdracht van het

Ministerie van VWS de gezondheidszorgbalans ontwikkeld die beoogt de toegankelijkheid van de zorg en een aantal andere prestatie-indicatoren van de Nederlandse gezondheidszorg te monitoren (www.gezondheidszorgbalans.nl). Enerzijds is dit fijnmaziger omdat kan worden ingezoomd op specifieke onderdelen van de zorg – zoals bijvoorbeeld aan illegalen – maar een nadeel is dat het internationale perspectief ontbreekt.

In een volgend stadium van het onderzoek naar rechtvaardige verdeling werd beoogd om niet alleen de billijkheid van de zorgverdeling van landen te bepalen, maar ook en vooral om te achterhalen welke factoren bijdroegen aan systematische afwijkingen van een verdeling naar behoefte. Dit behelst een decompositie van de ongelijke verdeling van zorg naar inkomen, gemeten met een concentratie-index, in de bijdrage van de afzonderlijke determinanten van zorggebruik. Voor Europese lidstaten kon daarvoor gebruik worden gemaakt van vergelijkbare gegevens uit het European Community Household Panel (Van Doorslaer et al., 2004). In opdracht van de OESO werd deze analyse ook voor 21 OESO-landen, waaronder 7 niet-EU-leden, uitgevoerd (Van Doorslaer et al., 2006a). Misschien wel de voornaamste bevinding was dat de verschillen tussen landen niet zozeer bleken samen te hangen met de hoogte van de eigen bijdragen, de poortwachtersfunctie van de huisarts of de dichtheid van het aanbod, als wel vooral met de mate waarin particuliere zorg of verzekering een alternatief boden voor de publieke zorg. Dit lijkt minder zorgwekkend wanneer bijvoorbeeld hogere inkomensgroepen zich bijkomend verzekeren nadat ze via belastingen al hebben bijgedragen aan de collectief gefinancierde zorg, zoals in het Verenigd Koninkrijk. In Nederland en Duitsland kwam de aankoop van particuliere zorg of verzekering destijds echter in plaats van een bijdrage aan het collectieve stelsel.

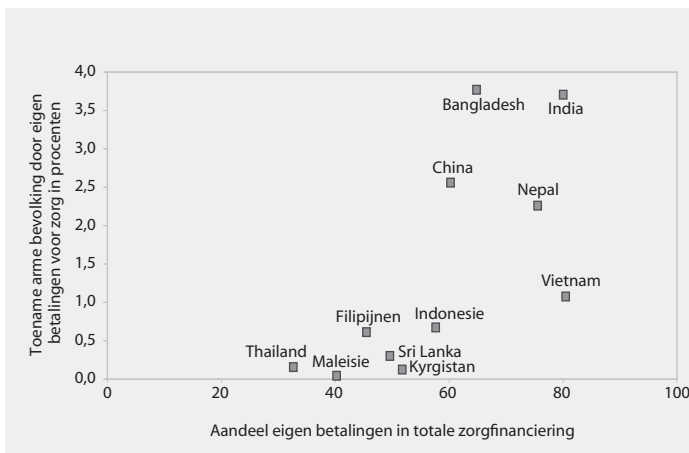
Lessen voor zich snel ontwikkelende landen

In 2001 werd een gelijksoortig vergelijkend onderzoek uitgevoerd in een groot aantal landen in Azië. Het EQUITAP-project (Equity in the finance and delivery of health care in the Asian-Pacific) trachtte een antwoord te vinden op de vraag hoe de landen in die regio zich tot elkaar verhouden wat betreft de zorgverdeling. Al gauw bleek dat voor de beantwoording van die vraag slechts zeer ten dele kon worden teruggegrepen naar de egalitair geïnspireerde maten en technieken, ontwikkeld ter beoordeling van de verdelingsuitkomsten van de Europese gezondheidsstelsels. De voornaamste reden daarvoor was dat slechts een handvol Aziatische landen erin zijn geslaagd om hun hele bevolking een zekere mate van dekking tegen ziektekosten te bieden. Dit gold enkel voor de rijkere OESO-lidstaten zoals Japan, Taiwan en in mindere mate Zuid-Korea, voor de stadsstaat Hongkong en voor de enige uitzondering in de regio sinds 2002: Thailand. In alle andere Aziatische landen werd en wordt het gros van de uitgaven voor gezondheidszorg betaald uit eigen zak door de gebruikers

(O'Donnell et al., 2007). Voor heel veel gezinnen betekent het ontbreken van enige vorm van verzekering een vrijwel onoverkomelijke financiële hinderpaal bij langdurige ziekte, een zwaar ongeval of een overlijden. Bijgevolg waren andere, prioritaire doelen van overheidsingrijpen in deze sector niet egalitair van aard, zoals gelijk gebruik bij gelijke behoefte, of gelijke betaling bij gelijke draagkracht. In de eerste plaats stond voorop de bescherming tegen armoede of andere catastrofale gevolgen van zorguitgaven en de vraag in hoeverre de beperkte publieke middelen voor zorg hoofdzakelijk bij de armere bevolkingsgroepen terechtkomen. Toepassing van vrij simpele maten van poverty en catastrophic impact (Wagstaff en Van Doorslaer, 2003) en van incidentie-analyse van de baten van publieke zorg om de gevolgen van het ontbreken van enige financiële bescherming te meten voor de bevolking van de Aziatische landen die deelnamen aan het onderzoek, leidde tot belangrijke nieuwe inzichten. Gegeven de grote verschillen in economische ontwikkeling tussen deze landen wekt het geen verwondering dat de rijkere landen het aandeel van de uitgaven, gefinancierd door eigen betalingen, meer hebben kunnen reduceren dan armere landen. Een belangrijker vaststelling is dat in sommige landen ook bij vergelijkbare aandelen eigen betalingen de bevolking veel beter beschermd is tegen hoge uitgaven die huishoudens onder de armoededrempel kunnen duwen of een zeer hoog aandeel van hun totale uitgaven van soms meer dan 40% vertegenwoordigen.

Dit wordt geïllustreerd in figuur 1 die aangeeft wat het additionele percentage van de bevolking is dat, als gevolg van zijn betalingen voor gezondheidszorg, als zeer arm wordt beschouwd (op basis van de definitie van de Wereldbank: minder dan één dollar te besteden per dag per persoon). Daaruit blijkt dat de verarming in het algemeen weliswaar toeneemt met een hoger aandeel eigen betalingen in de zorgfinanciering, maar dat bijvoorbeeld bij een vergelijkbaar aandeel de impact op armoede veel groter is in Bangladesh en China dan in Indonesië of Sri Lanka. Ook in Thailand, Maleisië en de Filipijnen komen slechts zeer kleine fracties van de bevolking in de armoede terecht als gevolg van ziektekosten, omdat de armste bevolkingsgroepen een betere financiële bescherming genieten of omdat ze minder gebruikmaken van onnodig dure vormen van zorg. Een vergelijkbaar beeld ontstaat wanneer wordt gekeken naar de mate waarin de bevolking te maken krijgt met buitensporig hoge uitgaven voor zorg als fractie van hun totale bestedingen (Van Doorslaer et al., 2007). Wanneer we vervolgens nagaan in welke mate de zorg die publiek wordt gefinancierd ook vooral bij de armere bevolkingsgroepen terechtkomt, blijkt dat opnieuw dezelfde landen beter scoren: Maleisië, Thailand en Sri Lanka, en in mindere mate Vietnam, slagen er veel beter in dan de andere Aziatische landen om het gros van de publieke bestedingen ten goede te laten komen aan de armere bevolking. Dit lijkt vooral ook samen te hangen met de beperking van eigen bijdragen voor publieke zorg en de betere geografische spreiding van

voorzieningen, vooral van de ziekenhuizen. In zijn algemeenheid wijzen deze bevindingen er op dat een adequate bescherming van de bevolking tegen het financiële risico van hoge ziektekosten en daarmee gepaard gaande armoede, alsmede een verbeterde toegankelijkheid van de publiek gefinancierde voorzieningen, niet enkel afhangen van de welvaart en ontwikkeling van een land. Weloverwogen keuzen met betrekking tot de inrichting van het zorgsysteem kunnen er toe bijdragen dat minder welvarende landen betere resultaten boeken. Thailand is daarvan wellicht het beste voorbeeld.



Figuur 1. Additioneel percentage zeer arme bevolking, als gevolg van zijn betalingen voor gezondheidszorg.

Uitdagingen voor de toekomst

De Europese en Aziatische vergelijkende studies hebben ons een redelijk goed beeld verschaft van welke landen en stelsels het beter en slechter doen op verschillende dimensies van rechtvaardige verdeling. In die zin reiken zij belangrijke aanknopingspunten aan voor beleid. Toch kunnen zij geen antwoord geven op de ultieme vraag wat er zou gebeuren indien bijvoorbeeld Portugal bepaalde kenmerken van de Nederlandse gezondheidszorg zou overnemen. Of wat er zou gebeuren indien China zich bij zijn hervormingen zou laten leiden door de verwezenlijkingen van kleine buur Thailand. Daarvoor is nodig dat de impact van uitgevoerde of geplande hervormingen adequaat wordt geëvalueerd. Voor de beleidsvoorbereidende onderzoeker is het ideaal als de hervorming wordt opgezet als een gerandomiseerde gecontroleerde studie. Vanzelfsprekend is dit in de praktijk slechts zelden een haalbare kaart, en zelfs als het haalbaar is, zijn er nog substantiële kanttekeningen te plaatsen bij de opportuniteit van gerandomiseerde studies (Deaton, 2010).

Slechts zelden is het mogelijk om een hervorming zodanig door te voeren dat tegelijk kan worden vastgesteld wat de uitkomst is als gevolg van de hervor-

ming en wat de uitkomst zou zijn geweest zonder de hervorming. In sommige gevallen is dit wel redelijk gelukt. Een mooi voorbeeld is de opzet van de hervorming van de gezondheidszorg in Mexico, genaamd 'Seguro Popular' die is doorgevoerd onder impuls van de toenmalige minister van Volksgezondheid Julio Frenk in combinatie met een gecontroleerde studie. De bedoeling was om de toegang tot de publieke gezondheidszorg te veralgemenen tot de vijftig miljoen armere Mexicanen die tot dan toe nauwelijks hadden kunnen profiteren van toegankelijke gezondheidszorg. Enkele wetenschappers konden hem ervan overtuigen om de hervorming gerandomiseerd en gefaseerd in te voeren in vergelijkbare paren van clusters in verschillende staten van Mexico (King et al., 2009). Het toeval bepaalde dan in welke van de twee regio's in elk cluster Seguro Popular eerst zou worden aangeboden, en welke regio (tijdelijk) als controlegroep zou dienen. Het grote voordeel van die werkwijze is dat dan kan worden geschat wat de uitgaven, het gebruik van zorg en de gezondheid zouden zijn geweest zonder de interventie. Deze experimentele opzet laat – veel beter dan in louter observationele studies – toe om de gevolgen van de toegenomen dekking in te schatten. De onderzoekers constateerden dat slechts 44% van de mensen op de aangeboden dekking inging, maar dat dit toch zorgde voor gunstige effecten: een daling van zowel de catastrofale als gemiddelde uitgaven voor zorg.

168

In de meeste gevallen is het vrijwel uitgesloten om de beleidsmakers te overtuigen van zo'n gecontroleerde invoering van een hervorming, enkel en alleen met als doel meer betrouwbare en nauwkeurige schattingen te kunnen maken van het echte causale effect. Maar in veel situaties is dat ook niet aan de orde. Vaak kan zo'n opzet wel worden gekozen voor een pilotstudy, en in andere gevallen is het soms mogelijk om via quasi-experimentele methoden zoals *difference-in-difference*, of *regression discontinuity* (Imbens en Wooldridge, 2009) toch ex post een redelijke inschatting te maken van het oorzakelijk effect. Beide strategieën worden veelvuldig gebruikt in een nieuw door de EU gefinancierd HEFPA- onderzoek (Health Equity and Financial Protection in Asia). Het voornaamste doel is om te evalueren welk beleid wel en welk niet werkt in de pogingen van zes Aziatische landen om hun bevolking een adequate toegang tot zorg en afdoende financiële bescherming te bieden (www.hefpa.nl). In sommige landen werden, al dan niet gerandomiseerde, lokale experimentele studies opgezet. Dit is het geval in China voor de evaluatie van het effect van alternatieve wijzen van honorering van aanbieders in het rurale verzekeringsprogramma NCMS (New Cooperative Medical Scheme), de evaluatie van een subsidieregeling van de premie van het PhilHealth-verzekeringsprogramma voor mensen zonder een formele baan in de Filipijnen, een vergelijkbare evaluatie van het effect van premiesubsidie en informatieverstrekking op de vrijwillige aankoop van ziektekostenverzekering in Vietnam en de uitbreiding van de Health Equity Fund-dekking voor de armen in Cambodja van ziekenhuizen

naar gezondheidscentra. In andere landen wordt gebruikgemaakt van quasi-experimentele methodes om het causale effect te schatten van uitbreidingen van het verzekeringsstelsel in het recente verleden op basis van bestaande nationale enquêtegegevens. Dit geldt voor de invoering van universele dekking in Thailand in 2002, het Askeskinprogramma voor de uitbreiding van de verzekeringsdekking voor de armen in Indonesië en de gefaseerde invoering van Health Equity Funds, al dan niet geflankeerd door betere contractering van ziekenhuizen in Cambodja. In al deze studies is het de bedoeling om vast te stellen in welke mate deze programma's hebben bijgedragen aan een betere dekking van de zorgbehoeften of een betere bescherming van de levensstandaard van huishoudens tegen soms hoge ziektekosten. Vaak lijkt de bereidheid van overheden en instanties om mee te werken aan dit soort van programma-evaluaties groter in landen die een snelle ontwikkeling doormaken dan in Nederland.

Conclusie

Als we terugkijken op 25 jaar verdelingsonderzoek, kunnen drie fases worden onderscheiden: meting, verklaring en impactevaluatie. In een eerste fase werd vooral beoogd om door betere meting de internationale vergelijkingen nuttiger te maken voor beleid. Daardoor werd duidelijk wat de relatieve posities waren van zowel meer als minder ontwikkelde landen in de verdeling van de lusten en lasten van de zorg naar inkomen. Voor Nederland bleek een vrij degressieve financieringswijze toch goed te kunnen samengaan met een breed toegankelijke gezondheidszorg voor iedereen, arm of rijk. In een tweede fase werd door middel van decomposities duidelijk gemaakt welke stelselkenmerken samengaan met grotere of lagere ongelijkheid. Vooral de opties die naast de collectief gefinancierde zorg werden geboden voor particulier gekochte zorg of verzekering, bleken belangrijk voor de vraag of rijk en arm in gelijke mate van dezelfde zorg gebruik konden maken. Nu lijkt de tijd aangebroken voor de beantwoording van de vraag welke verschillen welke impact hebben op de zorgverdeling. In landen die bezig zijn met een zeer snelle ontwikkeling, zoals bijvoorbeeld China of Mexico, is een grotere bereidheid te zien om hervormingen zodanig in te voeren dat zij tegelijk ook adequaat geëvalueerd kunnen worden. Dit pleit ervoor om zulke impactevaluaties ook vaker onderdeel te laten zijn van de beleidsvoorbereiding in de zorg in Nederland. In het recente verleden zijn daarbij grote kansen gemist. Het beste voorbeeld is wellicht de stelselwijziging van 2006. Hoewel de daaraan voorafgaande besluitvorming en studies van allerlei instanties zeer vele jaren in beslag hebben genomen, wekt het enige verbazing dat destijds op geen enkele manier is gepoogd om omstandigheden te creëren voor een adequate voor- en nameting bij een interventie en controlegroep, die zouden toelaten duidelijker conclusies te trekken over wat de hervorming heeft bereikt. Het resultaat daarvan is dat het vaak beter

mogelijk is om de verdelingsgevolgen van hervormingen in Azië te beoordelen dan in Nederland. Er zijn gelukkig uitzonderingen, bijvoorbeeld een geslaagd experiment met betrekking tot de screening van WAO-aanvragers (de Jong et al., 2011), maar in het algemeen kan toch worden gesteld dat dit soort opportuniteiten in het onderzoek van de Nederlandse gezondheidszorg met te veel schroom wordt bejegend. Dit wijst op het belang om in de toekomst vaker ex ante het brede scala van evaluatiedesigns te overwegen vooraleer over te gaan tot nieuwe hervormingen. Niet alleen het onderzoek, maar ook het gevoerde beleid zal er wel bij varen.

Literatuur

- Bago d'Uva, T., A.M. Jones en E. van doorslaer (2009) Measurement of horizontal inequity in health care utilisation using European panel data. *Journal of Health Economics*, 28(2), 280–289.
- Deaton, A. (2010) Instruments, randomization, and learning about development. *Journal of Economic Literature*, 48(2), 424–455.
- Doorslaer, E. van, A. Wagstaff et al. (1997) Socioeconomic inequalities in health: some interantional comparisons. *Journal of Health Economics*, 16(1), 93–112
- Doorslaer, E. van (1997) *Gezondheidszorg tussen Marx en markt*. Inaugurale rede. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Doorslaer, E. van, A. Wagstaff et al. (2000) Equity in the delivery of health care in europe and the US. *Journal of Health Economics*, 19(5), 553–583.
- Doorslaer, E. van en E. Jansen (2003) Inkomensbeleid in het ziektekostenstelsel. *ESB*, 88 (4393), 33–35.
- Doorslaer, E. van, A. Wagstaff en F. Rutten (1990) *Equity in the finance and delivery of health care: an international perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Doorslaer, E.K.A. van, H.G. van der Burg en A.H. Koolman (1998) Rechtvaardige gezondheidszorg. *ESB*, 83(4167), 692.
- Doorslaer, E. van, X. Koolman en A.M. Jones (2004) Explaining income-related inequalities in health care utilisation in Europe. *Health Economics*, 13(7), 629–647.
- Doorslaer, E. van, C. Masseria, X. Koolman en OECD Health equity group (2006a) Inequalities in access to medical care by income in developed countries. *Canadian Medical Association Journal*, 174(2), 177–183.
- Doorslaer, E. van, O. O'Donnell, R. Rannan-Eliya et al. (2006b) Effect of payments for health care on poverty estimates in 11 countries in Asia: an analysis of household survey data. *The Lancet*, 368(9544), 1357–1364.
- Doorslaer, E. van, O. O'Donnell, R. Rannan-Eliya et al. (2007) Catastrophic payments for health care in Asia. *Health Economics*, 16(11), 1159–1184.
- Imbens, G.W. en J.M. Wooldridge (2009) Recent developments in the econometrics of program evaluation. *Journal of Economic Literature*, 47(1), 5–86.
- Jong, P. de, M. Lindeboom en B. van der klauw (2011) Screening disability insurance applications. *Journal of the European Economic Association*, 9(1), 106–129.

- King, G., E. Gakidou, K. Imai, J. Lakin, et al. (2009) Public policy for the poor? A randomised assessment of the Mexican universal health insurance programme. *The Lancet*, 373(9673), 1447–1454.
- Lambert, P.J. (1993) *The distribution and redistribution of income: a mathematical analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- O'Donnell, O., E. van Doorslaer en a. wagstaff (2006) Decomposition of inequalities in health ad healthcare. in: Jones, A.M. (red.) (2006) *The Elgar companion to health economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 179-192.
- O'Donnell, O., E. van Doorslaer, R. Rannan-Eliya et al. (2007) The incidence of public spending on health care: Comparative evidence from Asia. *World Bank Economic Review*, 21(1), 93–123.
- O'Donnell, O., E. van Doorslaer, R. Rannan-Eliya et al. (2008) Who pays for health care in Asia? *Journal of Health Economics*, 27(2), 460–475.
- Vliet, R.C.J.A. van en W.P.M.M. van de Ven (1986) Consumptieverschillen tussen ziekenfonds en particulier verzekerden nader onderzocht: overzicht van empirische bevindingen. *Gezondheid en Samenleving*, 7, 81–94.
- Wagstaff, A. en E. van Doorslaer (2000) Equity in health care finance and delivery. In: Cuyler, A.J. en J.P. Newhouse (red.) (2000) *Handbook of Health Economics*. Elsevier, 1803–1862.
- Wagstaff, A. en E. van Doorslaer (2003) Catastrophe and impoverishment in paying for healthcare: With applications to Vietnam 1993-1998, *Health Economics*, 12(11), 921–934.
- Wagstaff, A., E. van Doorslaer et al. (1999) Equity in the finance of health care: some further international comparisons. *Journal of Health Economics*, 18(3), 263–290.

Bron

ESB 97(4644S), 5 oktober 2012, p. 59-64.

Stiekeme solidariteit wordt eerder geslikt dan transparante solidariteit

De uit de hand lopende kosten van de zorg zijn een bedreiging voor een solidaire financiering van die zorg, stelt columnist Wouter Bos. Hij werpt de volgende vragen op: Welke grenzen kent die solidariteit? En: Helpen we de solidariteit eigenlijk door de verschillen tussen de betalers en de ontvangers zo transparant in beeld te brengen?

Wouter Bos

Wouter Bos is econoom en politoloog. Hij schrijft wekelijks een column voor *de Volkskrant*.

Ooit heb ik een gerenommeerd econoom op de dansvloer bezig gezien. Niet om aan te zien. Na dat schouwspel nam ik hem ook als econoom nooit meer serieus. Too much information – je kunt ook te veel weten. Of, in andere woorden: misschien draait de wereld wel beter als je niet alles weet en begrijpt.

Aan die dansende econoom moest ik denken toen ik de reacties las op het rapport dat het Centraal Planbureau deze week publiceerde over de kosten van de zorg. Op dat rapport valt veel aan te merken, maar de centrale stelling klopt: uit de hand lopende kosten van de zorg vormen de grootste bedreiging voor een solidaire financiering van de zorg.

Zo is het vrij makkelijk uit te rekenen dat als de kosten van de zorg sneller stijgen dan onze gemiddelde rijkdom, er niet alleen steeds meer huishoudens zullen komen waarbij het vrij besteedbaar inkomen snel afneemt, maar ook steeds meer waarbij op een gegeven moment de zorgkosten zelfs hoger zijn dan het inkomen. Een situatie die alleen maar voorkomen kan worden door die stijging van de kosten af te remmen of door nog meer te herverdelen tussen hoge en lage inkomens.

Paniek zaaien

Dat het Centraal Planbureau in zijn analyse voorbij gaat aan die eerste oplossing, het afremmen van de kostenstijging, is analytisch slordig. Zeker gezien het feit dat de komende jaren juist op dat punt fors wordt ingegrepen. En al helemaal als vervolgens wel wordt ingegaan op de problemen bij herverdelen en waarom dat misschien steeds moeilijker wordt. Het verwijt van paniek zaaien is dan niet helemaal onterecht.

De analyse van het Centraal Planbureau is niettemin intrigerend, bijvoorbeeld omdat de problemen die mogelijk in het verschiet liggen als financiering van de zorg tot nog meer herverdeling noopt, heel concreet gemaakt worden.

Het CPB doet dit door in te zoomen op de verschillen tussen laag opgeleiden en hoog opgeleiden. De economen laten zien dat laag opgeleiden gedurende hun hele levensloop relatief meer van de zorg gebruiken en er relatief minder voor betalen dan hoog opgeleiden.

En terecht vragen de economen zich af hoe lang die hoog opgeleiden nog bereid zijn voor de lager opgeleiden te betalen, zeker als de rekening steeds hoger wordt. Terecht, want solidariteit blijkt altijd weer een stuk moeilijker te organiseren als mensen het idee hebben dat ze betalen voor iets wat een ander treft dan als ze het idee hebben dat ze een collectieve voorziening financieren waarbij ze ook zelf baat hebben.

Welbegrepen eigenbelang is een degelijker ondergrond voor solidariteit dan altruïsme.

Dit is waar de dansende econoom in mijn gedachten kwam. Helpen we de solidariteit eigenlijk door de verschillen tussen de betalende en de ontvangers zo transparant in beeld te brengen? Of creëren we juist discussie over iets waarvan we blij zouden moeten zijn dat het zo weinig discussie oproept?

Betalen de Eindhovenaren niet ook voor de Groningers? Of de jongeren voor de ouderen? Willen we dat problematiseren of in stand houden? Ik zou zo graag willen zeggen dat transparantie modern is en ons in staat stelt tot een volwassen en gecontroleerde discussie over hoe solidariteit verstandig vorm te geven. Maar ik twijfel of de wereld zo werkt.

Inkomensafhankelijke zorgpremie

In dit licht is het ook interessant nog eens terug te kijken naar de onrust die ontstond rond de inkomensafhankelijke zorgpremie, een paar maanden terug. Sommigen stelden in hun reactie op de CPB-studie dat juist die revolutie het gelijk van het CPB bewijst dat er grenzen aan de solidariteit zijn.

Ik weet niet of die duiding klopt. In de nieuwe voorstellen wordt immers evenveel herverdeeld als in de oude; sommige middengroepen zijn zelfs slechter af. Alleen gebeurt het via de relatief onzichtbare weg van schijven en tarieven in de inkomstenbelasting in plaats van langs de zeer zichtbare route van de zorgpremie.

Het volksoproer bewees misschien dan ook niet zozeer dat er grenzen zijn aan de solidariteit, maar veel meer dat stiekeme solidariteit eerder geslikt wordt dan transparante solidariteit. Is dat een inzicht waar we dankbaar gebruik van moeten maken of waar we ons, modern en geëmancipeerd als we zijn, tegen zouden moeten verzetten?

Ik weet het even niet.

Bron

de Volkskrant, 10 januari 2013.

Is de prijs van solidariteit in de zorg te hoog?

Het CPB is deze week met een beladen rapport naar buiten gekomen waarin wordt gesteld dat de solidariteit in het zorgstelsel onder druk staat. De Rotterdamse hoogleraar gezondheidsrecht Martin Buijsen stelt dat het CPB weliswaar rationele argumenten naar voren brengt om de zorg betaalbaar te houden, maar in zijn advies gaat hij volledig voorbij aan het feit dat het recht van gelijke toegang tot zorg een erkend mensenrecht is en dat daardoor het advies een onvolledige afweging presenteert.

Martin Buijsen

Martin Buijsen is hoogleraar Recht & gezondheidszorg aan de Erasmus School of Law (ESL) en het Instituut Beleid & Management (iBMG) van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Solidariteit onder druk

Uit onvrede met de omvang van zijn aan de Franse staat af te dragen inkomsten heeft filmacteur Gérard Depardieu zijn nationaliteit verruild voor de Russische. Onlangs constateerde het Centraal Planbureau (CPB) dat de solidariteit in het Nederlandse zorgstelsel onder druk komt te staan. Mensen met een hoger inkomen dragen momenteel het meest bij aan de collectieve kosten van zorg, terwijl het zorggebruik door mensen met een lage opleiding groter is dan het zorggebruik door mensen met hogere opleiding. Neemt het zorggebruik verder toe, dan komt deze grote mate van solidariteit onder druk te staan. Zou het CPB nu vrezen dat in navolging van de goedbetaalde Franse topacteur hoog opgeleide Nederlanders zullen uitwijken naar het buitenland, om zo de hoge zorgkosten te ontlopen? Dat zou absurd zijn, niet alleen omdat voor hun bijdrage deze Nederlanders toegang hebben tot voorzieningen waarvan men in menig buitenland alleen maar kan dromen, maar ook omdat een hoogopgeleide weliswaar in aantallen euro's meer bijdraagt, maar niet in relatieve zin, dat wil zeggen afgezet tegen zijn vrij besteedbaar inkomen.

Advies

Nog absurder is de oplossing die het CPB voorstelt. Het adviesorgaan meent ook dat de nu geldende uniformiteit in de gezondheidszorg steeds slechter aansluit bij de wensen van zowel armen als rijken. In het huidige stelsel kunnen mensen met een laag inkomen immers niet kiezen voor een kleiner zorgpakket ten gunste van andere bestedingen, terwijl mensen met een hoger inkomen weinig mogelijkheden hebben om voor betere zorg te kiezen. Met andere woorden, omdat de druk op de solidariteit onaanvaardbaar hoog wordt, verdient het de aanbeveling de solidariteit (deels) teniet te doen!

Tussen ratio en gevoel

Discussies naar aanleiding van adviezen als deze roepen in de media steevast twee soorten van reacties op. Vorig jaar adviseerde men een aantal weesgeneesmiddelen (medicijnen voor zeldzame ziekten, in dit geval die van Pompe en Fabry) niet langer collectief te financieren. De zogenaamd rationele argumenten (steevast economische in dit soort van discussies) botsten vervolgens met de voor de hand liggende meer emotionele reacties. Volgens de tegenstanders van collectieve financiering waren de kosten van deze middelen onaanvaardbaar hoog, afgezet tegen de geringe baten. Ook in die discussie duurde het enige tijd voordat de beleidsmakers begrepen dat het maken van keuzes in de gezondheidszorg zich niet in een normatief vacuüm voltrekt. De beleidsruimte is al enigszins voorgestructureerd: er zijn argumenten – juridische – die het zoeken naar oplossingen in een bepaalde richting eenvoudigweg uitsluiten.

Zorg is een mensenrecht

Noodzakelijke gezondheidszorg is een ook door Nederland erkend mensenrecht, een sociaal grondrecht dat de verplichting van progressieve verwerking, oftewel voortdurend toenemende toegankelijkheid herbergt. Toegang tot noodzakelijke gezondheidszorg is een recht van ieder mens. Tot dergelijke voorzieningen behoort ieder mens gelijke toegang te hebben (in termen van beschikbaarheid en bereikbaarheid, in financiële en temporele zin, etc.). Wat vervolgens geldt als noodzakelijke gezondheidszorg, is grotendeels ter bepaling aan de staat die dit recht erkend heeft. Wat wij in Nederland als noodzakelijke zorg beschouwen, plegen wij collectief te financieren. Dat wij allen beduidend meer behandelmogelijkheden tot onze beschikking hebben dan de burgers van een land als – zeg – Senegal, spreekt voor zich. Maar zoals de Senegalese overheid de verplichting kent om noodzakelijke zorg meer en meer beschikbaar te stellen voor al haar burgers, gesteld dat het land partij is bij verdragen waarin noodzakelijke gezondheidszorg als mensenrecht is erkend, zo kan ook de Nederlandse overheid alleen maar vooruit. Zij had de beleidsvrijheid om de genoemde weesgeneesmiddelen niet in het basispakket op te nemen. Zo'n keuze zou niet in strijd met het mensenrecht zijn geweest. Maar nu de keuze tot collectieve financiering (en daarmee tot toegankelijkheid voor eenieder) wel gemaakt was, kon de minister van VWS – bij gebrek aan betere alternatieven voor de betrokken patiëntengroepen – het advies niet volgen. Niet collectief financieren was geen optie meer, bezien of de fabrikanten tot lagere prijzen te bewegen zijn was wel een optie. Was men in eerste instantie maar kritischer geweest!

CPB-visie is te eng

Met de door het CPB aangedragen oplossing is het niet anders. De rationele argumenten zijn deze. Verhoging van de uniforme (nominale) premies doet

een grote aanslag op het vrij besteedbaar inkomen van mensen met een lage opleiding. Hogere inkomensafhankelijke premies leggen de rekening vooral neer bij mensen met een hogere opleiding en verminderen de werkgelegenheid en economische groei. Het tegenargument laat zich raden. Afstappen van een voor iedereen gelijk basispakket leidt tot tweedeling in de zorg.

Anders dan het CPB in zijn rapport concludeert is gelijke toegang tot zorg voor iedereen niet slechts een wens, maar een recht. De beleidsmakers doen er goed aan te beseffen dat de Nederlandse overheid zich dankzij het mensenrecht tegen een muur gesteld weet. Er is voor wat betreft noodzakelijke gezondheidszorg geen weg terug. Het mensenrecht dwingt tot creativiteit. Dat lager opleiden voor een kleiner pakket zouden moeten kunnen kiezen, is een te gemakkelijke oplossing en welbeschouwd helemaal geen optie. De ratio van het CPB is een ratio waarin mensenrechten geen gewicht krijgen. De afweging is onvolledig.

Bron

Me Judice, 10 januari 2013.

Meebetalen aan de zorg

Stijgende zorgkosten

De afgelopen jaren zijn de kosten van de zorg sterk gestegen en het is de algemene verwachting dat deze kosten ook de komende jaren fors zullen toenemen. Het is de vraag of de solidariteit waarop ons zorgstelsel is gebaseerd onder druk komt te staan door deze kostenstijging. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau gevraagd om opinieonderzoek onder burgers te doen. Wat weten burgers van deze kosten en de financiering van het stelsel, wat vinden zij een aanvaardbare verdeling van de steeds hogere lasten? Waar liggen de grenzen van de solidariteit?

*Sjoerd Kooiker, Mirjam de Klerk,
Judith ter Berg en Yolanda
Schothorst*

Sjoerd Kooiker en Mirjam de Klerk zijn werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. Judith ter Berg en Yolanda Schothorst zijn werkzaam bij Bureau Veldkamp.

Vier groeps gesprekken

Het SCP koos ervoor om een kwalitatief, dus 'verhalend', onderzoek te doen waarbij vier groepen burgers zich in gesprekken van twee uur goed in het onderwerp konden verdiepen en hun mening konden geven. In totaal hebben eenendertig personen uit Amsterdam en omstreken deelgenomen aan de gesprekken die begin mei 2012 hebben plaatsgevonden. De groepen waren ingedeeld naar (huishoud)inkomen en opleidingsniveau: een groep met een laag inkomen (tot € 32.500 bruto per jaar) en maximaal mbo-niveau, twee groepen met een middeninkomen en maximaal hbo-niveau en een groep met een hoog inkomen (€ 77.500 en hoger bruto per jaar) en minimaal hbo-niveau.

Hoe denken burgers over de (toekomstige) kosten van de zorg?

Bij 'zorgkosten' denkt vrijwel iedereen aan medische kosten (medicijnen, huisarts, ziekenhuis) en nauwelijks aan de langdurige zorg. Mensen denken hierbij vooral aan de uitgaven die zij zelf betalen (de nominale premie voor de zorgverzekering en de eigen bijdragen) en nauwelijks aan de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet, AWBZ-premie, belastingen). Mensen hebben het gevoel dat ze steeds meer zelf moeten betalen. De lagere inkomensgroepen kijken vooral terug in de tijd en vooral naar hun eigen kosten, mensen uit hogere inkomensgroepen kijken ook naar de toekomst en naar de gevolgen van de kostenstijging voor anderen of voor de solidariteit. Weinig mensen weten wat een behandeling kost en wat ze vergoed krijgen en zouden daar wel meer inzicht in willen hebben, ook om te kunnen controleren of er niet te veel gedeclareerd wordt.

Voor de toekomst verwachten de respondenten dat de kosten zullen blijven toenemen. Als oorzaken voor deze kostenstijging ziet men de demografie (het toenemend aantal ouderen), de medische technologie (er kan technisch steeds meer), sociaal-culturele factoren (het feit dat mensen tegenwoordig sneller geneigd zijn naar een dokter te gaan met 'wissewasjes') en institutionele factoren zoals de marktwerking, hoge salarissen, dure managers, verspilling en inefficiënte zorgverlening. Als mensen tijdens de gesprekken informatie krijgen over de oplopende kosten en de noodzaak tot bezuinigingen, dan blijken de lagere en middeninkomens te twifelen aan het waarheidsgehalte van de informatie. De hoge inkomens lijken de geschetste trends met minder reserve te accepteren.

Hoe kunnen de kosten worden verdeeld en welke rol speelt solidariteit daarin?

Alle gespreksdeelnemers zien solidariteit als een groot goed, maar mensen zijn zich er nauwelijks van bewust hoe het zorgstelsel in Nederland gefinancierd wordt. Men beseft wel dat men een (nominale) premie voor de (basis) zorgverzekering betaalt en kan kiezen voor een zorgverzekeraar en voor het al dan niet afsluiten van een aanvullende verzekering, maar staat nauwelijks stil bij het feit dat men ook via de werkgever betaalt en AWBZ-premie afdraagt.

Men vindt het belangrijk dat de zorg toegankelijk is voor iedereen (geen 'Amerikaanse toestanden'). Dat mensen met hogere inkomens meer betalen en minder gebruik maken van zorg wordt als gegeven geaccepteerd. Wel vinden sommigen met een hoger inkomen dat vaak te gemakkelijk wordt geroepen dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. Men vindt het lastig om bepaalde groepen (bijvoorbeeld mensen die ongezond leven) een hogere premie te laten betalen. De overheid moet ervoor zorgen dat de solidariteit in de financiering in stand blijft.

Het idee van voorrang in de zorg en luxere zorg voor de hogere inkomens is in geen van de groepen categorisch afgewezen, ook door de deelnemers met een laag inkomen niet. Wel vindt men dat de basiszorg voor iedereen beschikbaar moet blijven en dat die basiszorg niet ten koste mag gaan van het feit dat mensen met hoge inkomens extra zorg mogen kopen. Wat die basiszorg dan precies inhoudt, is in dit onderzoek niet ter sprake gekomen. Ook moet medisch noodzakelijke zorg voor iedereen beschikbaar blijven. Werkenden mogen soms voorrang krijgen op niet-werkenden, maar hoe ver dat dan moet gaan, wordt niet helemaal duidelijk.

Hoe oordelen burgers over varianten van zorgfinanciering om het zorgstelsel betaalbaar te houden?

Het principe van de solidariteit wordt alom omarmd. Als echter de consequentie zou zijn dat men zelf meer moet betalen, dan wordt het moeilijker. Dan kijkt men graag naar de (iets) rijkere en de (iets) rijkere kijken op hun beurt graag naar de besparingen die mogelijk zijn, zodat ook zij niet nog meer hoeven te betalen. Besparingen op de kosten zijn volgens de respondenten vooral te bereiken door minder bureaucratie, minder management, meer kostenbewustzijn en minder verspilling. Over de marktwerking denkt men kritisch. Mensen denken daarbij vooral aan winst, dure managers en veel overhead. Als mensen varianten voorgelegd krijgen voor een andere financiering van de zorg, dan blijkt vooral dat mensen het lastig vinden om de varianten helemaal te doorgronden. Als leidend principe voor de zorgfinanciering kiest men vooral voor 'de sterkste schouders dragen de zwaardere lasten', maar de mensen met een hoog inkomen merken hierbij wel op dat het daarbij ook belangrijk is naar de mogelijkheden tot kostenreductie te kijken.

Lessen voor de overheid

Welke maatregel de overheid ook kiest om de zorgkosten in de hand te houden of op een andere manier te financieren, duidelijk is in ieder geval wel dat er nog veel geïnvesteerd dient te worden in het informeren van de burger. Dan gaat het bijvoorbeeld om de kosten die burgers zelf én de overheid op dit moment maken voor de zorg en de achterliggende ontwikkelingen die bijdragen aan de kostenstijging. Mensen zijn vaak best bereid om meer te betalen voor de zorg, als zij dan maar wel het idee hebben dat hun geld goed gebruikt wordt. De verspilling en de hoge managementkosten zijn veel mensen een doorn in het oog.

Bron

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Meebetalen aan de zorg: Samenvatting*, p. 9-11, november 2012.

Thema 4: Arbeidsmarkt

Nederland kende in maart 2013 6,4% werkloosheid. Minister Kamp heeft het afgelopen jaar de arbeidsmarkt flexibeler gemaakt, wat mogen we daarvan verwachten?

Misschien verandert het werkloosheidspercentage niet, wél raken meer mensen gemiddeld korter werkloos, leggen Gautier, Van der Klaauw en Ter Weel uit. De lasten worden daarmee eerlijker verdeeld. De Beer verwacht juist een lagere werkloosheid via arbeidstijdverkorting, de VUT en extra scholing.

Maar wat zijn de macro-economische effecten? Volgens Beetsma en Van Wijnbergen leidt niet laag inkomen, maar onzekerheid over baan, huis en pensioen tot een lage vraag. Loonstijgingen leiden dan alleen tot werkloosheid en een slechte concurrentiepositie. Volgens De Grauwe houden rigiditeiten op dit moment echter zowel de vraag als de Europese handelsbalansen in stand – flexibiliteit is goed, maar liever later. Stegeman en Van de Belt betogen dat loonmatiging voor ambtenaren de overheidsbegroting even verbetert, maar ook dat de loonmatiging procyclisch werkt en dat de rekening ervan later terugkomt.

Tot slot innovatie en de arbeidsmarkt. Er was veel discussie maar er is enkel ruimte voor een greep uit de argumenten. Bartelsman, Gautier en De Wind stellen dat werknemers een beter passende werkgever vindt in een flexibeler arbeidsmarkt. Bovendien is meer risicovolle innovatie mogelijk – bij mislukking zijn er minder dure verplichtingen naar werknemers. Kleinknecht, Naastepad, Storm en Vergeer betogen echter dat innovatie uit grote R&D-afdelingen juist gebaat is bij ontslagbescherming: lange baanduur is nodig voor ervaring en investering in baan-specifieke kennis.



Vergroot doorstroming arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt is uit het slop te trekken door het makkelijker te maken werknemers aan te nemen en te ontslaan. Daar zit het probleem in Nederland, stellen Pieter Gautier, Bas van der Klaauw en Bas ter Weel. De discussie moet gaan over hoe het stokken van de doorstroming op de arbeidsmarkt is op te lossen, niet over tijdelijke arbeidsduurverkorting of het opnieuw invoeren van de VUT, wat slechts banen vernietigt.

*Pieter Gautier, Bas van der
Klaauw en Bas ter Weel*

Pieter Gautier is hoogleraar Economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Bas van der Klaauw is hoogleraar Beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Bas ter Weel is hoofd Sector Arbeid & Onderwijs op het Centraal Planbureau.

Oplopende werkloosheid

De arbeidsmarkt begint steeds meer te lijden onder de gevolgen van de crisis. Waar tot voor kort het werkloosheidspercentage redelijk laag bleef, is dit opgelopen van 3,8% in 2008 tot 7,5% in 2013. Ruim 550 duizend mensen hebben geen werk en zoeken hier actief naar. De pijn wordt gevoeld in alle segmenten van de arbeidsmarkt. Het werkloosheidspercentage onder jongeren is de afgelopen twee jaar het snelst opgelopen richting 15%, maar oudere werklozen hebben de grootste moeite werk te vinden.

De kosten van werkloosheid zijn hoog, en niet alleen voor de maatschappij. Voor het individu zijn er directe financiële consequenties, daarnaast geeft onvrijwillig thuis zitten onzekerheid en kan op termijn zelfs tot gezondheidsproblemen leiden.

Tweedeling

Vanuit verschillende hoeken worden suggesties gedaan om de arbeidsmarkt weer aan de praat te krijgen. Om een goede inschatting te maken van de effectiviteit van deze plannen, is het handig om eerst stil te staan bij een aantal opvallende kenmerken van de Nederlandse arbeidsmarkt. In vergelijking met andere landen is de werkloosheid in Nederland (nog steeds) laag, maar is het aandeel langdurige werklozen hoog (bijna een derde). Daarnaast is er in Nederland relatief veel flexibele arbeid; is het loonverschil tussen ouderen en jongeren groot; bestaat er veel parttime werk en is de arbeidsparticipatie van ouderen in hoog tempo toegenomen.

Een deel van deze kenmerken is het gevolg van specifieke Nederlandse instituties. Het in vaste dienst hebben van werknemers is voor bedrijven duur. Niet alleen is de ontslagbescherming hoog, maar de overheid heeft het WAO-

probleem grotendeels opgelost door bedrijven een grotere verantwoordelijkheid te geven voor de financiële gevolgen van zieke werknemers. Het flexibele segment is sterk gegroeid omdat het deze verplichtingen omzeilt. Werknemers met flexibele contracten hebben weinig zekerheid: ze verliezen makkelijk hun werk en hebben geen recht op sociale zekerheid. Ook bouwen ze niet of nauwelijks pensioen op. In het flexibele segment werken veel mensen met lage kwalificaties voor wie zekerheid juist gewenst is. De tweedeling tussen werknemers met vaste contracten en flexibele arbeid verklaart ook voor een deel de ontstane inkomensverschillen. Degene met een vast contract krijgt jaarlijks een periodieke salarisverhoging en als hij ouder wordt recht op bijvoorbeeld extra vrije dagen. Voor een jongere werknemer is een vast contract moeilijk te krijgen en blijft het loon en de baanzekerheid laag.

Aanpassen instituties

De lange termijn oplossing ligt dus in het aanpassen van de instituties aan een arbeidsmarkt die veel mobieler geworden is. Veel instituties stammen nog uit de tijd dat werknemers lang bij hetzelfde bedrijf werkten. Werknemers die van baan veranderen verliezen vaak opgebouwde ontslagbescherming, en de overdracht van pensioenrechten is slecht geregeld. Dat beperkt mobiliteit, zeker als het om oudere werknemers gaat. De discussie om de arbeidsmarkt uit het slop te trekken moet dus gaan over instituties zoals ontslagbescherming, verantwoordelijkheden van werkgevers en het pensioenstelsel. De discussie moet niet gaan over tijdelijk arbeidsduurverkorting of het opnieuw invoeren van de VUT. Deze maatregelen hebben in het verleden geen werkgelegenheid opgeleverd voor bijvoorbeeld jongeren. Integendeel, het heeft alleen maar geleid tot vernietiging van banen.

Het voordeel van flexibilisering van de arbeidsmarkt is niet dat het de werkloosheid verlaagt, maar vooral dat het de langdurige werkloosheid verlaagt. Werkloosheid is daardoor eerlijker verdeeld en met overheidsbeleid is kortdurende werkloosheid makkelijker te bestrijden. Dit kan door werklozen meteen aan te zetten tot het zoeken van werk en te helpen een passende baan te vinden. Het bijscholen van werklozen en het aanbieden van werkervaringsplekken blijkt in praktijk ondanks forse inspanningen nauwelijks te helpen bij het vinden van werk.

In een flexibelere arbeidsmarkt zijn belemmeringen op de in- en uitstroom beperkt. Een voorstel zou kunnen zijn om de procedurele ontslagkosten te verminderen, maar een bedrijf dat iemand ontslaat geld te laten storten in een fonds. Dit fonds wordt vervolgens gebruikt om loonkostensubsidies te geven aan bedrijven die werklozen aannemen. Op deze manier wordt de mobiliteit op de arbeidsmarkt weer op gang gebracht. Dat betekent dat bedrijven eer-

der geneigd zullen zijn om nieuw personeel aan te nemen en dat werknemers sneller terecht komen bij de meest productieve bedrijven.

Tot slot, van de overheid mogen we geen wonderen verwachten, zeker niet op korte termijn. Dat is in het verleden ook niet gelukt. Maar wel mag verwacht worden dat de zij nadenkt over hoe de arbeidsmarkt er op lange termijn uit komt te zien. Dat wil zeggen hoe de instituties aansluiten bij de behoefte van werknemers en werkgevers.

Bron

Me Judice, 8 maart 2013.

Flexibeler arbeidsmarkt lost de werkloosheid niet op

Nu de laatste maanden de werkloosheid steeds sneller stijgt – iedere dag komen er zo'n vijfhonderd werklozen bij – beginnen steeds meer beleidsmakers en politici zich hierover terecht zorgen te maken. Het valt dan ook toe te juichen dat drie economen van naam zich over het probleem van de snel stijgende werkloosheid buigen (Pieter Gautier, Bas van der Klauw en Bas ter Weel in *NRC Handelsblad* van 7 en 8 maart). Hun bijdrage stelt echter teleur. Zij constateren een probleem – de werkloosheid loopt snel op – en stellen een oplossing voor – maak de arbeidsmarkt flexibeler – waarvan zij zelf constateren dat ze het probleem juist *niet* oplost: 'Het voordeel van een flexibelere arbeidsmarkt is niet dat het [sic] de werkloosheid verlaagt'. Bovendien presenteren zij het aanpassen van de arbeidsmarktinstituties als een langetermijnoplossing. De honderdduizenden die nu werkloos zijn of hun baan (dreigen te) verliezen, hebben zij derhalve weinig anders te bieden dan geduld tot de arbeidsmarkt aantrekt. Niemand weet hoe lang dat kan duren.

Paul de Beer

Paul de Beer is bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen op de Henri Polak leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam, mededirecteur van het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) en directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging.

186

Terwijl zij zelf geen oplossing aandragen om de werkloosheid te bestrijden, wijzen zij suggesties voor tijdelijke arbeidstijdverkorting en het opnieuw invoeren van de VUT zonder veel omhaal van woorden van de hand. Als argument daarvoor verwijzen economen veelal naar de jaren tachtig, toen deze instrumenten massaal werden ingezet, maar geen resultaat opleverden. Dat arbeidstijdverkorting destijds niet veel nieuwe banen opleverde, kwam echter vooral doordat de contractuele afspraken over een kortere werkweek niet in praktijk werden gebracht; veel werknemers bleven evenveel uren werken. De afspraken over arbeidstijdverkorting stelden de vakbeweging wel in staat akkoord te gaan met loonmatiging, die in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de sterke banengroei vanaf het midden van de jaren tachtig. De vervroegde uittreding (VUT) was inderdaad geen succes doordat ze al snel van een middel om ouderen plaats te laten maken voor jongeren tot een verworven recht werd om ruim voor de officiële pensioenleeftijd te stoppen met werken.

Dat beide instrumenten dertig jaar geleden niet werkten, betekent niet dat zij ook nu zullen falen. Als zij nadrukkelijk een tijdelijk karakter hebben, kunnen zij wel degelijk helpen om ontslagen te voorkomen. In een bedrijf waar ont-

slagen dreigen doordat de afzet stagneert of terugvalt, is het beter om de pijn eerlijk te verdelen over het gehele personeel door een paar uur korter te gaan werken of om oudere medewerkers eerder met pensioen te sturen dan medewerkers die in het midden van hun carrière zitten te ontslaan. Zodra de vraag aantrekt, kunnen de medewerkers weer meer uren gaan werken en wordt van ouderen verwacht dat zij weer langer door werken.

Twee groepen vragen om bijzondere aandacht: jongeren en ouderen. Een slechte start op de arbeidsmarkt kan lang zijn sporen nalaten in je loopbaan. Het is dus van groot belang dat jongeren die het onderwijs verlaten niet werkloos thuis zitten. Het plan van de ministers van Sociale Zaken en Onderwijs om schoolverlaters van het mbo te stimuleren nog wat langer door te leren, verdient dan ook steun. Daarnaast zou het goed zijn als bedrijven en overheid (tijdelijk) extra stage- en werkervaringsplaatsen creëren om te zorgen dat werkloze jongeren alvast werkervaring kunnen opdoen. Het is nogal wrang dat een wet die bedoeld was om te garanderen dat jongeren tot 27 jaar ofwel studeren ofwel een baan hebben (de wet WIJ) ruim een jaar geleden bij gebrek aan succes is opgeheven.

Bron

NRC Handelsblad, verschenen onder de titel: 'Haal de VUT maar weer van stal', 12 maart 2013.

Flexibiliteit is niet altijd goed

De noodzaak tot meer flexibiliteit in het economische leven en in de arbeidsmarkt wordt door haast niemand meer betwist. Internationale organisaties zoals het IMF, de OESO en de Europese Commissie hameren onophoudelijk op dit thema.

Twee factoren hebben de noodzaak van flexibiliteit kracht bij gezet. Er is ten eerste de globalisering. Die heeft tot gevolg dat bedrijven en hele sectoren onder druk staan van buitenlandse concurrentie. Dat maakt het noodzakelijk dat bedrijven zich aanpassen. Sommige moeten afslanken, andere die nieuwe opportuniteiten in de wereld ontdekken, kunnen uitbreiden. Deze dynamiek van creatieve destructie maakt het noodzakelijk dat werknemers mobiel zijn, zodat ze van de ene activiteit naar de andere kunnen gaan. Alleen dan kan het creatieve luik van de dynamiek van creatieve destructie gerealiseerd worden.

Paul de Grauwe

Paul de Grauwe is professor aan de London School of Economics and Political Science en gewoon hoogleraar emeritus aan de Katholieke Universiteit Leuven. Hij is een voormalig Belgisch senator voor de Vlaamse partij VLD.

188

De eurozone oefent een gelijkaardige flexibiliteitsdwang uit. In de eurozone zien we hoe sommige landen aan competitiviteit winnen (Duitsland bijvoorbeeld) en andere aan competitiviteit inboeten (de zuidelijke landen). Toen de landen niet in de muntunie waren, konden dergelijke uiteenlopende competitiviteitsontwikkelingen opgevangen worden door wisselkoersaanpassingen. De landen wiens competitiviteit was verslechterd, konden de munt devalueren. Op die manier werden hun producten goedkoper in het buitenland. Ze konden opnieuw met een propere lei beginnen. Deze mogelijkheid bestaat niet meer voor landen in een muntunie. Griekenland, Portugal, Italië en Spanje moeten het verlies aan competitiviteit dat ze gedurende de laatste tien jaar hebben opgebouwd corrigeren door de lonen te doen dalen. Flexibiliteit van lonen is hier de boodschap.

Flexibiliteit is dus noodzakelijk. Dat betekent echter niet dat het comfortabel is. Ik ben net terug uit Griekenland en mijn Griekse collega-professoren vertellen mij dat hun wedde met meer dan 20% is gedaald in de laatste twee jaar. De Spaanse en Italiaanse arbeiders die nu sneller afgedankt zullen kunnen worden, vinden het ook niet leuk en betogen op straat. Toch is een maatregel die het gemakkelijker maakt voor bedrijven om werknemers te ontslaan essentieel om jobmogelijkheden te creëren voor de jonge generatie. In Italië konden werknemers haast niet ontslagen worden. Het gevolg was dat bedrijven meer dan twee keer nadachten om aan te werven. Het resultaat van te sterke jobprotectie is torenhoge jongerenwerkloosheid.

Daarmee is echter niet alles gezegd over flexibiliteit. Er bestaan immers situaties waarin flexibiliteit economisch niet wenselijk is. Wanneer de veranderingen waarmee een economie te maken heeft een tijdelijk karakter hebben, dan kan flexibiliteit een handicap worden in plaats van een troef. Het voorbeeld van tijdelijke verandering is een conjuncturele beweging. Als een land in recessie terechtkomt, is flexibiliteit niet altijd goed. Vele maatregelen die flexibiliteit bevorderen hebben als gevolg dat op korte termijn de koopkracht van de werknemers die met ijzeren hand flexibeler worden gemaakt, daalt. Een loondaling of een vlottere wetgeving die afdankingen toelaat, heeft tot gevolg dat werknemers minder koopkracht hebben en minder zullen consumeren. Wanneer het land in recessie zit is dat slecht nieuws omdat de recessie daardoor nog dieper wordt.

Wat goed is op lange termijn hoeft dat dus niet te zijn op korte. Als de Spaanse en Italiaanse regeringen beslissen afdankingsprocedures te versoepelen, is dat goed omdat dat op termijn de jongerenwerkloosheid zal doen dalen. Wanneer die maatregel wordt toegepast op het moment dat de Spaanse en Italiaanse economieën in recessie zijn beland, is dat niet goed. In een recessie zullen bedrijven gretig gebruikmaken van deze maatregel om werknemers af te danken, terwijl op dat moment weinig bedrijven willen aanwerven. Het netto-effect zal dus zijn dat de werkloosheid stijgt en de recessie intenser wordt.

De werkelijkheid is complex. Meestal is het zo dat structurele veranderingen samengaan met tijdelijke, zoals conjunctuurbewegingen. Griekenland en Italië hebben veel competitiviteit verloren en zitten in een recessie. Flexibiliteit is dus goed om de competitiviteit te herstellen en de economie uit het dal te halen. Diezelfde flexibiliteit zorgt er echter ook voor dat de recessie intenser is. Het vorige impliceert dat er zich een probleem van timing stelt bij de toepassing van maatregelen ter bevordering van de flexibiliteit. Neem bijvoorbeeld opnieuw de maatregelen die de afdankingsprocedure versoepelen. Die moeten er komen, maar misschien moeten die niet in een recessie doorgedrukt worden. Waarschijnlijk is het beter dat te doen wanneer de economie weer groeit. Op dat ogenblik zullen er voldoende ondernemingen aanwerven. Op die manier wordt het negatieve effect van soepelere afdankingsprocedures gecompenseerd.

Ik maak mij geen illusies. De druk om meer flexibiliteit in te voeren is groot. Die druk is vooral groot gedurende recessies. Het gevolg is dat die maatregelen zullen doorgevoerd worden op het slechtst mogelijk moment.

Bron

De Morgen, 20 maart 2013.

Hogere lonen werken averechts

Nu een loonstijging zal de economie niet stimuleren, maar juist dieper in het slop doen geraken, stellen de Amsterdamse hoogleraren Roel Beetsma en Sweder van Wijnbergen. Zij nemen hiermee stelling tegen het pleidooi voor een loonstijging door onder meer Coen Teulings en verschillende politici. Een loonstijging zal niet de binnenlandse bestedingen aanjagen, zoals voorgespiegeld, maar vooral de besparingen en de import van consumptiegoederen verhogen. Bij het uitblijven van extra vraag zullen werkgevers vanwege de loonstijgingen nog meer mensen gaan ontslaan.

Roel Beetsma en Sweder van Wijnbergen

Roel Beetsma is hoogleraar macro-economie aan de Universiteit van Amsterdam. Sweder van Wijnbergen is hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam.

Lage binnenlandse bestedingen

De Nederlandse economie zit diep in het slop. De werkloosheid loopt steeds verder op, terwijl de consument de hand op de knip houdt. Er wordt daarom regelmatig gepleit voor een stijging van de lonen, onder andere door directeur Teulings van het Centraal Planbureau. Recentelijk voegde ook vicepremier Lodewijk Asscher zich bij het koor. Het argument is dat loonstijging de koopkracht van de Nederlanders vergroot en daarom juist onder de huidige economische omstandigheden een goed middel is om de economie aan te zwengelen.

Het antwoord op de vraag of onze economie gebaat is bij hogere lonen hangt af van de vraag wat de oorzaak is van de lage binnenlandse bestedingen. De lage bestedingen worden niet in de eerste plaats veroorzaakt door een laag besteedbare inkomen. Een stijging van het besteedbare inkomen is het kanaal waarlangs hogere lonen de economie eventueel kunnen stimuleren.

Echter, de lage binnenlandse bestedingen worden vooral veroorzaakt door de enorm toegenomen onzekerheid. Er is een voortdurende onzekerheid over de grote beleidsdossiers, namelijk de woningmarkt, de pensioenen en de arbeidsmarkt. Daar komt de onzekerheid over het verloop van de eurocrisis bij. Vooral de toegenomen onzekerheid over baanbehoud en de grotere gevolgen van mogelijke werkloosheid door beperking van de duur van de uitkeringen, leiden ertoe dat consumenten de hand op de knip houden. Deze onzekerheid verkleint je niet door de lonen te laten stijgen. Sterker: het effect van de loonstijging kan de onzekerheid verder vergroten als het de kans op baanbehoud verkleint.

Meer sparen en meer import

De effecten van een loonstijging manifesteren zich zowel langs de vraag- als langs de aanbodkant van de economie, maar niet op een manier die wenselijk is. Wat betreft de vraagkant kunnen we bij het huidige lage vertrouwen verwachten dat het grootste gedeelte van de loonstijging gespaard zal worden en dus überhaupt niet zal leiden tot extra vraag. In zoverre de vraag stijgt, zal deze extra vraag vooral naar het buitenland weglekken. Een groot deel van de Nederlandse consumptie wordt geïmporteerd uit het buitenland, dus a priori kan verwacht worden dat ongeveer de helft van de eventuele extra vraag naar het buitenland verdwijnt. Empirisch onderzoek voor de EU van Beetsma en Giuliodori in de *Economic Journal* laat zien dat de 'multiplier' van extra stimulators voor de meest open economieën, waaronder die van Nederland, aanzienlijk lager is dan die van meest gesloten (en grootste) economieën.

Meer ontslagen

De effecten van een loonstijging langs de aanbodkant van de economie kunnen desastreus zijn. We zien de werkloosheid in hoog tempo oplopen en dat heeft alles te maken met de oplopende arbeidsinkomensquote. Het verder laten oplopen van de loonkosten zal het ontslaan van personeel alleen maar versnellen. Het effect op de vraag wordt misschien zelfs negatief als de verdere toename van onzekerheid en de lagere koopkracht van het steeds grotere leger aan werklozen de overhand krijgen. Om de al lage winstgevendheid niet verder onder druk te zetten, zullen bedrijven loonstijgingen gaan doorberekenen in de prijzen van hun producten. Hiermee ondermijnen ze hun concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland, op een moment dat het herstel van de Amerikaanse economie om gang lijkt te komen en de vraag vanuit het buitenland zal aantrekken. In zoverre hogere lonen niet in prijzen worden doorberekend, daalt de beschikbare financiële capaciteit om investeringen te doen en meer te profiteren van de aantrekkende buitenlandse vraag. Financiële buffers bij bedrijven zijn juist nu extra belangrijk vanwege de teruggelopen bereidheid van banken om kredieten te verstrekken.

Loonvorming is in eerste instantie het domein van de sociale partners, maar de regering kan natuurlijk druk uitoefenen op de sociale partners en daarmee het onderhandelingsresultaat beïnvloeden. Het is echter te hopen dat ze haar gezond verstand zal gebruiken en het aan de marktpartijen zal overlaten om de lonen gematigd te houden in plaats van het omgekeerde te bepleiten.

Bron

Me Judice, 18 februari 2013.

Loonmatiging gedateerd instrument

Nederland verkeert in een recessie en de overheidsfinanciën moeten op orde worden gebracht. Het kabinet wil hiertoe de ambtenarensalarissen bevroren en werkgeversorganisaties stellen voor om ook de lonen in de marktsector te matigen. Loonmatiging heeft in het verleden goed uitgepakt voor Nederland. Maar deze beleidsreactie biedt nu geen uitweg uit de crisis.

Hans Stegeman en
Ruth van de Belt

Hans Stegeman is hoofd nationaal onderzoek bij de Rabobank; Ruth van de Belt is econoom bij de Rabobank.

Sinds de beëindiging van de Tweede Wereldoorlog kent Nederland een traditie van loonmatiging. In elke periode van loonmatiging waren er in het verleden, op grond van de destijds gevoerde sociaaleconomische politiek, valide economische argumenten die een loonmatigingsbeleid voorstonden. Nu de Nederlandse economie in een recessie is beland, wordt voorgesteld om de lonen wederom te matigen. Loonmatiging kan wenselijk zijn vanuit vier verschillende sociaaleconomische perspectieven, te weten: begrotingspolitiek, conjunctuurpolitiek, Europese structuur en het vergroten van het groeipotentieel van de economie.

192

Beleid

Met de slechte prijsconcurrentiepositie van de jaren dertig nog vers in het geheugen werden in de jaren vijftig expliciete doelstellingen voor economische politiek geformuleerd, namelijk prijsstabiliteit, volledige werkgelegenheid, evenwicht op de lopende rekening van de betalingsbalans, een goed investeringsklimaat en een rechtvaardige inkomensverdeling (SER, 1956). Begin jaren tachtig is hieraan de doelstelling van gezonde overheidsfinanciën toegevoegd. Aan de hand van deze doelstellingen is met wisselend succes decennialang loonbeleid gevoerd als onderdeel van het sociaaleconomische beleid (Stegeman en Van de Belt, 2012).

Met de invoering van de euro konden enkele van de traditionele doelstellingen, zoals prijsstabiliteit, niet langer op nationaal niveau worden gerealiseerd. Qua doelstellingen komen beleidsmakers op dit moment niet verder dan 'het op orde brengen van de overheidsfinanciën', 'het stimuleren van de economie' of 'het versterken van het groeipotentieel op de lange termijn'. Aan de eerste doelstelling hechten veel beleidsmakers, mede onder invloed van Europa en financiële markten, de meeste waarde. Gegeven deze doelstellingen kunnen de effecten van loonmatiging vanuit de vier sociaaleconomische perspectieven worden geanalyseerd.

Tijdelijk goed voor de begroting

Als de economische politiek tot doel heeft om te voldoen aan de begrotingsdoelstellingen op de korte termijn, dan is loonmatiging een optie. In de Voorjaarsnota (Tweede Kamer, 2012) staat onder meer dat ambtenaren het twee jaar zonder loonsverhogingen moeten doen. De bevrozing van lonen in de collectieve sector levert op korte termijn weliswaar een besparing op voor de overheid, maar op middellange termijn is dergelijk beleid onhoudbaar (CPB, 2012). De hoogte van de lonen in de private en collectieve sector zijn van elkaar afhankelijk, waardoor ze nooit langdurig uiteen kunnen lopen (Lamo et al., 2008). De wederkerige relatie blijkt ook uit de empirie: de contractlonen in de private en collectieve sector kennen in Nederland grotendeels een vergelijkbaar verloop. Alleen begin jaren tachtig bleef de contractloonstijging bij de overheid achter bij die in de marktsector door een forse nominale verlaging, mogelijk gemaakt door de destijds hoge werkloosheid. In de perioden erna hebben bevrozingen van ambtenarensalarissen slechts een tijdelijk effect gehad.

Door een eenzijdige bevrozing van de lonen in de collectieve sector verslechtert de concurrentiepositie van de collectieve sector ten opzichte van de private sector. Terwijl de overheid er juist voor moet zorgen een voldoende aantrekkelijke werkgever te blijven, omdat zij in de komende jaren te maken krijgt met een forse uitstroom van personeel. Omstreeks 2020 vertrekt zo'n 30% van de ambtenaren bij de overheid wegens pensionering (Tweede Kamer, 2010). Bezuinigingsmaatregelen op het ambtenarenapparaat zullen de vraag naar personeel beperken, maar per saldo heeft de overheid de komende jaren nog steeds nieuw personeel nodig. Op lange termijn moeten de lonen in de collectieve sector dus weer op gelijke hoogte komen met die in de marktsector. Eenzijdige loonbevrozing in de collectieve sector pakt op korte termijn positief uit voor de begroting, maar de rekening wordt op een later moment alsnog gepresenteerd.

Conjunctuur anders dan jaren tachtig

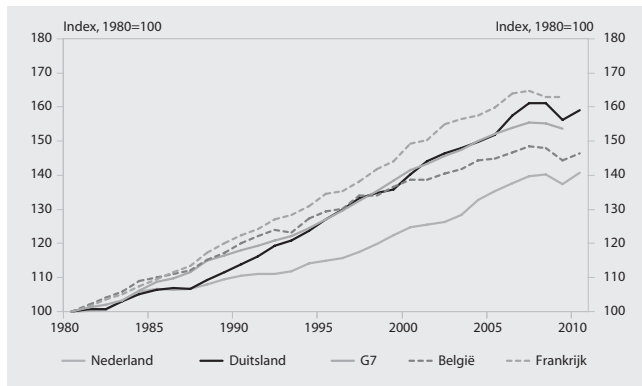
Als de economische politiek tot doel heeft om enigszins anticyclisch te werken, dan is het onverstandig om op dit moment een loonmatigingsbeleid in te zetten (CPB, 2011). Op dit moment bevindt de Nederlandse economie zich in een recessie, waarbij vooral de binnenlandse bestedingen meer dan in veel andere landen en meer dan in de jaren tachtig onder druk staan. Indien de lonen ook nog gematigd gaan worden dan lokt dit extra vraaguitval uit. In de jaren zeventig en tachtig liep de werkloosheid ten gevolge van de oliecrises aanzienlijk op. In combinatie met een forse toename van het ambtenarenapparaat steeg het zogenaamde loongevoelige deel van de overheidsuitgaven beduidend. De lopende rekening van de betalingsbalans stond in de min doordat het Nederlandse exportpakket sterk energie-intensief was en gericht op de omliggende Europese landen die eveneens te maken hadden met een economische

crisis. De investeringsquote daalde en de winstgevendheid en solvabiliteit van het Nederlandse bedrijfsleven zakten naar een dieptepunt. Doordat in bijna alle cao's clausules voor automatische prijscompensatie waren opgenomen, was er sprake van een loon-prijsspiraal bij een hoge inflatie. Om deze problemen op te lossen kwamen werkgevers- en werknemersorganisaties in 1982 met elkaar een akkoord over arbeidsherverdeling en loonmatiging (het Akkoord van Wassenaar) overeen. Bij deze overeenkomst hadden zowel de overheid als werkgevers- en werknemersorganisaties belang. De negatieve effecten die loonmatiging op consumptie heeft, werden op de koop toegenomen. Op dit moment is de Nederlandse werkloosheid relatief laag, zowel in internationaal als in historisch perspectief. Het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans vertoont al jarenlang een overschot en de inflatie komt net boven de 2% uit. In tegenstelling tot de jaren tachtig vormt de huidige economische situatie geen aanleiding om de lonen te matigen en het negatieve effect op de particuliere bestedingen voor lief te nemen.

Loonmatiging lastig voor Europa

Loonmatiging in sterke eurolanden, zoals Nederland, maakt het structurele aanpassingsproces in de eurozone lastiger. Dit in tegenstelling tot de conclusie van Gradus en Beetsma (2012) die juist stellen dat het afzien van loonmatiging niet bijdraagt aan het oplossen van de eurocrisis. De oplossing van de eurocrisis bestaat voor een belangrijk deel uit een verbetering van de prijsconcurrentiepositie van zwakke eurolanden, onder meer door een relatieve loonsverlaging of een relatieve arbeidsproductiviteitverhoging ten opzichte van buitenlandse concurrenten, waaronder Nederland. Dit laatste lukt echter niet op korte termijn, want de zwakke eurolanden moeten hiervoor tijdrovende structurele hervormingen doorvoeren die zijn gericht op een betere marktwerking en een kwaliteitsverbetering in het onderwijs. Een relatieve loonsverlaging kan worden gerealiseerd door een nominale loonsverlaging in de zwakke eurolanden. Dat gebeurt deels al, maar leidt ook tot vraaguitval in die landen en een verdere verslechtering van de economische situatie. Aangezien concurrentieposities per definitie relatieve grootheden zijn, kunnen sterke eurolanden, voor zover ze met zwakke eurolanden concurreren in dezelfde markt, ook hun concurrentiepositie verzwakken door af te zien van loonmatiging. Daarnaast zorgt dit ervoor dat de vraag naar producten uit de zwakke eurolanden nog enigszins op peil blijft. Weliswaar vermindert het afzien van loonmatiging in sterke eurolanden de druk voor de zwakke lidstaten om in te zetten op structuurversterking door flexibilisering van product- en arbeidsmarkten en verbetering van het innovatieve vermogen, maar er blijven meer dan genoeg uitdagingen over in de vorm van het op orde brengen van de overheidsfinanciën en het bevorderen van economische groei. Bezien vanuit het perspectief van economische

structuur – in Europese context – is het verstandiger om niet in te zetten op het bevriezen van lonen.



Figuur 1. Productiviteitsgroei

Groei­potentieel

De potentiële groei omvat de snelheid waarmee de economie kan groeien, gegeven de productiestructuur, de stand van de technologie en de beschikbare productiefactoren. Om het groeipotentieel te versterken, kan de groei van de potentiële werkgelegenheid, ofwel het structurele arbeidsaanbod minus de evenwichtswerkloosheid, worden bevorderd. Een belangrijke reden waarom het Centraal Planbureau in het verleden (Broer et al., 2006) voor loonmatiging heeft gepleit, is het effect op het groeipotentieel langs het effect op de werkgelegenheid. Door een daling van de relatieve arbeidskosten resulteert het kortetermijnevenwicht in de economie bij gegeven kapitaalgoederenvoorraad op basis van kostenminimalisatie in een lagere evenwichtswerkloosheid en dus hoger groeipotentieel. Daarbij worden wel efficiencyverliezen geleden in termen van innovatie en productiviteit (Van Schaik, 2006). Maar dat is, impliciet, de prijs die betaald moet worden voor lagere evenwichtswerkloosheid. Het stimuleren van de werkgelegenheid is op dit moment echter minder relevant als motief voor loonmatiging dan in het verleden. Door vergrijzing en ontgroening van de samenleving dreigt de komende jaren een krapte op de arbeidsmarkt te ontstaan. Dit in tegenstelling tot halverwege de jaren negentig toen er juist sprake was van een ruime arbeidsmarkt. Inzetten op de verhoging van de arbeidsparticipatie is nu belangrijker. Loonmatiging heeft hier juist een negatief effect op.

Om het groeipotentieel te versterken kan eveneens de structurele groei van de arbeidsproductiviteit worden bevorderd. De Nederlandse arbeidsproductiviteit is hoog, maar groeit al dertig jaar minder hard dan die bij onze belangrijkste concurrenten (figuur 1). Een reden hiervoor zou loonmatiging kunnen zijn. Door lage loonkosten worden bedrijven niet geprikkeld om te investeren in

onderzoek en ontwikkeling, en vindt er minder innovatie plaats. Loonmatiging vertraagt het proces van creatieve destructie, waarbij innovatieve bedrijven niet-innovatieve bedrijven uit de markt drijven en het algemene technologische niveau van een economie toeneemt. Een loonmatigingsbeleid heeft dan ook tot gevolg dat de arbeidsproductiviteitsgroei wordt gedrukt (Kleinknecht en Naastepad, 2004).

Voor dit verband bestaat empirische steun. Uit een OLS-schatting voor de Nederlandse economie in de periode 1971–2011 volgt dat een toename van de reële arbeidskosten een stijging van de arbeidsproductiviteit tot gevolg heeft (tabel 1). De elasticiteit van de arbeidsproductiviteit met betrekking tot de reële arbeidskosten bedraagt ongeveer 0,2. Dit is aanmerkelijk lager dan 0,4 die Van Schaik (2006) en Kleinknecht en Naastepad (2004) vinden, maar nog steeds een bevestiging van het idee dat er op macroniveau een significant positief verband bestaat tussen reële arbeidskosten en arbeidsproductiviteit.

Naast verhoging van de arbeidsproductiviteit en de potentiële werkgelegenheid kan het Nederlandse groeipotentieel ook worden vergroot door verbetering van de exportpositie. Doorgaans wordt verondersteld dat lage loonkosten bijdragen aan deze positie. Maar dit betekent niet dat loonmatiging voor deze positie van doorslaggevend belang is. Recent onderzoek laat zien dat Nederlandse bedrijven gemiddeld genomen een minder geavanceerd exportpakket hebben dan bijvoorbeeld Duitsland, maar wel in verschillende nichemarkten in de top vijf staan met betrekking tot productcomplexiteit (Abdon et al., 2010). Nederland concurreert in een segment van de wereldmarkt waar prijsconcurrentie vaak niet de doorslaggevende factor is. Dat blijkt ook uit het feit dat exporterende bedrijven gemiddeld productiever zijn dan bedrijven met dezelfde kenmerken in een bepaalde sector en ook een hoger loon betalen (Kox en Rojas-Ramagosa, 2010). Er lijkt daarbij sprake te zijn van positieve zelfselectie: een bewijs dat loonkosten voor een groot deel van het Nederlandse exportpakket niet de belangrijkste indicator zijn voor concurrentiekracht.

Tabel 1. Schatting groei arbeidsproductiviteit in de marktsector, mutatie per jaar in procenten

Variabele	Coëfficiënt	T-waarde
Constante	0,55	1,68
Reële arbeidskosten	0,21	2,17
Productie	0,42	5,05
R-kwadraat	0,49	
DW-toets	1,45	

Bron: CPB, 2012.

Conclusie

Op dit moment wordt bevrozing van ambtenarensalarissen gerechtvaardigd met als argument de noodzaak om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Hoewel dit beleid helpt om het begrotingstekort op korte termijn terug te dringen, is dit effect slechts tijdelijk. Conjectureel gezien is het onverstandig om de lonen te matigen in verband met de extra vraaguitval. Dit geldt zowel voor de Nederlandse conjunctuur als het bredere Europese belang. Qua economisch beleid gericht op het groeivermogen op langere termijn slaat de balans eveneens negatief uit. Waar het werkgelegenheidsargument in de jaren tachtig nog doorslaggevend was, is het dat nu niet. Het is veel belangrijker dat Nederland aan technologische dynamiek herwint en investeert in kennis, mede omdat Nederlandse exporteurs niet alleen concurreren op loonkosten, maar ook op kwaliteit en technologie. Kortom, de tijden waarin loonmatiging goed was voor de Nederlandse economie zijn inmiddels voorbij.

Literatuur

- Abdon, A., M. Bacate, J. Felipe en U. Kumar (2010) Product complexity and economic development. *Levy Institute Working Paper*, 616.
- Broer, D.P., F.A.M. van Erp en B. Smid (2006) Potentiële groei volgens de productie-functiebenadering. *CPB Memorandum*, 156.
- CPB (2011) *Macro Economische Verkenningen 2012*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2012) *Centraal Economisch Plan 2012*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Gradus, R. en R. Beetsma (2012) Zuid-Europa niet gediend bij einde loonmatiging. Artikel op www.mejudice.nl.
- Kleinknecht, A. en C.W.M. Naastepad (2004) Loonmatiging schaadt productiviteitsontwikkeling wel. *ESB*, 89(4441), 413–417.
- Kox, H. en H. Rojas-Ramagosa (2010) Exports and productivity selection effects for Dutch firms. *CPB Discussion Paper*, 143.
- Lamo, A., J.J. Pérez en L. Schulknecht (2008) Public and private sector wages: co-movement and causality. *ECB Working Paper Series*, 963.
- Schaik, A. van (2006) Loonmatiging gunstig voor economische groei. *ESB*, 89(4446), 92–95. SER (1956) *Rapport inzake een onderzoek naar de economische situatie in Nederland*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Stegeman, H.W. en R. van de Belt (2012) De loonmatigingsverslaving: tijd om af te kicken? *Rabobank Special*, 2012(02).
- Tweede Kamer (2010) *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2011*. 32501(2).
- Tweede Kamer (2012) *Voorjaarsnota 2012*. 33280(2).

Bron

ESB 97(4638), 22 juni 2012, p. 397-399.

Minder rigide ontslagbescherming maakt Nederland innovatiever en productiever

Vandaag presenteert minister Kamp zijn plannen over versoepeling van het ontslagrecht. Belangrijkste redenen voor minder rigide ontslagrecht vormen een betere match tussen werknemer en baan en meer mogelijkheden voor ondernemende, innovatieve bedrijven. Dit blijkt uit onderzoek van Eric Bartelsman, Pieter Gautier en Joris de Wind. Zij gaan tegelijk in op een aantal misverstanden over de plannen. Zo is in tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd de ontslagbescherming voor vaste contracten in Nederland wel degelijk hoog in vergelijking met andere OESO-landen en is er daarnaast geen enkele reden te verwachten dat grote groepen 45-plussers de dupe zullen worden van de plannen.

Eric Bartelsman, Pieter Gautier en Joris de Wind

Eric Bartelsman is hoogle-
raar economie aan de VU in
Amsterdam en directeur van
het ESI. Pieter Gautier is hoog-
leraar economie aan de VU
Amsterdam. Joris de Wind is
wetenschappelijk medewerker bij
het Centraal Planbureau.

198

Einde preventieve ontslagtoets

De versoepeling van ontslagbescherming staat volop in de belangstelling. In een recente notitie van Kamp wordt de preventieve ontslagtoets afgeschaft. In plaats daarvan moet een werkgever die van een werknemer af wil, de werknemer schriftelijk informeren en de reden onderbouwen. Vervolgens mag de werknemer bezwaar maken. Als de werkgever het ontslag dan toch doorzet, kan de werknemer het ontslag aan de rechter voorleggen. Als het ontslag onredelijk is, kan de rechter een ontslagvergoeding toekennen.

In een brief aan minister Kamp betoogden vijftien juristen en een econoom dat: (1) de Nederlandse economie al heel flexibel is, (2) ontslagbescherming niet de positie van outsiders verbetert, (3) Duitsland ook sterke ontslagbescherming kent, (4) ontslagbescherming de arbeidsproductiviteit nadelig beïnvloedt.

Nederland dicht bij Portugal

Deze beweringen behoeven op zijn minst enige nuancering. Volgens de OESO ligt de ontslagbescherming voor vaste banen in Nederland boven het gemiddelde en voor banen met een tijdelijk contract onder het gemiddelde. De plannen hebben echter betrekking op banen met een vast contract. Voor vaste banen is

Nederland (2,73) dichterbij het meest rigide land in de OESO, Portugal (3,51), dan bij het minst rigide land, de VS (0,56).

Ten tweede heeft ontslagbescherming weliswaar per saldo weinig effect op de werkloosheid maar wel wordt de 'last van het werkloos zijn' bij een kleine groep langdurig werklozen gelegd omdat het tot minder werkloosheidsinstroom en -uitstroom leidt, zie bijvoorbeeld Blanchard en Portugal (1998).

Oudere werknemers

De juristen betogen ook dat door versoepeling van het ontslagrecht 45-plussers massaal zullen worden ontslagen. Is dat waarschijnlijk? We kunnen drie groepen 45-plussers onderscheiden: (1) werknemers met een zeer lage productiviteit, (2) werknemers dicht bij de marge, die alleen vanwege de ontslagbescherming hun baan houden, (3) productieve werknemers. De werknemers in (1) zouden nu ook al niet werken en de werknemers in (3) zouden ook zonder ontslagbescherming hun baan houden. Alleen de werknemers in groep (2) zullen mogelijk worden ontslagen door het nieuwe voorstel of genoeg moeten nemen met een lager loon. Er wordt echter geen enkel bewijs gegeven dat deze groep groot is.

Ten derde is het nogal selectief om alleen Duitsland als voorbeeld te noemen van een land met relatief stringente ontslagbescherming maar niet te melden dat Portugal veel sterkere ontslagbescherming kent. Ook is het vergelijken van macro-uitkomsten tussen landen niet heel erg informatief. Om een causaal effect te meten hebben we of veranderingen in ontslagbescherming tussen landen nodig of veranderingen in technologieën waarop landen met sterke ontslagbescherming anders reageren dan landen met weinig bescherming.

Het belangrijkste argument voor ontslagbescherming wordt in de brief niet eens genoemd en dat is dat een bedrijf dat iemand ontslaat er geen rekening mee houdt dat de werkloosheidsuitkering door de Staat moet worden betaald. Daar staat echter tegenover dat stringente ontslagbescherming het minder aantrekkelijk maakt om vacatures te openen, terwijl een bedrijf dat iemand aanneemt de belastingbetaler wel geld bespaart.

Lagere productiviteit

Het grootste nadeel van ontslagbescherming is dat het de productiviteitsgroei belemmert. In de brief wordt terecht opgemerkt dat sommige bedrijven baat hebben om een lange termijn relatie met hun werknemers aan te gaan. Versoepeling van het ontslagrecht weerhoudt bedrijven echter niet om individuele contracten op maat te maken met een vertrekpremie.

In de brief wordt verwezen naar het werk van Kleinknecht, Naastepad en Storm (2012), die vinden dat bedrijven met relatief veel vaste krachten hogere lonen betalen en productiever zijn. Dit onderzoek leert ons echter weinig over ontslagbescherming. Succesvolle bedrijven zullen namelijk altijd hun goede werknemers zo lang mogelijk proberen te houden en hen hogere lonen bieden (ook in de VS waar er weinig ontslagbescherming is). Correlatie is geen causaliteit. Bovendien is het onverstandig om voor alle arbeidsrelaties dezelfde regels op te leggen als de aard van de werkzaamheden sterk verschilt tussen bedrijven en sectoren en werknemers sterk verschillen in hun voorkeuren voor baan zekerheid versus hoge lonen.

Hoe kan ontslagbescherming de productiviteit schaden? Een kenmerk van een goed functionerende arbeidsmarkt is dat mensen snel doorstromen naar de plekken waar zij het meest nodig zijn. Zelfs in tijden van stijgende werkloosheid zijn er veel bedrijven die groeien en extra mensen nodig hebben. Door ontslagbescherming openen de winstgevendende bedrijven te weinig vacatures (omdat ze de exit optie verliezen) en blijven werknemers te lang bij de niet-productieve bedrijven (zie bijvoorbeeld Hopenhayn en Rogerson, 1993).

Risicovol ondernemen

200

Ook beïnvloedt ontslagbescherming de technologie keuze.¹ Toen halverwege de jaren negentig bijvoorbeeld nieuwe informatie- en communicatie technologieën (ICT) beschikbaar kwamen, profiteerden landen met relatief lage ontslagkosten daar het meeste van. Dit komt omdat een nieuwe technologie inherent risicovol is. Het kan de winst sterk verhogen maar het kan ook tegenvallen. Echter, als de uitkomst ongunstig is, heeft een bedrijf de optie om een deel van de activiteiten te stoppen en die optie wordt door ontslagbescherming duurder. Voor de farmaceutische industrie geldt hetzelfde argument.

In recent onderzoek (zie Bartelsman, Gautier & De Wind, 2010, 2011) vinden wij inderdaad dat in landen met hoge ontslagbescherming, risicovolle sectoren relatief klein zijn en de productiviteit laag is. Wij schatten met een gekalibreerd model dat als in de VS de ontslagbescherming op het niveau van Portugal zou liggen, dit tot een 10% lagere productiviteit zou leiden.

De beste manier om de overheidsfinanciën in Nederland op termijn houdbaar te maken is extra groei te genereren en het verhogen van de productiviteit draagt daartoe bij.

Noot

- ¹ Het is belangrijk wie de beslissingen nemen over technologiekeuze. Als het de werknemers zijn, kan ontslagbescherming hen stimuleren om meer risico's te nemen (maar dat hoeft de overheid niet af te dwingen), zie Acharya et al. (2010). Hier gaan we ervan uit dat de bedrijven over de technologie beslissen.

Literatuur

- Acharya, V.V., R.P. Baghai & K.V. Subramanian (2010), 'Labor Laws and Innovation', *Working Paper* 16484, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Bartelsman, E.J., P.A. Gautier & J. de Wind (2010), 'Employment protection, technology choice, and worker allocation', Tinbergen Institute discussion paper.
- Bartelsman E.J., P.A. Gautier & J. de Wind (2011), 'Employment protection, technology choice', VoxEU.
- Blanchard, O., & P. Portugal (1998), 'What hides behind an unemployment rate: comparing Portuguese and U.S. unemployment', *NBER Working Papers* 6636, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Hopenhayn, H., & R. Rogerson (1993), 'Job turnover and policy evaluation: a general equilibrium analysis', *Journal of Political Economy*, 101(5), 915-938.
- Kleinknecht, A., R. Naastepad & S. Storm (2012), 'Het nut van ontslagbescherming', *S&D* 2012.

Bron

Me Judice, 18 juni 2012.

Soepel ontslag en innovatie

Landen met meer of minder flexibele arbeidsmarkten onderscheiden zich niet in hun bbp-groei of in niveaus van werkloosheid, maar wel in de groei van de arbeidsproductiviteit. De vraag of soepeler ontslag innovatie en productiviteit bevordert of juist belemmert, hangt ook af van het type innovatiemodel: is er sprake van een 'ondernemersmodel' van innovatie waar men vooral algemeen beschikbare kennis gebruikt? Of gaat het om een 'routinemodel' van innovatie dat leunt op cumulatieve kennisontwikkeling en op 'ervaringskennis'?

Alfred Kleinknecht, Ro
Naastepad, Servaas Storm en
Robert Vergeer

Alfred Kleinknecht is hoogleraar aan de Technische Universiteit Delft; Ro Naastepad en Servaas Storm zijn docent aan de Technische Universiteit Delft; Robert Vergeer is onderzoeker en adviseur bij TNO.

De micro-economische diagnose van werkloosheid luidt: mensen zijn werkloos door rigiditeiten in de arbeidsmarkt. Vooral lonen zijn neerwaarts star: indien lonen zich niet aanpassen aan nieuwe vraag-aanbodverhoudingen leidt dit tot werkloosheid. De standaardremedie is een pleidooi voor structurele hervormingen die neerkomen op vermindering van de ontslagbescherming en het versoberen van de verzorgingsstaat.

202

De logica van het 'rigiditeiten'-argument suggereert dat landen met soepeler ontslag een lagere werkloosheid zouden hebben. Er zijn pogingen gedaan om dit empirisch aan te tonen. Zo wordt in tal van beleidsdocumenten van de OESO, de Europese Commissie of het IMF verwezen naar het artikel van Nickell et al., (2005) of werk dat daarop is geïnspireerd. Nickell et al. proberen aan te tonen dat landen met meer gedereguleerde arbeidsmarkten een lagere werkloosheid zouden hebben. Recent hebben Vergeer en Kleinknecht (2012) echter laten zien dat de resultaten van Nickell et al. níét robuust zijn. Anderen laten zien dat het verband tussen deregulering en werkloosheidsvoeten ook wankel wordt indien men bijvoorbeeld meer observaties toevoegt (Baccaro en Rei, 2007; Baker et al., 2005). Ook Bartelsman et al. (2012) geven recent aan dat het nut van soepeler ontslag voor de hoogte van de werkloosheid twijfelachtig is; zij komen daarmee dicht bij eerdere conclusies van het CPB (Jongen, 2010). Dit is een interessante wending in de discussie, aangezien aanhangers van soepeler ontslag in het verleden altijd weer beweerden dat dit goed zou zijn voor de werklozen.

Arbeidsproductiviteit

Voorstanders van soepeler ontslag brengen de hogere economische groei in de Verenigde Staten (voor 2007) in verband met flexibele arbeidsmarkten. Intussen is bekend dat deze groei vooral toe te schrijven was aan een zeepbel

op de huizenmarkt en een daarmee samenhangende imposante opbouw van schuld (Maki en Palumbo, 2001; Palley, 2009). Op langere termijn is er weinig verschil in groeivoeten van het bbp tussen landen met meer flexibele en die met meer rigide arbeidsverhoudingen. Econometrische analyses laten wel zien dat door een mix van loonmatiging en arbeidskosten besparende deregulering van arbeidsverhoudingen die arbeidsproductiviteit stelselmatig langzamer groeit (Naastepad en Kleinknecht, 2004; Storm en Naastepad, 2009). Ook uit talloze andere studies komen aanwijzingen dat deregulering van arbeidsmarkten negatief uitwerkt op innovatie en arbeidsproductiviteit, hoewel er ook tegengestelde bevindingen zijn. In Nederland argumenteren Bartelsman et al. (2012) dat landen met soepeler ontslag een groter aandeel hebben in innovatieve en risicovolle sectoren (zoals IT). Hun belangrijkste argument luidt dat bedrijven meer riskante investeringen durven te plegen als men bij mislukking de mensen soepel kwijt kan. Bovendien loopt de doorstroming van mensen uit oude, neergaande naar nieuwe, opkomende sectoren makkelijker bij soepeler ontslag. Hun empirische argumentatie leunt sterk op een onbestreden feit: de VS hebben een relatief grote IT-sector. Vervolgens toont men een verband aan tussen geringe ontslagbescherming en het succes van IT. De vraag is echter of deze correlatie ook een causaal verband is. In dit geval is er nog een derde – niet door Bartelsman et al. waargenomen – variabele die het Amerikaanse succes in de IT beter verklaart: succesvol industriebeleid. Overigens is ‘industriebeleid’ in de VS taboe, maar het mag als men het maar ‘National Defence’ noemt. Informatietechnologie is interessant voor een brede waaier van militaire technologieën. Het Pentagon heeft jarenlang intensief IT-onderzoek op universiteiten gesponsord en heeft jonge IT-bedrijven tot wasdom geholpen met genereus aanschafbeleid (National Research Council, 1999; Block en Keller, 2011).

Twee innovatiemodellen

IT volgt een ‘ondernemersmodel’ van innovatie. Dit model werd voor het eerst beschreven door Schumpeter (1912) die het verhaal van de uitvinder-ondernemer uit de negentiende eeuw vertelt. Het wordt in de literatuur ook aangeduid als het ‘Schumpeter I’-model. Voor dit model is een flexibele arbeidsmarkt geen probleem, want het steunt voornamelijk op algemeen beschikbare, generalistische kennis. Rijpere industrieën leunen echter op het ‘routinemodel’ van innovatie, beschreven door de latere Schumpeter (1943) (ook aangeduid als ‘Schumpeter II’-model). Schumpeter vond in 1943 dat het innovatieproces zelf een innovatie had ondergaan: het amateuristische ‘geploeter in de garage’ is vervangen door het professionele R&D-lab in grotere bedrijven met marktmacht. Het routinemodel leunt op historische accumulatie van (veelal bedrijfs specifieke) kennis, waarvan een deel uit persoonsgebonden (slecht gecodificeerde) ervaringskennis bestaat. Doordat ervaringskennis als het ware ‘tus-

sen de oren' van mensen zit, is het lastig overdraagbaar. Het kan nog het beste door samenwerking tussen personen (in een meestergezel- relatie) worden overgedragen. Daarom zijn langdurige verbintenissen tussen werknemer en bedrijf bevorderlijk voor innovatie. Tabel 1 geeft een gestileerde samenvatting van de twee innovatiemodellen van Schumpeter. De tabel leunt op empirisch werk van Breschi et al. (2000) dat voortborduurde op de erfenis van Schumpeter.

Tabel 1. Gestileerde weergave van de twee innovatiemodellen van Schumpeter (1912, 1943)

Schumpeter I-model: 'Ondernemersmodel van innovatie'	Schumpeter II-model: 'Routinemodel van innovatie'
Starters in hightech; niche-spelers	Gevestigde bedrijven met professionele R&D-labs
Mkb en jonge bedrijven	Monopolistische concurrentie, oligopolies
Veel toe- en uittreding	Stabiele hiërarchie van (dominante) innovatoren
Eigenschappen van de kennisbasis ...	
Algemene en spontaan mobiliseerbare kennis; lage entreebarrières	Afhankelijkheid van historisch geaccumuleerde, dikwijls bedrijfsspecifieke en persoonsgebonden ervaringskennis ... hoge entreebarrières
... en daarbij passende arbeidsmarktinstuties	
Werving via externe arbeidsmarkt	Interne arbeidsmarkten; goed beschermde 'insiders'

Bron: Breschi et al., 2000; eigen bewerking.

Argumenten voor en tegen soepeler ontslag

Er zijn in wezen vijf argumenten waarom soepeler ontslag innovatie bevordert (kader 1), maar daar staan zeven argumenten tegenover waarom soepeler ontslag juist niet goed is voor innovatie (kader 2). Veel empirische studies wijzen erop dat de tegenargumenten mogelijk meer gewicht in de schaal leggen dan de argumenten pro (Acharya et al., 2010; Huselid, 1995; Lucidi en Kleinknecht, 2010; Michie en Sheehan, 2001; 2003).

Wel zijn er ook tegengestelde bevindingen (Nickell en Layard, 1999). Een opmerkelijk gegeven ten gunste van het behoud van ontslagbescherming is dat de arbeidsproductiviteit (bbp per arbeidsuur) in Angelsaksische landen na de periode van 'Reaganomics' aanzienlijk langzamer is gestegen dan in het 'oude' Europa (Vergeer en Kleinknecht, 2011). Iets soortgelijks geldt voor de ervaring met de Nederlandse loonmatiging: vanaf 1984/85 wijkt de groei van het bbp in Nederland niet significant af van het EU-gemiddelde. Alleen de werkgelegenheid stijgt aanzienlijk sneller dan het EU-gemiddelde omdat de arbeidsproductiviteit langzamer stijgt (Naastepad en Kleinknecht, 2004).

Kader 1. Waarom soepeler ontslag innovatie bevordert

1. Met soepeler ontslag lukt de overheveling van arbeid van neergaande oude naar opkomende nieuwe bedrijfstakken beter (Nickell en Layard, 1999).
2. Met spoeler ontslag kan een deel van het ondernemersrisico op werknemers worden afgewenteld; daardoor loont ondernemerschap beter.
3. Rigide ontslagprocedures frustreren arbeidsbesparende innovaties.
4. Goed beschermd werknemers hebben meer onderhandelingsmacht en kunnen zich daarmee mogelijk monopoliewinsten uit innovaties (gedeeltelijk) toe-eigenen. Daarmee vermindert de prikkel tot het nemen van innovatierisico's (Malcomson, 1997).
5. Meer 'dynamiek' (meer 'job-matches') zorgt voor instroom van nieuwe ideeën en nieuwe netwerken. Bij de doorrekening van partijprogramma's heeft het CPB dit argument gebruikt om aan de eis tot versoepeling van het ontslagrecht productiviteitsverhogende effecten toe te kennen. Het is maar de vraag of dit empirisch klopt. Lucidi en Kleinknecht (2010) vinden onder drieduizend Italiaanse bedrijven dat een hoge in- en uitstroom van werknemers een significant negatieve invloed heeft op de groei van de arbeidsproductiviteit.

Kader 2. Waarom soepeler ontslag niet goed is voor innovatie

1. Meer 'dynamiek' en kortere baanduren betekenen minder binding en minder loyaliteit naar de organisatie toe. Dit kan positieve externe effecten versterken; zo kunnen technologische en commerciële bedrijfsgeheimen makkelijker naar concurrenten lekken. Een aardige illustratie is een interview met topman Eric Meurice van ASML (NRC, 2013), waarin hij argumenteert dat de relatieve honkvastheid van Brabantse ingenieurs gunstig afsteekt bij het jobhoppen in Silicon Valley, want door hoog personeelsverloop lekt daar te veel kennis weg naar concurrenten. Grotere externe effecten leiden tot (meer) onder-investering in kennis.
2. Minder loyaliteit schept meer behoefte aan controle en toezicht. Naastepad en Storm (2006) hebben laten zien dat 'flexibele' Angelsaksische landen relatief veel meer managers hebben – en dit is frustrerend voor creatieve mensen met innovatieve ideeën.

3. Tegenover het argument dat soepeler ontslag de overheveling van arbeid uit oude naar nieuwe bedrijfstakken bevordert, staat het argument dat bij soepeler ontslag en kortere baanduren minder in scholing wordt geïnvesteerd. Als mensen uit een oude kolenmijn niet naar een IT-bedrijf overstappen, dan heeft dat vermoedelijk weinig te maken met ontslagbescherming in de kolenmijn, maar veel met hun kwalificaties.
4. Kortere baanduren leiden tot een verzwakking van het historische geheugen van lerende organisaties (Schmitt et al., 2012).
5. Soepeler ontslag reduceert de bereidheid tot kennisdeling. Voor succesvolle automatisering is de ervaringskennis nodig van de mensen die het werk op dit moment nog verrichten. Indien deze mensen geen goed beschermde insider-positie hebben, dan zullen zij deze kennis voor zich houden (Lorenz, 1999). Meer algemeen geldt: mensen die soepel te ontslaan zijn, hebben motieven om informatie achter te houden over hoe hun werk efficiënter kan. Indien er weinig bescherming is tegen het verlies van de baan, dan wordt de ervaringskennis op de werkvloer weinig benut voor het realiseren van meer efficiëntie.
6. Recent hebben Acharya et al. (2010) laten zien dat versterking van ontslagbescherming samen gaat met meer innovatie, gemeten in termen van aantallen octrooien en de kwaliteit ervan. Hun argument is dat beter beschermde werknemers meer durf tonen en risico nemen bij het zoeken naar innovatieve oplossingen. Dreigt bij een mislukt project ontslag, dan zoekt men minder riskante oplossingen waarmee het bedrijf vervolgens minder opschiet.
7. Soepeler ontslag onderdrukt leerzame kritiek. Een berucht probleem is dat machtige CEO's de neiging hebben jaknikkers om zich heen te verzamelen. Dit soort managers ontwikkelt op den duur een vertekend beeld van de werkelijkheid. Dit wordt versterkt indien mensen wegens de latente dreiging van soepel ontslag nog meer prikkels hebben om hun superieuren naar de mond te praten. Soepeler ontslag zou wel eens tot meer Zonnekoninggedrag aan de top kunnen leiden.

Conclusies

De hypothese dat soepeler ontslag innovatie zou kunnen bevorderen is sterk geïnspireerd door de Amerikaanse ervaring met *garage businesses* ('ploeteren in de schuur'). Silicon Valley kende als broedplaats van IT-innovaties een grote turbulentie bij zowel bedrijven als werknemers. Veel innovaties vinden echter plaats in gevestigde bedrijven waar men veelal aan minder spectaculaire

verbeteringen van producten, processen en systemen werkt. Omdat bij gevestigde bedrijven historisch geaccumuleerde kennis – waaronder veel persoonsgebonden ervaringskennis – belangrijk is, hebben bedrijven behoefte aan goed beschermde insiders met lange baanduren.

Dit heeft twee beleidsimplicaties. Ten eerste pleit er veel voor om bij bedrijven die het routinematige innovatiemodel ('Schumpeter II') volgen een goede ontslagbescherming in stand te houden. Men zou hier echter jonge 'knutselende' ondernemers (Schumpeter I-model) dispensatie kunnen geven. Dispensatie kan best tijdelijk zijn, want succesvolle ondernemers blijven niet lang klein. Ook de grote succesnummers uit Silicon Valley bereiken geleidelijk aan een stadium waarin cumulatieve leerprocessen en incrementele verbeteringen belangrijker worden – en daarmee wordt het vasthouden van personeel belangrijker. Het is dus ook voor rijpere IT-activiteiten belangrijk dat de overheid niet door versoepeling van het ontslagrecht een cultuur van 'jobhopping' versterkt. Veel empirisch onderzoek duidt er immers op dat dit de groei van de arbeidsproductiviteit negatief beïnvloedt.

Literatuur

- Acharya, V.V., R.P. Baghai en K.V. Subramanian (2010) Labor laws and innovation. *NBER Working Paper*, 16484.
- Baccaro, L. en D. Rei (2007) *Institutional determinants of unemployment in OECD countries?* International Organization, 61(3), 527–569.
- Baker, D., A. Glyn, D. Howell en J. Schmitt (2005) Labor market institutions and unemployment: a critical assessment of the cross-country evidence. In: Howell, D. (red.) (2005) *Questioning liberalization: unemployment, labor markets and the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 72–118.
- Bartelsman, E., P. Gautier en J. de Wind (2012) Minder rigide ontslagbescherming maakt Nederland innovatiever en productiever. *www.mejudice.nl*, 18 juni.
- Block, F. en M.R. Keller (2011) *State of innovation: the U.S. Government's role in technology development*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Breschi, S., F. Malerba en L. Orsenigo (2000) Technological regimes and Schumpeterian patterns of innovation. *The Economic Journal*, 110(463), 388–410.
- Huselid, M. (1995) The impact of human resource management practices on turnover, productivity and corporate financial performance. *Academy of Management Journal*, 38(3), 635–670.
- Jongen, E. (2010) Exploring the ambiguous impact of employment protection on employment and productivity. *CPB Discussion Paper*, 148.
- Kleinknecht, A., Oostendorp, R.M., Pradhan, M.P. & Naastepad, C.W.M. (2006): 'Flexible labour, firm performance and the Dutch job creation miracle', *International Review of Applied Economics*, 20(2), 171-187.
- Lorenz, E.H. (1999) Trust, contract and economic cooperation. *Cambridge Journal of Economics*, 23(3), 301–316.

- Lucidi, F. en A. Kleinknecht (2010) Little innovation, many jobs: an econometric analysis of the Italian labour productivity crisis. *Cambridge Journal of Economics*, 34(3), 525–546.
- Maki, D.M. en M.G. Palumbo (2001) *Disentangling the wealth effect: a cohort analysis of household saving in the 1990s*. Washington, DC: Federal Reserve.
- Malcomson, J.M. (1997) Contracts, hold-up, and labor markets. *Journal of Economic Literature*, 35(december), 1916-1957.
- Michie, J. en M. Sheehan (2001) Labour market flexibility, human resource management and corporate performance. *British Journal of Management*, 12(4), 287-306.
- Michie, J. en M. Sheehan (2003) Labour market deregulation, ‘flexibility’ and innovation. *Cambridge Journal of Economics*, 27(1), 123-143.
- Naastepad, C.W.M. en A. Kleinknecht (2004) The Dutch productivity slowdown: the culprit at last? *Structural Change and Economic Dynamics*, 15, 137–163.
- Naastepad, C.W.M. en S. Storm (2006) The innovating firm in a societal context: labour-management relations and labour productivity. In: Verburg, R.M., J.R. Ortt en W.M. Dicke (red.) *Managing technology and innovation*. Londen: Routledge.
- National Research Council (1999) *Funding a revolution: government support for computing research*. Washington, DC: National Academies Press.
- Nickell, S. en R. Layard (1999) Labour market institutions and economic performance. In: Ashenfelter, O. en D. Card (red.) *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: Elsevier Science, hoofdstuk 46.
- Nickell, S., L. Nunziata en W. Ochel (2005) Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know? *Economic Journal*, 115(500), 1–27.
- NRC (2013) Liever Veldhoven dan Silicon Valley. *NRC Handelsblad*, 19 januari.
- Palley, T. (2009) *America’s exhausted paradigm: macroeconomic causes of the financial crisis and the great recession*. Washington, DC: New America Foundation.
- Schmitt, A., S. Borzillo en G. Probst (2012) Don’t let knowledge walk away: knowledge retention during employee downsizing. *Management Learning*, 43(1), 53–74.
- Schumpeter, J.A. (1912) *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Schumpeter, J.A. (1943) *Capitalism, socialism and democracy*. Londen: George Allen & Unwin.
- Storm, S. en C.W.M. Naastepad (2009) Labor market regulation and productivity growth: evidence for twenty OECD countries (1984–2004). *Industrial Relations*, 48(4), 629–654.
- Vergeer, R. en A. Kleinknecht (2011) The impact of labor market deregulation on productivity: a panel data analysis of 19 OECD countries (1960–2004). *Journal of Post-Keynesian Economics*, 33(2), 369–404.
- Vergeer, R. en A. Kleinknecht (2012) Do flexible labor markets indeed reduce unemployment? *Review of Social Economy*, 70(4), 451–467.

Bron

ESB 98(4655), 8 maart 2013, p. 134-137.

Thema 5: Vertrouwen

Het artikel van Wolfson over vertrouwen in de politiek mocht in dit jaarboek niet ontbreken. Het artikel richt zich op de veranderende relatie tussen de burger en de politiek en de consequenties dat die dat heeft voor vertrouwen in de samenleving en onze instituties. We hebben gekozen het artikel hier onder te brengen, omdat het een mooie opstap biedt naar het artikel van Boot. Het past echter ook goed voorafgaand aan het volgende thema – dat betreft toezicht in semipublieke sectoren.

Wolfson schrijft dat de politiek een bron van onzekerheid geworden is; Boot doet die observatie ook en verbindt dat met consumentenvertrouwen. Het consumentenvertrouwen is in Nederland historisch laag, aldus het CPB. Volgens Boot vergt een herstel van het consumentenvertrouwen, en daarmee van de economie, een politiek die piketpaaltjes durft te slaan en daarmee zekerheid geeft over lastenverzwaringen en hervormingen. Met zekerheid, volgt herstel. Dit vindt ook DNB in hun alternatieve scenario's voor de Nederlandse economie. Hierin simuleren ze de economische effecten van een plotseling herstel in het consumentenvertrouwen. Ze voorzien 0,5% extra economische groei en een 0,4% lager tekort.

Over snel herstel van het consumentenvertrouwen zijn Gielens en Klok sceptisch. Zij verklaren de ontwikkeling daarvan en vinden dat vooral het besteedbare inkomen hier een belangrijke rol in speelt. 'De consument besteedt momenteel niet minder als gevolg van het gedaalde consumentenvertrouwen, maar als gevolg van een lager besteedbaar inkomen.' Consumptie blijkt meer dan vertrouwen alleen.



Vertrouwen in de politiek

De opkomst van het populisme en de snelle verschuivingen in kiezersvoorkeuren zijn redenen om na te gaan of de architectuur van ons openbaar bestuur voldoende vertrouwenwekkend en robuust is. Tegen de achtergrond van de val van het kabinet-Rutte bespreekt dit artikel problemen met de vertrouwensrelaties in en om de politiek en oplossingsrichtingen die uitmonden in een nieuw bestuursmodel

Dik Wolfson

Dik Wolfson is emeritus economie.

1 Inleiding

Vertrouwen in de politiek speelt in een drietal fundamentele relaties die vragen om onderlinge koppeling: die tussen parlement en kabinet, ministers en ambtenaren, en burgers en overheid.

Sinds 1848 is de ministeriële verantwoordelijkheid de hoeksteen van ons staatsrecht. Bewindspersonen dienen het vertrouwen te genieten van de volksvertegenwoordiging. Zij fungeren als het staatsrechtelijke aangrijppingspunt voor de parlementaire controle (Scheltema et al., 1993: 6), en dienen de Staten-Generaal te allen tijde 'juist' te informeren. 'Onjuist' informeren kan leiden tot gedwongen vertrek. Of de soep zo heet gegeten wordt, hangt af van de vraag of hen in het specifieke geval iets substantieels te verwijten valt waarmee zij het vertrouwen van het parlement hebben geschonden. Hoewel de opportuniteit ook wel eens een rol speelt bij beslissingen over aftreden, blijft de grondregel dat de weging van de *staatsrechtelijke* informatieplicht met de *politieke* vertrouwensregel de balans bewaart tussen schuld en boete (Wolfson, 2005: 23; Tweede Kamer 2001-2002).

De relatie tussen Kamers en kabinet mag zich verheugen in dagelijkse aandacht van de media, maar leidt af van die binnen de overheidsorganisatie en van het vertrouwen van burgers in de publieke dienstverlening. De beeldvorming bij de burger is gemêleerd: naast een groeiende waardering voor de belastingdienst als publieksvriendelijk en hulpvaardig apparaat is er bijvoorbeeld de frustratie dat pogingen om het UWV te ontdoen van het imago van een onneembaar bureaucratisch fort nog niet tot overtuigende resultaten hebben geleid.

2 *Fact-free politics* als bron van wantrouwen

Ook in de politiek spreken feiten niet voor zichzelf, en daarom is beleid altijd gebaseerd op een *interpretatie* van de werkelijkheid; in die zin is een begrip als 'fact-free politics' een modieus *buzz-word*. Het krijgt pas inhoud in de meer

toegespitste betekenis van een beleid dat onmiskenbare feiten miskent en zichzelf tegenkomt als het bij voortschrijdend inzicht niet ten halve weet te keren maar ten hele blijft dwalen. Zo'n gedrag is fnuikend voor het vertrouwen in de politiek. Voorbeelden te over, maar ik beperk mij hier tot vier hoofdzaken waarin de kabinetten Balkenende en Rutte zijn tekortgeschoten: de schulden-crisis, het woonbeleid, de arbeidsmarkt en de zorg.

Europa en de schulden-crisis. Na Luxemburg heeft Nederland het meeste voordeel bij de Europese integratie. Lubbers en Kok hebben dan ook nooit de financiële bijdrage van Nederland aan de Unie aan de orde gesteld, in het volle besef dat dit onze invloed geen goed zou doen bij partners die ook wel zagen wat Nederland daar als handels- en transitoland allemaal voor terug kreeg. Die invloed was relatief groot, want Nederland heeft in de aanloop naar de euro vaak als oliemannetje gefungeerd in de cruciale relatie tussen Duitsland en Frankrijk (Szász, 2001). De kabinetten Balkenende wisten die strategische lijn niet vast te houden; inzake Irak werd – anders dan door Duitsland en Frankrijk – aangeschurkt tegen de VS, en verder werd onze financiële bijdrage aan de Unie geagendeerd, zonder te zien hoe dat thuis een populistisch sentiment in de kaart speelde dat 'Europa' meer kost dan oplevert. Het gebrek aan inzet werd gedramatiseerd in de campagne voor de Europese verkiezingen van 2004: 'Europa. Best belangrijk'. Bij zo weinig elan konden populistische ongestoord de drakentanden van Eurosceptis zaaien waaraan we ons nu bezeren.

Vanaf dag 1 miskende het kabinet-Rutte dat de oplossing van de crisis eerst en vooral een binnenlandse diepte-investering in het verwaarloosde draagvlak voor een krachtig Europa vereiste. Integendeel, het beweerde – in strijd met toen al bekende inzichten – dat het behoud van de euro de belastingbetaler niets zou kosten, in plaats van die kosten meteen te stellen tegenover de baten op termijn, en de speculanten af te dreigen. Daarmee voegde het zich in een collectief Europees falen van te weinig en te laat, en is het vertrouwen in politiek handelingsvermogen ernstig ondermijnd. Ook Nederland heeft de machtsovername van de financiële markten over zich heen laten komen.

Waarom nooit uitgelegd dat we de soevereiniteit over het begrotingstekort – in tegenstelling tot de keuzevrijheid binnen een structureel kader – al hebben ingeleverd toen we in het begin van de jaren zeventig met de gulden de Duitse mark gingen schaduwen ten behoeve van een evenwichtige groei? Andere landen in de EU liepen wat achter bij dat zelfinzicht, door geknoei met het stabiliteitspact te gedogen. Dat wil Europa nu eindelijk repareren en het is ons *eigenbelang* om dat te blijven steunen, niet alleen omdat een maximaal tekort van 3% in Europa op ons – wat luidruchtige – aandringen en met brede parlementaire steun is afgesproken, maar óók omdat de structurele groeiverwachting daar nog ver onder ligt. Na jaren van lamlendigheid was het dit voorjaar

tijd voor een shocktherapie, zoals ook Lubbers en Kok die hebben toegepast na de tweede oliecrisis.

In een terugblik aan de hand van – in mijn ogen – onweerlegbare feiten waag ik hier de stelling dat het probleem van het Catshuisberaad niet zozeer gelegen was in de omvang van het pakket, maar in de wijze waarop de lasten vooral bij kwetsbare groepen werden gelegd. Nadat Wilders zijn eigen *cordon sanitaire* had opgetrokken, heeft het politieke midden ons verrast met een spectaculaire ingreep, bijgestaan door minister De Jager. Aan de belangrijkste structurele knelpunten is echter nog te weinig gedaan:

Het woonbeleid. Eerst maar weer de feiten. De ambtelijke werkgroep Wonen, van 2010, berekende de kosten van de aftrek van hypotheekrente op zo'n 15 miljard euro per jaar, en van het sociale huurbeleid nog eens op zo'n 10 miljard euro aan subsidies. Bij de renteaftrek is nog veel te halen. Het Catshuis-akkoord zag af van een substantiële uitruil tussen minder aftrek en meer marktconforme huren (waaronder minder scheefwonen) in een fatsoenlijk tijdpad, en verspeelde vast het wisselgeld van de overdrachtsbelasting. We kregen alleen de lege dop van het afschaffen van aflossingsvrije trajecten waar de banken zelf al mee bezig waren. Het Voorjaarsakkoord heeft een beginnetje voor een inhoudelijke beperking gemaakt, maar geen houdbaar perspectief geboden en daarmee de suggestie gewekt dat de discussie nu wel gesloten kan worden. Er is méér mogelijk en noodzakelijk, vooral in het topsegment, om tot een duurzaam fiscaal beslag te komen. Kies dan voor een helder tijdpad, en misschien ook voor een variabilisering van het huurwaardeforfait om het gat tussen oude en nieuwe gevallen wat te dichten. Met de daling van de huizenprijzen, waarin de verwachting van een beperking van de renteaftrek al deels is verwerkt, daalt ook het forfait van de 'oude' kopers die de dans ontspringen. Dat is ook weer niet nodig; die knop kun je omhoog draaien, en bij vervroegde aflossing weer omlaag. Het huidige akkoord is nog te weinig duurzaam om rust te kunnen scheppen op de woningmarkt.

De arbeidsmarkt. Hier deelt de politiek verantwoordelijkheden met werknemers en werkgevers. Het was een moeilijke beslissing om naast het saneren van de ontslagbescherming ook nog het pensioenakkoord open te breken, maar als je dat doet, doe het dan goed en ga zo snel mogelijk naar 67 jaar. Nu stijgen de lasten al met miljarden per jaar als gevolg van de snel groeiende levensverwachting. Stel nu eens dat we al in 2020 op ons 67ste jaar met pensioen zouden gaan en daarna (een deel van) die groei blijven volgen. Een straf tempo, ja, maar dan genieten we nog steeds aanzienlijk langer – en in betere gezondheid – van ons pensioen dan bij de invoering van de AOW, komen de aanvullende pensioenen weer op adem, voorkomen we afwenteling op een jongere generatie met relatief slechtere vooruitzichten dan de babyboomers van

weleer en spelen we tijdig in op een mindere bevolkingsgroei. Nu het politieke midden is begonnen zichzelf opnieuw uit te vinden, zou het de vakbeweging sieren als zij opkomt voor álle werknemers. Ruil dat dan af tegen een betere bescherming van flexwerkers, en schuif wat van de btw naar de hoogste schijf van de inkomstenbelasting.

De zorg. Willekeurige ingrepen als een remgeld op medicijnen en het afknijpen van geestelijke gezondheidszorg zijn van de baan, maar een politieke visie op de wijze waarop de groei van de curatieve zorg en de verzorging andere belangen verdringt ontbreekt nog. Er valt niet langer te ontkomen aan een strak geregisseerd preventiebeleid met een verdere aanscherping van eigen verantwoordelijkheden voor gezondere levensgewoonten (RVZ, 2010 en 2012; Donders en De Kam, 2012). Dat ruikt naar paternalisme, maar dat deed de nu vergeten campagne voor meer hygiëne ook, nu meer dan honderd jaar geleden, en die heeft wel geholpen (Van der Woud, 2010).

Tussenconclusie en hypothese. Een instabiele Unie schept geen welvaart, maar stagnatie. Niettemin stoelt mijn onverbloemd pleidooi voor het respecteren van Europese afspraken meer op politieke dan op macro-economische overwegingen. Als de Europese Commissie landen in veel grotere problemen dan de onze nog wat soulaas geeft, is dat mooi meegenomen, maar als zelfs het rijke Noorden een ‘Wildersje’ doet op het moment dat er verantwoordelijkheid moet worden genomen, is het over en uit. Vraaguitval is een ellendige consequentie, maar de omvang daarvan hangt af van de lastenverdeling in de renteaftrek en/of de inkomstenbelasting, en van de mate waarin een meer structurele aanpak van onmiskienbaar onhoudbare ontwikkelingen in de levensverwachting en de zorg bijdragen aan een herstel van vertrouwen in politiek handelingsvermogen.

Op grond van deze overwegingen is mijn hypothese dan ook dat de euforie over het Voorjaarsakkoord snel zal wegebben als er na de verkiezingen niets beters uit de bus komt. De vlucht in *fact-free politics*, in btw-verhoging in plaats van meer evenwichtige lastenverdeling en afdoende hervormingen in de woningmarkt, de arbeidsmarkt en de zorg, is kenmerkend voor een dieper liggend probleem: het verwaarlozen van groot onderhoud aan de drie in de aanhef genoemde fundamentele vertrouwensrelaties in en om de overheid.

3 Bronnen van vertrouwen

Vertrouwen ontstaat uit de verwachting van wederkerigheid (Wolfson, 2012). Van de Walle (2011: 315) onderscheidt drie bronnen van vertrouwen: berekening, informatie en identificatie. *Berekening* is in het spel als actoren beseffen dat ze maar beter betrouwbaar kunnen zijn omdat eerlijk het langst duurt. Denk daarbij terug aan de tijd van vóór de elektronische schermhandel, toen

de beurs nog bevolkt werd door hoeklieden met beduimelde orderboekjes en vingers in de lucht, die wisten dat ze maar één keer in de fout hoefden te gaan om hun reputatie en hun handel kwijt te zijn. Goede en *symmetrisch verdeelde informatie* schept onderling vertrouwen op alle niveaus van beleid en uitvoering, zowel in het private als het publieke domein. Maar kenmerkend voor de complexiteit van de huidige netwerkstructuur van de overheid is nu juist dat informatie daarin *asymmetrisch* verdeeld is, want ‘different people know different things’ (Stiglitz, 2002: 469). Niet alleen politici, maar ook ambtenaren en burgers kunnen die asymmetrie strategisch gebruiken in calculerend gedrag als zij zich niet (meer) vereenzelvigen met het gevoerde beleid (Tummers, 2011). In die situatie is de derde vertrouwensbron – *identificatie* van ambtenaren en burgers met een politiek leiderschap dat die asymmetrie wil doorbreken en herkenbaar streeft naar het evenwichtig bevorderen van als gezamenlijk ervaren belangen – van cruciale betekenis. Een belangrijke opdracht aan het politieke bestel in een rechtsstaat is dan ook gelegen in een inrichting van het openbaar bestuur die het bevorderen van vertrouwen in de politiek centraal stelt.

Toezicht achteraf is niet voldoende. Asymmetrische informatie is een bijproduct van de veelheid van spelers in de coördinatie van de moderne samenleving en schept ruimte voor *fact-free politics* als bron van wantrouwen. Dat inzicht zou richtinggevend moeten zijn voor een proces van bestuurlijke vernieuwing, want het betekent dat toezicht achteraf door de volksvertegenwoordiging een weliswaar noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde is voor een aanvaardbaar resultaat, en al ras onttaardt in hinderlijk volgen en een dramademocratie (Elchardus, 2004). Buiten het vragenuurtje en de schriftelijke voorbereiding van wetsontwerpen zijn er door de Tweede Kamer in 2011 maar liefst 3055 schriftelijke vragen gesteld en 50 spoeddebatten gehouden, zonder dat die bestuurlijke drukte veel meer oplevert dan een kansje op wat vluchtige aandacht voor de vraagstellers in de media. De Tweede Kamer en recentelijk ook de Senaat maken tegenwoordig wel meer gebruik van het onderzoeks- en enquêterecht, maar dan ook weer *ex post*, nadat er een kalf verdronken is. Juist omdat het parlement op de achterhand zit, komt de preventieve werking van het toezicht onder druk, zolang er geen vorm gegeven wordt aan inhoudelijke betrokkenheid van alle spelers *in de loop van het bestuurlijke proces* en door de hele kolom van beleid en uitvoering heen. Anders gezegd, er is dringend behoefte aan een sterkere endogenisering van tegenmacht en toezicht in een *tijdige* rekenschap. Herstel van vertrouwen vereist een inzet op individuele betrokkenheid om de asymmetrie in informatie en percepties terug te dringen en de koppeling van de belevingswerelden van burgers, actoren in de uitvoering en politici te versterken vóórdat het kalf verdrinkt. Daarbij vragen

de bestuursstijl, het omgaan met informatie en het involveren van uitvoerende ambtenaren en burgers bijzondere aandacht.

4 Oplossingsrichtingen

De bestuursstijl. Er is een eerste stap gezet door de Commissie Van Lunteren (IBO, 2004) die vaststelde dat de aandacht te veel uitgaat naar incidenten in plaats van de onderliggende structuren. Zij stelde voor om de secretarissen-generaal jaarlijks een managementverantwoording te laten opstellen waarin zij rekenschap afleggen over hun bedrijfsvoering, en met name van de wijze waarop de advisering aan 'hun' minister is ingericht en de politieke besluiten zijn uitgevoerd en verantwoord in een cyclus van planning en beheersing (Bordewijk en Klaassen, 2011: 96-98). Zo kan er althans wat samenhang in de interne rekenschap komen, maar verder dan een magere bedrijfsvoeringsparagraaf in de departementale jaarverslagen zijn we nog niet gekomen. Daarnaast zijn methodieken als VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) en de talloze rapporten en initiatieven die een betere fasering van het beleidsproces beogen op zichzelf behartigenswaardig, maar ook daarmee is nog niets gedaan om de identificatie van ambtelijke frontlijnwerkers en burgers als coproducten met het beleid te versterken.

Vertrekpunt van mijn analyse is de organisatiesociologische opvatting dat kenniswerkers ('professionals') in staat gesteld moeten worden om routines en regels te overstijgen in situationeel handelen ('maatwerk') als de omstandigheden dat vereisen: de chirurg die gevraagd is een bepaalde handeling te verrichten maar daarbij een complicatie tegenkomt, lost die situatie op zonder een werkbriefje te raadplegen. Terecht vraagt de overheid in advertenties om 'academisch denkvermogen'. Maar eenmaal in dienst, wordt de kenniswerker nog te vaak ingekapseld in een cultuur van georganiseerd wantrouwen, waarin asymmetrische informatie spookbeelden oproept van calculerende burgers en uitsluitend door eigenbelang gedreven partners in netwerken. Het inzicht dat professionele organisaties 'bottom-up' dienen te worden aangestuurd om voluit profijt te kunnen trekken van de expertise van uitvoerders is verder doorgedrongen in parastatale sectoren als het onderwijs en de zorg dan in het openbaar bestuur, maar ook daar worden de mensen voor de klas en aan het bed gek gemaakt door managers en bestuurlijke drukte.

Hoe moet het dan wel? Eigentijds onderzoek laat zien dat kenniswerkers worden gemotiveerd door eigen verantwoordelijkheid, vertrouwen, identificatie met de doelstellingen van de organisatie en het gevoel daar aan bij te dragen. Overmatige bemoeienis leidt tot 'motivation crowding out' (Frey en Jegen, 2001; Rainey, 2003; Boardman en Sundquist, 2009; Tummers, 2011). Constructieve motivaties worden te weinig uitgebuit. Le Grand (2003: 64) benadrukt dan ook dat 'the incentive structures of professional workers in the public sector should nurture individuals' non-material concerns'. Terecht plei-

ten Van den Brink (2005) en vele anderen – waaronder Tjeenk Willink in een reeks van recente jaarverslagen van de Raad van State – voor meer handelingsvrijheid voor de kenniswerker. Verderop zal duidelijk worden hoe dat vorm kan krijgen in een nieuw bestuursmodel.

Omgaan met informatie. Een betrouwbaar en houdbaar beleid vereist dat de interne en externe informatie over een voornemen in de relevante context wordt geplaatst en zodanig gestructureerd dat er geen hoofdzaken of nieuwe ontwikkelingen over het hoofd worden gezien. Dat vereist een interactieve dialoog, horizontaal met partners in netwerken van belanghebbenden ('stakeholders'), en verticaal tussen beleidsmakers, uitvoerders en – niet zelden – ook met en coproducerende burgers (Alford, 2009). Zo worden kokervisies en padafhankelijkheid vermeden – of althans wat verminderd – en ontstaat een lerende organisatie.

De praktijk is vaak nog anders. De traditionele bureaucratie communiceert slecht en neigt tot risicomijdend gedrag. Zo kan een argeloze vraag van een minister waarom iets zus of zo gedaan wordt op weg naar 'beneden' muteren in 'zij wil het niet zo', of wordt nadenken uitbesteed aan externe consultants zonder zelf te leren ondernemen. Het openbaar bestuur is meer afwachtend en risicomijdend geworden, mede onder invloed van de terreur van de nieuwe media waarin iedereen alles in twijfel kan trekken. Maar democratie is niet voor bange mensen. Democratisch leiderschap mag en moet ook agenderen, argumenteren, feiten onder ogen brengen, inspireren, eigen keuzes maken, en minder volgend of zelfs meer uitdagend naar de gunst van de kiezer dingen. Doe meer zelf. De grote afhankelijkheid van consultants – die zelden of nooit aanspreekbaar zijn op wat ze aanrichten – ondermijnt de ministeriële verantwoordelijkheid en kost heel veel geld dat beter besteed kan worden aan het versterken van de eigen kennisinfrastructuur. Het is hoog tijd dat de unaniem aanvaarde motie-Halsema (Tweede Kamer 2003-2004), die de verslaving aan het uitbesteden van beleid aan de orde stelde, weer eens wordt afgestoft; te meer omdat de indruk bestaat dat men zich ook in de keuze van consultants 'liever laat leiden door de mening van ondeskundige bekenden dan door onbekende deskundigen'.¹

Begin nu eens met de eigen kennisfunctie overzichtelijk te clusteren in vijf domeinen: 'people' (SCP), 'planet' (PBL), 'profit' (CPB), aangevuld met een denktank voor openbaar bestuur en justitie en een versterkt Clingendael voor de buitenlandhoek (BuZa/OS en defensie). Ga ook door met het clusteren van adviesraden, naar het voorbeeld van de nieuwe Raad voor de Leefomgeving en de Infrastructuur, maar houd beleidstoetsing (planbureaus) en advisering (raden) uit elkaar en richt binnen de kennisclusters – en dus niet op de departementen – kleine, hoogwaardige kenniskamers in die zich richten op de transfer van expertise uit de wereld van het onderzoek naar het openbaar bestuur.

Laat die kamers een deskundigenregister aanleggen van echte experts buiten de overheid die af en toe geraadpleegd kunnen worden (een paar goed gestructureerde gesprekken zijn vaak al genoeg om het goede spoor te vinden). Als je tóch het werk door een ander wil laten doen, probeer dan *in*besteding in plaats van *uit*besteding: haal de expertise tijdelijk in huis om met je eigen staf te sparen, dat zet de ramen open en verinnerlijkt wederzijds wat er wordt uitgewisseld. Steek je licht op bij de WRR, als algemene denktank voor – niet ván – het regeringsbeleid die veel ervaring heeft met inbesteding.

Een nieuw bestuursmodel. Een professionele overheidsorganisatie ontwikkelt het vermogen van haar medewerkers om relevante informatie te vergaren en te structureren tot bruikbare kennis als basis voor situationeel handelen (maatwerk) in wederkerigheid van prestaties en tegenprestaties. Maatwerk om weer aansluiting te vinden bij de menselijke maat; mensen willen geen eenheidsworst, maar oplossingen die recht doen aan hun specifieke omstandigheden en voorkeuren. Wederkerigheid – en rekenschap – niet alleen omdat alleen de zon voor niets opgaat, maar ook om vertrouwen te wekken tussen netwerkpartners in beleid en uitvoering, en tussen uitvoerders en burgers. Maatwerk, wederkerigheid en rekenschap krijgen gestalte in een model van situationeel contracteren.

218

In het situationele contract zijn rechten verankerd in de wet, maar zijn uitkeringen of ondersteunende faciliteiten afhankelijk van het nakomen van gemaakte afspraken over een passende, traceerbare en geïndividualiseerde tegenprestatie, op straffe van *uitsluiting*. De kern van de oplossing is gelegen in het onderscheid tussen *rechten* krachtens de wet, en de *toegang* daartoe op basis van toetsbare tegenprestaties in maatwerk.

Contracten krijgen vorm in een gelaagd opdrachtgever-opdrachtnemermodel (Breton, 1995; Van Slyke, 2007) waarin prestaties en contraprestaties worden afgestemd op verschillen in kennen en kunnen die, waar dat passend is, in natura worden uitgeruild. Zij zijn een bepaalde verschijningsvorm (*species*) van de algemene categorie (*genus*) van transacties. Net zoals alle andere transacties worden vorm en inhoud van situationele contracten bepaald door drie elementen: (1) het *object* van de ruil (bijvoorbeeld de toegang tot een uitkering), (2) de *institutionele omgeving* waarin transacties tot stand komen en (3) de *actoren* die daarbij betrokken zijn (Cornelisse en Thorbecke, 2010: 20-31). Een belangrijk kenmerk van de elementen (2) en (3) is dat situationele contracten de bestuurlijke keten van beleid en uitvoering integreren in een endogene uitwisseling van informatie en specificatie van verantwoordelijkheden die alle betrokkenen bij de les houdt, informatie-asymmetrie terugdringt, *fact-free politics* ontmaskert, burgers involveert en bijdraagt aan vertrouwen in de politiek.²

Op beleidsniveau komt wetgeving tot stand en worden uitvoeringsprotocollen geformuleerd in algemene maatregelen van bestuur en beschikkingen die van

tijd tot tijd worden aangepast op basis van terugkoppelingen uit de praktijk. Op de verschillende niveaus van uitvoering ontwikkelen managers en gevalsbehandelaars ieder op hun beurt hun eigen mandaten, ter goedkeuring van hun opdrachtgevers. Op de werkvloer worden individuele cliënten in coproductie betrokken bij maatwerk, in een aanpak die beoogt een evenwicht te vinden tussen eisen van doelmatigheid, doeltreffendheid, legitimiteit en rechtvaardigheid als rivaliserende criteria van goed bestuur.

In termen van doelmatigheid en doeltreffendheid dwingt de sanctie van uitsluiting mensen om het achterste van hun tong te laten zien (hun voorkeuren te openbaren). Zij verkleint de informatie-asymmetrie in de hele kolom van beleid en uitvoering, en vermindert de ruimte voor onbedoelde aanspraken uit hoofde van strategisch gedrag. Ook in traditionele regelgeving worden aan rechten wel voorwaarden verbonden, maar de nakoming daarvan is vaak slecht traceerbaar en afdwingbaar zolang er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt. Het situationele contract expliciteert wederzijdse verplichtingen in termen van toetsbare afspraken en straft het morele risico van calculerend gedrag af. Verslaglegging over wat is afgesproken dient als vertrekpunt voor tweede opinies, *mediation* en een mogelijk beroep op de rechter in geval van conflicten. De voorwaarde van een passende tegenprestatie 'takes the guile out of self-interest' (Williamson, 1996), en ondersteunt de houdbaarheid van goede voorzieningen. Zonder *checks and balances*, las ik eens in *The Economist*, loopt het sociale beleid vast in 'all cheques, and no balances'.

In termen van legitimiteit en rechtvaardigheid is het model gebaseerd op de *capability*-theorie van Sen (2009) en Nussbaum (2011) die benadrukt dan de cognitieve, psychologische en sociale vaardigheden om iets van hulpbronnen en levenskansen te maken sterk verschillen binnen ogenschijnlijk homogene maatschappelijke categorieën. Compenserende rechtvaardigheid streeft daarbij naar het in vergelijkbare mate ongelijk behandelen van ongelijke gevallen (Wolfson, 2003). Wie oog heeft voor verschillen in zelfredzaamheid neemt veel onbehagen, vervreemding en wantrouwen weg.

Een vroege toepassing is de Wet verbetering poortwachter, ontwikkeld na de WAO-crisis van 1991. Vertrekpunt is een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De overheid verzekert, laat een poortwachter de toegang bewaken met de eis van een toetsbare tegenprestatie, prikkelt op de juiste plekken en verschaft re-integratiebudgetten. Als tegenprestatie vereist zij dat werkgevers, werknemers en onderling concurrerende re-integratiebedrijven actief naar werk zoeken. Individuele inspanningen worden vastgelegd in een logboek, dat informatie verschaft voor het geval toch een uitkering moet worden aangevraagd. Als de werkgever tekort is geschoten, is die verplicht het loon langer door te betalen. Zit de werknemer fout, dan krijgt die geen uitkering (hooguit bijstand, al worden rechtsposities beschermd met een recht

op een tweede opinie). Re-integratiebedrijven moeten resultaten laten zien, anders verliezen ze hun contract.

Met deze aanpak is het oneigenlijk gebruik van de WAO, dat onder het oude regime werd geschat op 42%, was twee jaar na invoering al vrijwel geëlimineerd (CPB, 2009; Wolfson, 2012). Andere toepassingen zijn gevonden in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (gebaseerd op het genoemde compensatiebeginsel), de wet Werk en Bijstand en het tweede prestatiecontract met de politie, dat van onderop is voorbereid. Ook in de zorg beginnen noties van conditionaliteit en wederkerigheid post te vatten (RVZ, 2012). Uiteraard zal de verdere introductie van deze werkwijze, zoals ieder groot project, geleidelijk moeten worden ingevoerd, lerend van de goede ervaringen die daar inmiddels mee zijn opgedaan. De voordelen slaan uiteindelijk neer in een combinatie van meer disciplinerende werking, vertrouwen, betrokkenheid in directe democratie (Wolfson 2010) en lagere kosten (Alford, 2009: 175).

Domeinbeperkingen en transactiekosten. Veralgemeinerend biedt het situationele contract mogelijkheden in al die gevallen waarin de maatschappelijke kosten van uitsluiting lager zijn dan de maatschappelijke kosten van regulering, en asymmetrische informatie kan leiden tot strategisch gedrag. Niet uitsluitbare, puur collectieve goederen, zoals preventieve gezondheidszorg of defensie, zullen vrij toegankelijk moeten blijven voor iedereen. Ook wordt niet individueel onderhandeld over aan het bestuur gedelegeerde ordenende en administratieve routines, zoals verkeersregels, de afgifte van geboortebewijzen of het toekennen van cijfers in het onderwijs. Anders gezegd, de toepassing blijft beperkt tot situaties waarin asymmetrische informatie *rent seeking* en *shirking* kan uitlokken.

Om transactiekosten te beperken wordt wat ‘passend’ is globaal omschreven in protocollen van goed bestuur en ‘down the line’ verbijszonderd in routines en mandaten met vrijheidsgrenzen (pas-toe-of-leg-uit) voor uitvoerders. De effectiviteit van het systeem wordt periodiek bekeken in onafhankelijke visitaties van zowel de waardering aan de vraagzijde als de doelmatigheid aan de aanbodzijde (Shapiro en Guston, 2007). De verantwoordelijke minister behoudt de verantwoordelijkheid voor het systeem en het daarbij passende aanwijzingsrecht. Zo blijft de uitvoering ‘under the shadow of authority’ (Sharpf, 1997: 197).

Disciplinerende werking; vergelijking met ‘marktwerking’. Maatwerk doet recht aan verschillen in middelen, capaciteiten, behoeften en voorkeuren, zoals die in overleg met de gevalsbehandelaar zijn gebleken. Het situationele contract combineert daarbij het beste van hiërarchieën en markten. Het hiërarchische aspect van het situationele contract is dat de sanctie van uitsluiting een disciplinerende werking heeft. De burger die zijn afspraken niet nakomt,

verliest zijn ondersteuning. Anderzijds wordt de kenniswerker die niet presteert gekort in zijn mandaat en op minder uitdagende taken gezet, en wordt de verdeling van verantwoordelijkheden binnen het bestuurlijke netwerk in de loop van het proces gespecificeerd en geactualiseerd.

De analogie met de markt blijft beperkt tot voorkeursidentificatie en zelfselectie van vragers die willen ‘meedoen’ en aanbieders die bereid zijn naar creatieve oplossingen te zoeken. Anders dan bij ‘marktwerking’, betaalt de gerechtigde geen prijs, ook geen ‘inkomensprijis’ die ontmoedigt en in een armoedeval lokt door te stijgen als de financiële situatie verbetert. Tot het onwenselijke of onmogelijke wordt niemand gehouden. Als tegenprestaties functioneren *toetsbare inspanningsverplichtingen* die – alweer anders dan ter markt – in het bestuurlijke proces zijn afgestemd op verschillen in kennen en kunnen, in een streven om het ongelijke in vergelijkbare mate ongelijk te behandelen, en bijvoorbeeld dus ook op nul gesteld kunnen worden.

5 Samenvatting, discussie en conclusie

Opgejaagd door populisme, snelle verschuivingen in de kiezersvoorkeur, *self-styled* deskundigen in de nieuwe media en een verruwing van de politieke discussie heeft het openbaar bestuur op Rijksniveau zichtbare moeite om het voortouw te nemen in de discussie over de grote vragen van deze tijd en de feiten die er toe doen. Veel wordt te lang op zijn beloop gelaten, zoals onze toekomst in Europa, de vastgelopen woningmarkt, de imperfecties op de arbeidsmarkt en de almaar uitdijende kosten van de zorg.

De veelheid van actoren die het beleid (proberen te) beïnvloeden schept ruimte voor asymmetrische informatie en vormen van *fact-free politics* die het vertrouwen van burgers in de politiek uithollen. Beleidsinformatie wordt pas als betrouwbaar ervaren als mensen zien dat *berekening* (uitvretergedrag) wordt afgestraft, en *identificatie* met beleid vereist dat burgers zich gehoord en betrokken voelen. Dit artikel daagt uit om wantrouwen van onderop – want daar zit het populistische ongenoegen – te bestrijden met het bieden van maatwerk en betrokkenheid in de basale relatie tussen individuele burgers en kenniswerkers in de frontlijn. Dat vereist dan, op zijn beurt, weer dat frontlijnwerkers ruimte krijgen – gemandateerd zijn – om dat maatwerk te leveren. Dit artikel citeert bronnen uit de gedragseconomie die aangeven dat uitvoerende ambtenaren daar ook behoefte aan hebben en door geïnspireerd worden. Kortom, denk vanuit de burger, stimuleer burgerschap en bestrijd oneigenlijk gebruik door een passende tegenprestatie te vragen in transparant maatwerk en door ervaringen terug te laten koppelen in een lerende organisatie. Dring de vrijblijvendheid terug, en houd ieder aan zijn *eigen* verantwoordelijkheid.

Op zichzelf is dat niet nieuw, want in het onderwijs en in de gezondheidszorg ligt het zwaartepunt van bevoegdheden en vertrouwensrelaties al van oudsher op uitvoeringsniveau, in de klas en aan het bed. Maar het toepassingsbereik

laat zich verbreden, in de sociale zekerheid, in een geïntegreerd zorgmodel (RVZ, 2010 en 2012), maar ook in bestuurlijke trajecten, zoals in het van onderop ontwikkelen en als mandaat goedkeuren van prestatiecontracten. Bij de toenemende professionalisering van het uitvoeringsapparaat zal de bestuurlijke vernieuwing verder moeten reiken dan een inhaalslag op het stuk van de ICT en de op zichzelf wenselijke overdracht van een reeks bevoegdheden aan lagere overheden: er is dringend behoefte aan meer betrokkenheid van uitvoerders en burgers.

Een overheid die situationeel contracteert, integreert de belevingswerelden van beleid (politiek), bestuur (management) en burgerschap, legt verantwoordelijkheden vast en informatiseert, uit terugkoppeling, het toezicht endogeen. Schumpeter (1954: 250-268) heeft al lang geleden gewaarschuwd dat de identificatie van de kiezer met de politiek als hoeder van het publieke belang in een klassiek, ongedifferentieerd *contract social* als uitdrukking van de volkswil een achterhaald beeld is ('oil taken from eighteenth-century jars': 253). In ons land is dat pas goed duidelijk geworden met het wegvallen van de zuilen en het verschrompelen van de ideologieën. In een omgeving van divergerende leefstijlen is het hoog tijd om de weg naar de kiezer terug te vinden in een meer rechtstreeks en geïndividualiseerd contact.

Het situationele contract biedt daartoe een structuur. Coproductie van voorzieningen verbetert niet alleen de aansluiting van het aanbod aan de vraag, maar ook de identificatie van burgers met het beleid als bron van vertrouwen en als vorm van directe democratie. Door de hele keten van beleid en uitvoering worden actoren in coproductie met hun verantwoordelijkheden geconfronteerd, niet pas achteraf, maar endogeen, in de loop van het proces. Aan de vraagzijde krijgen burgers en uitvoerders meer zicht op rechten, vrijheidsgrenzen en verplichtingen; aan de aanbodzijde kunnen opdrachtgevers ongewenste ontwikkelingen niet meer ongestraft op hun beloop laten als de resultaten uit terugkoppeling aanpassing van wetten, protocollen en mandaten indiceren. Zo blijkt vertrouwen in de politiek een zaak van symmetrische informatie en wederkerigheid, zowel in constructieve en consensuele berekening als in identificatie.

Noten

- ¹ Deze bon mot van twee topbankiers (Kalff en Verkoren, 2012: 101) over de bankencrisis is te mooi om niet aan te halen, maar gold in de eerste plaats voor de beleidsvoering van de banken zelf. De overheid heeft over die crisis nu wél eens de juiste mensen gehoord, maar in de schulden crisis niet geluisterd naar het advies om speculanten af te dreigen met een ruim bemeten noodfonds.
- ² Zie Wolfson (2012), voor een meer uitvoerige methodologische onderbouwing.

Literatuur

- Alford, J. (2009), *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production*, Oxford: Palgrave MacMillan.
- Boardman, C., & E. Sunquist (2009), 'Toward understanding work motivation: worker attitudes and the perception of effective public service', *American Review of Public Administration*, 39(5), 519-535.
- Bordewijk, P., & H. Klaassen (2011), *Begroten met beleid*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Breton, A. (1995), 'Organizational hierarchies and bureaucracies', *European Journal of Political Economy*, 11(3), 411-440.
- Brink, G. van der, et al. (2005), *Beroepszeer*. Amsterdam: Boom/Christen Democratische Verkenningen, Zomernummer.
- Cornelisse, P.A., & E. Thorbecke (2010), *Exchange and Development*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Donders, J.H.M., & C.A. de Kam (eds.) (2012), *Zorg verzekerd? Naar een houdbare financiering voor de gezondheidszorg*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Elchardus, M. (2004), *De dramademocratie*, Tiel: Lannoo.
- Frey, B.S., & R. Jegen (2001), 'Motivation crowding theory: a survey of empirical evidence', *Journal of Economic Surveys*, 15(5), 589-611.
- IBO (2004), 'Verantwoordelijkheid en verantwoording'. Eindrapport van de werkgroep Regeldruk en Controletoeren, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 3.
- Kalff, D., & H. Verkoren (2012), 'De Nieuwe Bank. Alternatieve grondslagen voor een onmisbaar instituut', in: F. Becker, M. Hurenkamp & P. Kalma (eds.), *Lessen uit de Crash. Een antwoord op de financiële crisis* (pp. 89-109), Amsterdam: Bert Bakker.
- Le Grand, J. (2003), *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Ministerie van BZK (2001-2002), 'Reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet', Brief van de minister van BZK, Tweede Kamerstuk 28 362, nr. 2.
- Nussbaum, M.C. (2011), *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. Cambridge: Belknap Press.
- Rainey, H.G. (2003), *Understanding & Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.
- RVZ (Raad voor de Volksgezondheid & Zorg) (2010), 'Zorg voor je gezondheid! Gedrag en gezondheid: de nieuwe ordening', van: www.rvz.net.
- RVZ (Raad voor de Volksgezondheid & Zorg) (2012), 'Redzaam ouder. Zorg voor niet-redzame ouderen vraagt om voorzorg door iedereen', van: www.rvz.net.
- Scheltema, M., et al. (1993), *Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Schumpeter, J.A. (1954), *Capitalism, Socialism and Democracy*, 4e editie, Londen: Allen & Unwin.
- Sen, A.K. (2009), *The Idea of Justice*, London: Allen Lane.
- Shapiro, S., & D. Guston (2007), 'Procedural control of the bureaucracy, peer review and epistemic drift', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(4), 535-551.

- Sharpf, F.W. (1997), *Games Real Actors Play*, Boulder: Westview Press.
- Slyke, D.M. van (2007), 'Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157-187.
- Stiglitz, J. (2002), 'Information and the change in the paradigm in economics' (Nobel Lecture), *American Economic Review*, 92(3), 460-501.
- Szász, A. (2001), *De euro: politieke achtergronden van de wording van een munt*, Amsterdam: Mets en Schilt.
- Tummers, L. (2011), 'Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework', *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 555-581.
- Tweede Kamer (2003-2004), Motie van het lid Halsema, Tweede Kamerstuk 29 508, nr. 3.
- Walle, S. van de (2011), 'New Public Management: restoring the public trust through creating distrust?', in: T. Christen & P. Laegreid (eds.), *Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 309-320), Aldershot: Ashgate.
- Williamson, O.E. (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford: University Press.
- Wolfson, D.J. (2012), 'Situational contracting: building reciprocity between rights and obligations', *Governance*, 25(4), 661-685.
- Wolfson, D.J. (2010), 'Dreaming of a properly informed democracy', in: R.J. In 't Veld (ed.), *Towards Knowledge Democracy* (pp. 37-48), Berlin: Springer.
- Wolfson, D.J. (2005), 'Transactie als bestuurlijke vernieuwing', *WRR Verkenning* nr. 9, Amsterdam: University Press.
- Wolfson, D.J. (2003), 'Rechtsbescherming in de transactiestaat', *Nederlands Juristenblad*, 78(19), 958-965, van: www.njb.nl.
- Woud, A. van der (2010), *Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de 19^e eeuw*, Amsterdam: Bert Bakker.

Bron

TPEdigitaal 6(2), p. 1-14.

Kabinet biedt te weinig perspectief op uitweg in crisistijd

Het nieuwe kabinet-Rutte II is aangetreden midden in de crisis met een aantal forse bezuinigingsmaatregelen. Volgens de Amsterdamse econoom Boot ontbreekt in de regeringsplannen nieuw elan waardoor de burger weer perspectief krijgt en hoop op een terugkeer uit de crisis. In de kern moet de overheid een baken van zekerheid bieden en niet een bron van onzekerheid.

Arnoud Boot

Arnoud Boot is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.

Hoe komen we uit de crisis?

Rutte II is een historisch kabinet. Moed kan het niet worden ontzegd, maar de CBS-cijfers van afgelopen week lieten zien dat tegenvallers verre van onwaarschijnlijk zijn. De Nederlandse economie is in het derde kwartaal gekrompen met meer dan 1 procentpunt. Ik zet toch in op succes van het kabinet maar dat hangt af van de terugkeer van vertrouwen, het smeermiddel van de economie. Zonder vertrouwen houdt de consument de hand op de knip en investeren ondernemers niet. Het formatieakkoord bevat een veelheid aan bezuinigingsmaatregelen, hervormingen en lastenverzwaringen, maar biedt onvoldoende perspectief op hoe we er sterker uitkomen. Het kabinet komt er niet alleen met begrotingsdiscipline en 'eerlijk delen'. Het motto moet zijn, 'samen staan we sterk'. Daarvoor zijn drie fundamenten nodig. De overheid moet meer zekerheden bieden. De Nederlandse economie moet minder afhankelijk worden gemaakt van de onrust om ons heen. Daarbij heeft iedereen een eigen verantwoordelijkheid. Deze drie fundamenten zijn onderbelicht in Rutte II en vragen bijstelling van beleid.

Onbalans economie

Hoge schulden in combinatie met een verzwakte financiële sector hebben Nederland uit evenwicht gebracht. In de euforie vóór de crisis heeft iedereen boven zijn stand geleefd. De woningmarkt en de onzekerheid rond pensioenen gaven Nederland een extra knauw.

Door de fricties tussen de zeventien deelnemende landen kan de eurozone zelf moeilijk sturen. Al doormodderend zal de eurozone hopelijk orde op zaken stellen maar dat duurt lang. De vraaguitval is excessief. Niet voor niets roept het IMF om stimulering waar mogelijk. De bestaande schulden en onzekerheden zijn echter dermate hoog en groot dat het draagvlak ontbreekt. Voor

Nederland als open economie is stimuleren dan niet effectief – de uitgaven lekken dan weg naar het buitenland. Er rest Nederland maar één ding: zelf een zo sterk mogelijke positie creëren.

Baken in de storm

Tot het opbouwen van een sterke positie behoort het in de hand houden van de overheidsfinanciën, om zo mogelijke verdere tegenvallers op te vangen. Op deze wijze kan de overheid vertrouwen genereren. Vertrouwen vraagt ook om zekerheden. Het roepen dat er geen zekerheden zijn, is een ontmanteling van een van de belangrijkste taken van de overheid: stootkussen in moeilijke tijden. Het kabinet moet duidelijk maken dat het agressieve pakket van maatregelen leidt tot een houdbaar begrotingspad dat niet bij de eerste beste tegenvaller weer ter discussie staat. Piketpaaltjes moeten aangeven waar iedereen aan toe is. Zolang de politiek blijft uitstralen dat ‘morgen’ weer een nieuwe ronde aan harde maatregelen kan volgen, ondermijnt zij het vertrouwen.

De belangrijkste onzekerheid voor mensen is dat ze hun baan kwijt kunnen raken. Het is ongelukkig dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt in moeilijke tijden vorm krijgt. Het was veel prettiger geweest dit in goede tijden te doen. De arbeidsmarkthervormingen creëren extra onzekerheid bij ouderen en er is beleid noch traditie om hen aan een andere baan te helpen. Minister van Sociale Zaken, Lodewijk Asscher, moet juist deze werknemers in bescherming nemen anders dreigt een verdieping van de vertrouwenscrisis. Iedereen houdt dan de hand op de knip en de economische groei wordt verder aangetast.

Weerbare economie

Daarnaast moet Nederland weerbaarder worden. We zijn te afhankelijk van de wispelturigheid om ons heen. De Nederlandse financiële sector zit in zwaar weer en kan niet goed inspelen op de behoeftes van de economie. Ondernemers komen moeilijk aan krediet. Niet alleen magere vooruitzichten spelen een rol. Er is behoefte aan alternatieve financieringskanalen. Er kan worden aangeknoopt bij kredietfaciliteiten waar de overheid het risico al deels dekt, zoals de BBMKB-regeling die garanties geeft op leningen aan het Midden- en Kleinbedrijf (MKB). Overwogen moet worden om in eerste instantie onder overheidsvlag nieuwe partijen in de markt te zetten. Initiatieven op de woningmarkt kunnen hier onder vallen. Maar nooit meer mag ongecontroleerd ‘ondernemerschap’ zoals bij woningcorporaties worden geaccepteerd. De corporaties hadden een stimulerende rol in slechte tijden kunnen spelen als we ze in goede tijden in de hand hadden gehouden. Mogelijk kan een koppeling worden gemaakt met pensioenfondsen. Productieve investeringen in de Nederlandse economie kunnen in het belang zijn van pensioengerechtigden. Ook Nederlandse bedrijven ontbreekt het aan weerbaarheid door te grote

afhankelijkheid van de eurozone. We moeten ons nadrukkelijker op de rest van de wereld te richten.

Eigen verantwoordelijkheid

Iedereen heeft zijn eigen verantwoordelijkheid in het vormgeven van de vitaliteit van de maatschappij. Dit klinkt soft, maar het motto moet zijn, 'alles beter dan thuis zitten'. Werkloosheid moet betekenen dat alle mogelijkheden op werk worden aangepakt. Het begrip passende arbeid zou niet mogen bestaan. Het ten onrechte afwentelen op de overheid moet worden aangepakt. Oneigenlijk gebruik van uitkeringen is nog steeds een probleem. De Nederlandse ouderenzorg (AWBZ) is onbetaalbaar geworden omdat we veel te royaal zijn geweest. Het zo organiseren dat de overheid betaalt, werd het doel. Nieuw elan is nodig. Vertrouwen zorgt ervoor dat uiteindelijk één plus één meer dan twee is.

Bron

Me Judice, 30 november 2012.

Consumentenvertrouwen in Nederland net zo hard onderuit als in problemlanden

Zoals in deze paragraaf al is benadrukt, staat de particuliere consumptie van huishoudens er al jaren niet goed voor. De groei is klein of zelfs negatief en is lager dan in andere eurolanden. Dit is deels verklaarbaar door lage inkomensgroei en vermogensdalingen. Het is niet zo dat Nederlanders op grote schaal sparen; ook de individuele spaarquote is immers langdurig negatief. Toch gaan er ook wel geluiden op dat de Nederlandse consument erg pessimistisch is en zichzelf de put in praat.¹ Daarom rijst de vraag of het vertrouwen van Nederlandse consumenten inderdaad grotere klappen heeft gehad dan in andere Europese landen en of dit de relatief lage consumptiegroei kan verklaren. Ook in andere landen wordt het consumentenvertrouwen gemeten volgens dezelfde methoden en (grotendeels) dezelfde vragenlijst als in Nederland. De cijfers zijn daarom goed vergelijkbaar.² Onderstaande tabel laat voor enkele landen zien hoeveel het consumentenvertrouwen en enkele onderdelen daarvan eind 2012 verschillen van het langjarig gemiddelde tot en met eind 2007 (begin van de Grote Recessie).

Centraal Planbureau

228

Tabel 1. Vertrouwensindicatoren van consumenten, dec-2012 ten opzichte van gemiddelde 1985-2007

	NL	EU	BE	DE	DU	IE	GR	SP	PO	ZW	VK
Verandering saldo % positieve en negatieve antwoorden											
Consumentenvertrouwen	-32	-15	-19	2	-2	-8	-44	-29	-38	-9	-9
Fin. situatie laatste jaar	-17	-12	-6	-9	9	-32	-57	-35	-28	2	-15
Fin. situatie komend jaar	-18	-11	-5	-4	4	-20	-52	-24	-32	0	-9
Econ. situatie laatste jaar	-55	-25	-25	-7	4	-32	-63	-61	-53	-25	-29
Econ. situatie komend jaar	-39	-21	-16	12	-8	-13	-52	-35	-53	-12	-17
Stijging werkloosheid	61	23	37	8	2	0	44	41	44	37	9
Grote aankopen nu	-27	-11	-15	-3	13	-29	-28	-27	-44	-20	-40
Grote aankopen komend jaar	-7	-11	-3	0	2	-24	-52	-30	-33	-3	-16
Sparen op dit moment	4			2	-15	-14	6	-57	-34	11	-35
Sparen komend jaar	-12	-8	-18	8	-4	0	-28	-17	-24	14	-1
Fin. situatie huishouden	-4	-2	-1	3	12	20	-17	-15	-6	12	-3

NL=Nederland, EU=Euro17, BE=België, DE=Denemarken, DU=Duitsland, IE=Ierland, GR=Griekenland, SP=Spanje, PO=Portugal, ZW=Zweden, VK=Verenigd Koninkrijk

Bron: Eurostat.

Het Nederlandse consumentenvertrouwen daalde in de afgelopen vijf jaar met 32 punten. Dit is veel meer dan het Euro17-gemiddelde en evenveel als in veel landen met grote financiële problemen zoals Spanje en Portugal. Alleen Griekenland laat een veel sterkere daling zien, maar het verschil is opvallend klein. Als we kijken naar de onderliggende deelvragen, dan dalen in Nederland vooral de macro-economische indicatoren zoals de economische situatie in het afgelopen én komende jaar hard, en stijgt de verwachte ontwikkeling van de werkloosheid sterk. Op al deze indicatoren laat Nederland een verslechtering zien, die door (vrijwel) geen enkel ander land wordt geëvenaard. Een nuancering hierbij is wel dat bijvoorbeeld in Griekenland de werkloosheidsindicator onmogelijk zo veel kon stijgen als in Nederland vanwege het veel hogere langetermijngemiddelde (het werkelijke werkloosheidsniveau ligt in Nederland immers al jarenlang relatief laag). Maar dan nog blijft het opvallend dat Nederland op deze factoren uitzonderlijk scoort. De Nederlander is relatief veel pessimistischer geworden over de economische situatie. Is er dan niets positiefs te melden? Toch wel. De Nederlandse consument denkt dat zijn eigen huishouden er financieel niet of nauwelijks slechter voorstaat dan in het verleden. Dit wijkt niet af van het Euro17-gemiddelde. Ook is de Nederlander het aankomende jaar slechts licht pessimistischer over het doen van grote aankopen dan in de periode voor 2008; een vergelijkbare score met andere landen. Tot slot spaart men nauwelijks anders dan in het verleden. De problemen zitten dus vooral bij anderen.³ Toch duiden de sterk verslechterde indicatoren erop dat Nederlandse consumenten erg onzeker zijn over de nabije toekomst, vooral het sterk verhoogde gepercipieerde werkloosheidsrisico is weinig geruststellend. Dit is mogelijk een aanvullende verklaring voor de slechte Nederlandse consumptieontwikkeling, bovenop de negatieve inkomens- en (huizen)vermogensontwikkelingen die een groot deel van de daling verklaren.

Noten

- ¹ Zie bijvoorbeeld: R. van der Belt, (2012), Consument laat zich put in praten, Thema-bericht 2012/02, Rabobank Nederland.
- ² Met dien verstande dat het gemiddelde (lange-termijn) niveau sterk verschilt: Nederland heeft een structureel hoger consumentenvertrouwen dan het Europees gemiddelde. Vandaar dat dit kader ingaat op de afwijking van dit gemiddelde.
- ³ Zie ook: J. den Ridder en P. Dekker (2012), Burgerperspectieven 2012/2, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bron

Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 2013*, kader, p. 39.

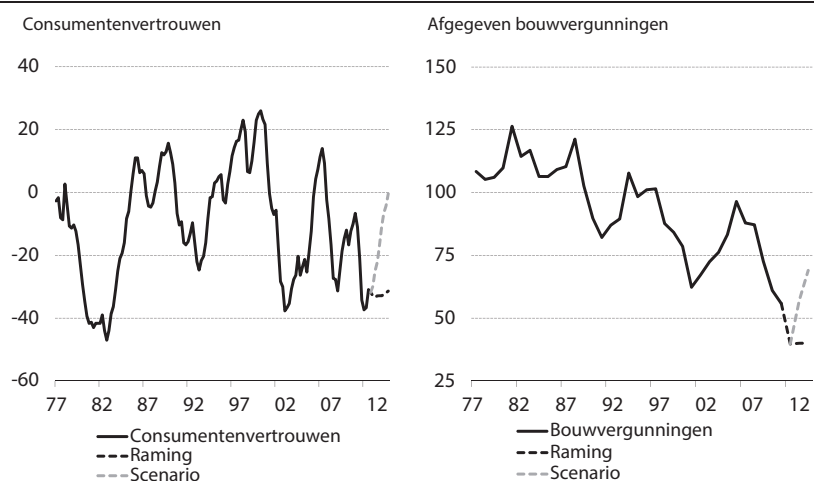
Alternatieve scenario's voor de binnenlandse economie

Consumentenvertrouwen kan snel verbeteren

Het consumentenvertrouwen bevindt zich momenteel op een zeer laag niveau, een situatie die vergelijkbaar is met de recessie begin jaren tachtig of de periode na de internetzeepbel in 2003 (zie figuur 1, links). De oorzaken van het huidige lage vertrouwen zijn voor een deel vergelijkbaar met destijds, zoals de dalende huizenprijzen en de oplopende werkloosheid. Daarnaast is er nu onzekerheid rondom pensioenfondsen en de Europese schuldencrisis. In de ramingen is er impliciet van uitgegaan dat er in 2013 en 2014 geen vertrouwensherstel bij consumenten plaatsvindt.

De Nederlandsche Bank

Saldo positieve en negatieve antwoorden respectievelijk duizenden



Figuur 1. Consumentenvertrouwen en bouwvergunningen

Bron: CBS en DNB.

Vertrouwen kan echter snel omslaan. Dat gebeurde bijvoorbeeld begin jaren tachtig, waarbij het consolidatiebeleid van het kabinet-Lubbers I en de totstandkoming van het Akkoord van Wassenaar van invloed zijn geweest, omdat duidelijkheid werd verschaft over hoe Nederland weer een concurrerende economie zou kunnen worden. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II en de

implementatie daarvan zou voor een soortgelijk vertrouwensherstel kunnen zorgen. De verminderde onzekerheid omtrent de hypotheekrenteaftrek, die de huizenmarkt de afgelopen periode stevig in haar greep had, zou daarvoor een aanleiding kunnen vormen.

Omslag van het vertrouwen versnelt het hersteltempo

Geanalyseerd is hoe de raming voor de Nederlandse economie zou veranderen indien het consumentenvertrouwen in 2013 en 2014 net zo sterk stijgt als in de twee jaar na het Akkoord van Wassenaar. Het toegenomen consumentenvertrouwen vertaalt zich in meer consumptie, meer woningtransacties en in stabiele huizenprijzen in 2014. Daarnaast ontstaat er meer animo voor nieuwbouwwoningen, waardoor het aantal aangevraagde en verleende bouwvergunningen stijgt (zie figuur 1, rechts). Ten slotte verbetert ook de stemming in het bedrijfsleven, waarbij het negatieve producentenvertrouwen omslaat naar het langjarige gemiddelde, wat zich vertaalt in hogere bedrijfsinvesteringen.

Tabel 1. Gevolgen van binnenlands vertrouwensherstel

Procentuele mutaties, tenzij anders vermeld

	2013	Verskil met raming	2014	Verskil met raming
Bruto binnenlands product	-0,3	(0,3)	1,5	(0,5)
Particuliere consumptie	-1,2	(0,5)	-0,1	(1,1)
Bedrijfsinvesteringen	-1,3	(2,1)	5,1	(3,2)
Woninginvesteringen	-1,0	(4,6)	2,7	(5,1)
Werkloosheid (% beroepsbevolking)	6,1	(-0,1)	6,5	(-0,2)
EMU-saldo (% bbp)	-3,4	(0,1)	-3,1	(0,4)
EMU-schuld (% bbp)	72,1	(-0,3)	72,4	(-1,1)

Bron: DNB.

Onder deze omstandigheden valt de krimp van het bbp-volume in 2013 0,3%-punt lager uit en komt de bbp-groei in 2014 uit op 1,5% (zie tabel 1). Dit komt door de gunstigere particuliere consumptiegroei en de opwaartse impuls aan de investeringen in woningen en de bedrijfsinvesteringen. Een deel van de extra binnenlandse bestedingen gaat gepaard met extra invoer, wat het effect op het bbp afremt. In dit scenario resulteert vanaf 2014 een afname van de sterk negatieve output gap. Dit leidt vooralsnog niet tot spanningen op de arbeidsmarkt of tot sterk oplopende inflatie. Het begrotingstekort valt door de hogere economische groei in 2014 lager uit, terwijl de EMU-schuldquote in dit scenario minder sterk oploopt. Al met al zou met dit binnenlandse vertrouwensherstel de Nederlandse economie in 2013 nog steeds een (lichte) krimp

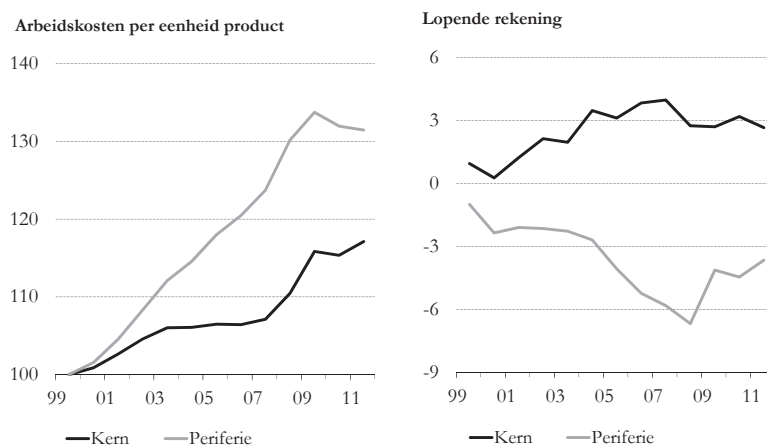
laten zien, maar verloopt het herstel in 2014 overtuigender. Het herstel zou verder aan kracht winnen indien ook in de andere landen van het eurogebied het consumenten- en producentenvertrouwen zou stijgen, bijvoorbeeld door het naderbij brengen van een structurele oplossing voor de Europese schuldencrisis. Elke procentpunt stijging van de relevante wereldhandelsgroei die dit oplevert resulteert in 0,2%-punt hogere economische groei in Nederland.

Structurele divergentie in het eurogebied

Een veelgenoemde oorzaak van de Europese schuldencrisis is de structurele divergentie ten aanzien van de prijsconcurrentiepositie en het saldo op de lopende rekening, met name tussen de Noord-Europese kernlanden (België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Oostenrijk) en de periferielanden (Griekenland, Ierland, Italië, Portugal en Spanje). In de kernlanden stegen de arbeidskosten per eenheid product, die vaak als proxy voor de prijsconcurrentiepositie worden beschouwd, tussen 1999 en 2011 met 17%, terwijl deze stijging in de periferielanden bijna twee keer zo groot was (zie figuur 2, links). De verslechtering van de prijsconcurrentiepositie heeft de buitenlandse vraag naar goederen en diensten van de periferielanden beperkt. Daarnaast gingen consumenten in de periferie meer relatief goedkope buitenlandse producten importeren, waardoor de saldi op de lopende rekening van die landen tot en met 2008 doorlopend verder verslechterden (zie figuur 2, rechts). De laatste jaren treedt bij zowel de arbeidskosten per eenheid product als de saldi op de lopende rekening enige convergentie op.

Figuur 2. Divergenties in het eurogebied

1999 = 100 respectievelijk procenten BBP



Toelichting: Kern: BE, DE, FR, LU, NL, AT, FI. Periferie: IE, EL, IT, ES, PT;

Bron: Eurostat.

Een vaak geopperde gedachte om het convergentieproces in het eurogebied te versnellen, is het bevorderen van een extra loonstijging in de kernlanden, zodat die meer stijgen dan de arbeidsproductiviteitsontwikkeling. Een dergelijke gecoördineerde loonimpuls zou het beschikbaar inkomen kunnen vergroten, waardoor de consumptieve bestedingen toenemen. Hiervan zouden de periferieslanden kunnen profiteren in de vorm van extra uitvoer en een verbetering van hun handelsbalans. De hogere lonen in de kernlanden zouden daarbij in een oplopende inflatie resulteren, doordat bedrijven de hogere arbeidskosten doorberekenen in hun prijzen. Dit zou tot meer convergentie van de consumentenprijzen leiden en bovendien de kans op deflatie in het eurogebied verminderen. Onderstaand scenario analyseert of en in welke mate de verwachte economische effecten in deze gedachtegang daadwerkelijk zullen optreden.

Een loonimpuls zonder productiviteitsgroei schaadt de Nederlandse economie

Aangenomen wordt dat werknemers in de kernlanden van het eurogebied begin 2013 permanent 2% extra loon ontvangen. De extra inkomsten leiden op korte termijn slechts in beperkte mate tot meer consumptie. Dit wordt bevestigd door de uitkomsten van een recente steekproef via het DNB Household Survey. Daaruit volgt namelijk dat 62,7% van de ondervraagden extra jaarlijkse inkomsten zal gebruiken voor besparingen of het aflossen van schulden. In

Tabel 2. Gevolgen van een loongolf in Europese kernlanden

Procentuele mutaties, tenzij anders vermeld

	2013	Vershil met raming	2014	Vershil met raming
Volume relevante wereldhandel	2,4	(0,2)	5,4	(-0,2)
Invoerprijs goederen en diensten	1,6	(0,2)	1,4	(0,3)
Bruto binnenlands product	-0,5	(0,1)	0,9	(-0,1)
Particuliere consumptie	-1,5	(0,2)	-1,0	(0,2)
Bedrijfsinvesteringen	-3,6	(-0,2)	0,5	(-1,4)
Uitvoer goederen en diensten	2,2	(0,1)	5,0	(-0,2)
Invoer goederen en diensten	0,5	(0,1)	3,9	(-0,2)
Contractloon bedrijven	4,0	(2,0)	1,6	(0,0)
Geharmoniseerde consumentenprijsindex	2,8	(0,1)	1,9	(0,4)
Werkloosheid (% beroepsbevolking)	6,3	(0,1)	7,0	(0,3)
EMU-saldo (% bbp)	-3,4	(-0,1)	-3,5	(0,0)
EMU-schuld (% bbp)	72,1	(-0,3)	72,9	(-0,6)
Lopende rekening (% bbp)	9,3	(-0,2)	9,7	(0,1)

Bron: DNB.

de omringende landen resulteert de loonimpuls in een hogere invoer, zodat voor Nederland de relevante wereldhandel toeneemt. Omdat Nederland ook producten importeert uit de omringende landen, zullen de invoerprijzen wat stijgen. Via het wereldmodel NiGEM is berekend hoe de relevante wereldhandel en de importprijzen voor Nederland veranderen door de loonimpuls.¹

Door de gecoördineerde loonimpuls in het eurogebied nemen de inflatie en de particuliere consumptie in Nederland inderdaad toe (zie tabel 2). De Nederlandse invoer neemt per saldo echter niet toe, wat de periferieslanden extra uitvoermogelijkheden had kunnen bieden. In 2013 domineren nog de positieve effecten van de extra consumptie, maar al in 2014 drukken de negatieve effecten van de dalende investeringen en hogere werkloosheid de invoer. Neemt in het eerste jaar het saldo op de lopende rekening nog af, in het tweede jaar neemt het hierdoor juist toe. Een recent *DNBulletin* gaat dieper in op de redenen waarom ook het saldo op de lopende rekening voor periferieslanden niet veel verandert bij een loonimpuls in de kernlanden.² Een reden hiervoor is dat de stijging van de handelstekorten van de periferieslanden in het afgelopen decennium vooral een weerspiegeling was van de toegenomen handel met niet-eurolanden. Daarnaast concurreren de kernlanden weinig met de periferieslanden op afzetmarkten, doordat zij sterk verschillende producten exporteren.

234

Bij deze gecoördineerde loonimpuls stijgt de relevante wereldhandel in 2014 minder snel dan in de raming. Dit komt doordat de invoer in de andere kernlanden eenzelfde patroon vertoont als in Nederland. Ook in die landen zijn de negatieve effecten van de lagere uitvoer en bedrijfsinvesteringen al in het tweede jaar na de loonimpuls groter dan de positieve effecten van de hogere consumptie, wat de invoer aldaar drukt. Dit verkleint de afzetmarkt voor Nederlandse producten, wat een neerwaarts effect heeft op de economische groei in Nederland. Het werkloosheidspercentage loopt op tot 7% in 2014, waarmee dit scenario duidelijk maakt hoe een loonimpuls de Nederlandse economie kan schaden.

Noten

- ¹ Bij de berekeningen met NiGEM is aangenomen dat bedrijven hun arbeidsvraag met een vertraging van één kwartaal aanpassen. Daarnaast blijft het overheidsbeleid ongewijzigd en reageert de centrale bank niet op de hogere inflatie.
- ² 'Noord-Europese loonimpuls draagt niet bij aan herstel van handelsbalans periferieslanden', *DNBulletin*, 15 augustus 2012. <http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2012/dnb276857.jsp>.

Bron

DNB Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten, december 2012, nr. 4, p. 16-19.

Consumentenvertrouwen is een kwestie van verdienen

Reële factoren zoals de daling van de koopkracht en de vermogensverliezen bepalen in hoge mate zowel het lage consumentenvertrouwen als de krimp van de consumptie. De consument besteedt momenteel niet minder als gevolg van het gedaalde consumentenvertrouwen, maar als gevolg van een lager besteedbaar inkomen.

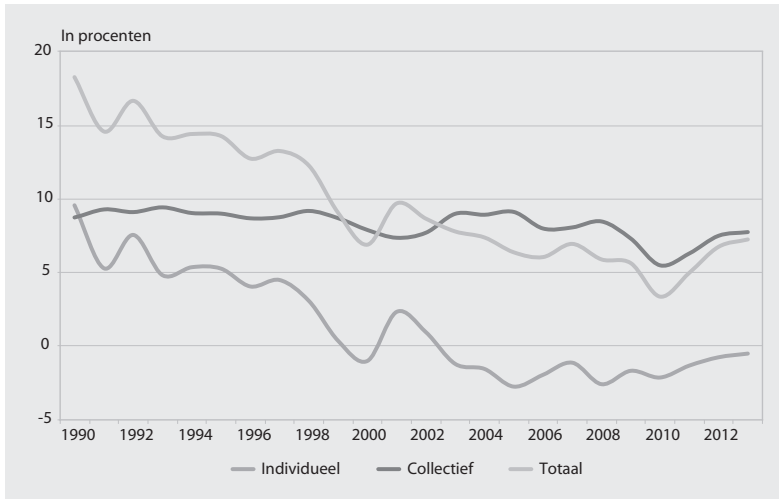
Lindy Gielens en Marcel Klok

Lindy Gielens en Marcel Klok zijn beleidsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken.

Een van de belangrijke oorzaken voor de lage economische groei in Nederland is de krimp van de binnenlandse bestedingen. Zo is de consumptie door huishoudens in 2011 en 2012 met 0,6% gekrompen en zal zij naar verwachting ook in 2013 afnemen (CBS, 2013; CPB, 2012b). Een veelgenoemde verklaring voor de lage consumptiegroei is het lage niveau van het consumentenvertrouwen. Een interessante vraag is of consumenten momenteel daadwerkelijk minder van hun inkomen uitgeven. En wat is de invloed van het consumentenvertrouwen op de consumptieve bestedingen?

Het Nederlandse ontspaargedrag

Om te zien of huishoudens daadwerkelijk minder consumeren vanwege een gebrek aan vertrouwen is het van belang te kijken naar de ontwikkeling van de besparingen en het vermogen over de laatste twee decennia. De Nederlandse besparingen door huishoudens bestaan uit individuele besparingen ('vrijwillige' besparingen) en collectieve besparingen ('gedwongen' besparingen) via pensioenopbouw. In figuur 1 is te zien dat huishoudens over de laatste twee decennia minder vrijwillig zijn gaan sparen.



Figuur 1. Nederlandse besparingen als percentage van het beschikbaar gezinsinkomen

Bron: CPB, 2012a.

Vanaf 2002 zijn huishoudens zelfs gaan ontsparen. Dit betekent dat consumenten al vanaf 2002 meer uitgeven dan ze aan beschikbaar inkomen ontvangen. Naar verwachting zal dit in ieder geval dit jaar ook nog worden gedaan (CPB, 2012a). Ondanks de sterke daling van het consumentenvertrouwen in 2008 en 2011 zijn huishoudens dus niet vrijwillig meer gaan sparen.

Hoewel Nederlandse huishoudens macro gezien individueel ontsparen, blijven de spaartegoeden oplopen. Volgens de meest recente cijfers van DNB is het spaargeld van 306 miljard euro in december 2011 naar 324 miljard euro in december 2012 gestegen. Dit is mogelijk doordat ontsparen op meer manieren kan plaatsvinden dan alleen door het opnemen van spaargeld, namelijk ook door het aangaan van schulden of door aandelenverkoop ten behoeve van consumptieve uitgaven (CBS, 2009). Het oplopende spaartegoed betekent dus niet dat er per saldo meer wordt gespaard. Het is echter moeilijk te achterhalen hoe de vrijwillige besparingen precies zijn gefinancierd. De ontwikkeling van het vermogen is namelijk afhankelijk van allerlei soorten mutaties: herwaarderingsen, aankoop of verkoop van activa, stortingen en onttrekkingen.

Het nettovermogen is over het laatste decennium toegenomen, alleen in 2008 en 2011 nam het nettovermogen af (tabel 1). In 2008 stortten financiële markten in en werden de aandelen minder waard. Vanaf 2010 zijn de huizenprijzen flink aan het dalen, waardoor het huizenbezit minder waard is geworden. De schulden van huishoudens zijn over meerdere jaren gezien toegenomen, maar minder dan het vermogen. Hierdoor kon het nettovermogen blijven stijgen. Er wordt door huishoudens vanaf 2002 dus niet ingeteerd op vermogen.

Vanaf de jaren negentig zijn huizenprijzen snel gaan stijgen, met name eind jaren negentig. Tussen 1990 en 2008 is de overwaarde op woningen met 402 miljard euro toegenomen, een veelvoud van de gecumuleerde negatieve vrije besparingen van 23 miljard euro (CBS, 2009). Ook is in deze periode door de ontwikkelingen op de financiële markten het aandelenbezit flink in waarde gestegen.

Huishoudens hebben hun consumptiegedrag, ofwel hun ontspaargedrag, dus kunnen financieren door het deels liquide maken van waardestijgingen van woningen en beleggingen. Door deze waardestijgingen kon het nettovermogen over het algemeen blijven toenemen. Huishoudens konden op deze manier meer consumeren dan dat ze aan beschikbaar inkomen ontvingen. Een kanttekening hierbij is dat de vermogenseffecten geconcentreerd zijn binnen een specifieke groep huishoudens, namelijk de woning- en effectenbezitters (CBS, 2009).

Tabel 1. Mutaties in vermogen huishoudens, in procentpunten van het beschikbaar gezinsinkomen

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mutatie vermogen	11,90	34,80	33,23	24,99	68,71	49,10	-28,92	-2,42	25,40
Mutatie schulden	5,14	8,73	9,87	11,55	16,51	11,52	1,21	11,84	16,67
Mutatie nettovermogen	6,76	26,07	23,37	13,44	52,21	37,58	-30,13	-14,26	8,73
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Mutatie vermogen		25,21	24,49	29,92	8,41	-2,60	36,76	15,06	-29,54
Mutatie schulden		11,82	17,15	15,15	3,68	8,56	15,97	10,21	-3,57
Mutatie nettovermogen		13,39	7,34	14,78	4,72	-11,16	20,79	4,85	-25,97

Bron: CPB, 2012a.

Laag consumentenvertrouwen

Sinds medio 2011 ervaart Nederland een scherpe val in het consumentenvertrouwen (figuur 2). Hierdoor kwam het consumentenvertrouwen lager dan het dieptepunt van 2009 te liggen en ook onder het gemiddelde van de eurozone. In juni 2012 lag deze vertrouwensindicator zelfs op het niveau van juli 2003, het laagst gemeten niveau sinds 1985, het jaar waarin het consumentenvertrouwen voor het eerst werd gemeten door het CBS. Inmiddels is het consumentenvertrouwen weer iets gestegen, maar het blijft op een laag niveau.

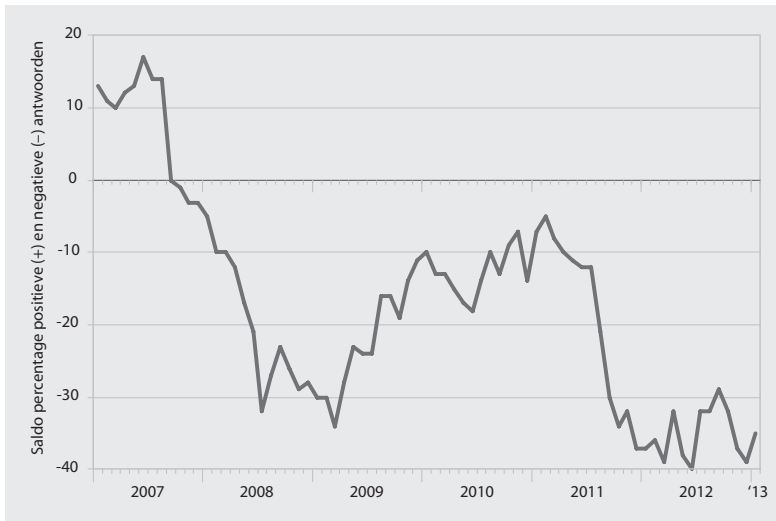
Het consumentenvertrouwen wordt gezien als een belangrijke factor voor het verklaren van het consumentengedrag en daarmee voor de Nederlandse conjunctuur. De private consumptie is namelijk goed voor ongeveer een derde van het Nederlandse bbp (CPB, 2011).

Uit een analyse van DNB (2007) blijkt dat vooral veranderingen in reële economische factoren van invloed zijn op het consumentenvertrouwen, zoals de werkloosheid, huizenprijzen, de (gevoels)inflatie, aandelenkoersen en het

verschil tussen de lange en korte rente. Het vertrouwen van de Nederlandse consument is dus sterk gerelateerd aan de feitelijke en gepercipieerde ontwikkeling van de economie.

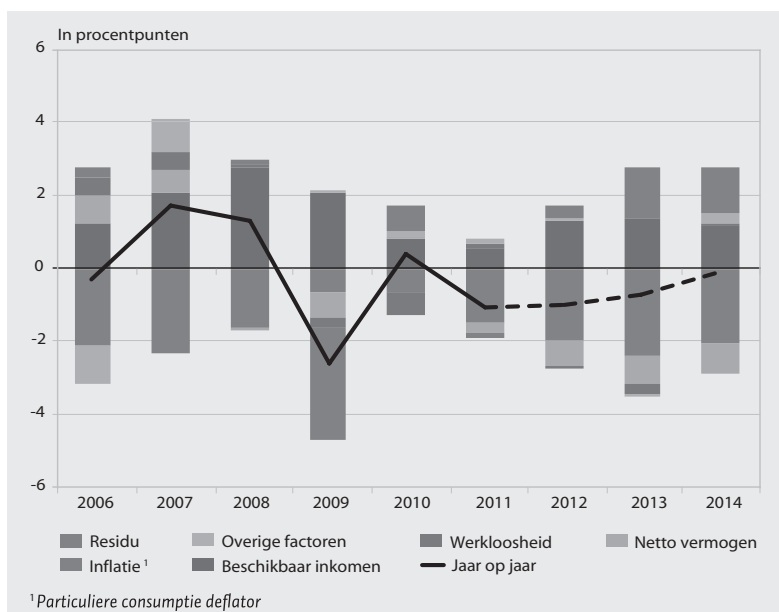
Op basis van deze analyse valt ook wat te zeggen over de belangrijkste determinanten van de recente ontwikkeling van het Nederlands consumentenvertrouwen. Zo blijft de werkloosheid toenemen en heeft deze het niveau van 2009–2010 al overstegen. Aandelenkoersen herstellen zich langzaam, maar zijn nog ver verwijderd van pre-crisisniveaus. Bovendien zijn de huizenprijzen al sinds medio 2009 aan het dalen.

Daarnaast zijn de afgelopen jaren structurele problemen van de economie aan het licht gekomen. Pensioenfondsen kampen met lage dekkingsgraden, in de huizenmarkt was tot 2009 sprake van een onhoudbare spiraal van hoge hypotheekrentes en hoge huizenprijzen, en er is sprake van een onhoudbare stijging van de collectief gefinancierde zorg. Sindsdien wordt er gesproken over pensioenkortingen, pensioenpremieverhogingen, aanpak van de hypotheekrenteaftrek en hogere eigen bijdragen aan de zorg. Dit brengt voor de consumenten een hoop onzekerheid met zich mee over hun toekomstige koopkracht, wat negatief bijdraagt aan het consumentenvertrouwen.



Figuur 2. Het Nederlandse consumentenvertrouwen per maand, seizoensgecorrigeerd

Bron: CBS Statline.



Figuur 3. Bronnen van consumptiegroei in Nederland, 2006–2014

Bron: DNB, 2012.

Tegenvallende consumptiegroei

DNB heeft met behulp van haar macro-economisch ramingsmodel (DNB, 2012) proberen te verklaren welke factoren achter de zwakke consumptieontwikkeling liggen. Uit figuur 3 blijkt dat vanaf 2011 vooral de afname van het nettovermogen en van reële inkomens negatief bijdraagt aan de consumptie. In mindere mate drukt ook de stijging van de werkloosheid de consumptiegroei.

In hoge mate bepalen dus dezelfde reële factoren zowel de recente daling van het consumentenvertrouwen als de krimp van de consumptieve bestedingen, namelijk de vermogensverliezen op huizen en beleggingen en de sinds 2010 ingezette daling van de koopkracht van burgers.

Daarnaast toont figuur 3 aan dat bij plotselinge grote onzekerheden over de toekomst, zoals tijdens de financiële crisis in 2009, een val in het consumentenvertrouwen een aanvullend negatief effect op de consumptie kan hebben. De grote negatieve bijdrage van het residu in 2009 geeft namelijk aan dat een groot deel van de consumptiedaling niet te verklaren is met de reële factoren van het ramingsmodel van DNB. Waarschijnlijk speelde toen ingestort vertrouwen een cruciale rol. De figuur laat zien dat dit vanaf 2010 niet het geval is.

Conclusie

De vrijwillige besparingen zijn al sinds 2002 negatief, ofwel consumenten geven al vanaf 2002 meer uit dan ze aan beschikbaar inkomen ontvangen. Terwijl er werd ontspaard is het nettovermogen over het laatste decennium toegenomen. De ontsparing werd dus niet gefinancierd door in te teren op vermogen, maar door het deels liquide maken van waardeestijgingen van het woning- en aandelenbezit.

Een groot deel van de consumptiekrimp van 2011 en 2012 in de raming van DNB kan verklaard worden uit reële factoren, zoals vermogensverliezen en daling van de koopkracht. Incidenteel is zichtbaar dat bij plotselinge grote onzekerheden over de toekomst een daling van het consumentenvertrouwen een additioneel negatief effect op de consumptieve bestedingen kan hebben.

De koopkracht is in 2012 al voor het derde jaar op rij gedaald en zal naar verwachting ook dit jaar afnemen. Eveneens is er sprake van vermogensverlies door dalende huizenprijzen. Dit zal ook de komende tijd ten koste gaan van de consumptie. De consument besteedt dus niet minder vanwege een gebrek aan vertrouwen, maar als gevolg van een dalend besteedbaar inkomen.

Het wegnemen van onzekerheid over pensioenen, de woningmarkt en overheidsbezuinigingen legt weliswaar een bodem in het consumentenvertrouwen, maar zal op korte termijn geen substantiële positieve impuls aan de consumptie geven. Consumptie is namelijk meer dan een kwestie van vertrouwen alleen.

240

Literatuur

CBS (2009) Overwaarde en koerswinsten waren jarenlang bron voor extra consumptie door huishoudens. *Sociaaleconomische trends*, 4e kwartaal.

CPB (2011) *Het belang van uitvoer en binnenlandse bestedingen voor productie en werkgelegenheid in Nederland*, september.

CPB (2012a) *Macro Economische Verkenning 2013*, september.

CPB (2012b) Decemberraming 2012: economische vooruitzichten 2013. *CPB Policy Brief*, 2012(07).

DNB (2007) De ups en downs in consumentenvertrouwen ontrafeld. *DNB Kwartaalbericht*, juni.

DNB (2012) *Economische ontwikkelingen en Vooruitzichten*, 3.

Bron

ESB 98(4654), 22 februari 2013, p. 106-108.

Thema 6: Toezicht in semipublieke sectoren

Het laatste thema sluit bijna naadloos aan op het vorige thema, vertrouwen. We hebben veel zien misgaan in semipublieke sectoren, zoals bij het onderwijs en de woningcorporatiesector. Nootboom wijst op het verband tussen misstanden en verspilling enerzijds, en gebrekkig functioneren van management en toezicht anderzijds. Meer regels en controle lossen het probleem niet op. De oplossingsrichting zit in herstel van vertrouwen, door de kennis van professionals beter te benutten.

Bouwens bespreekt de Amarantis-casus, waarin een ambtelijke onderzoekscommissie kritiek uitte op een te slappe inspanning van de accountant. Hij vindt dat onterecht, en pleit voor een wetwijziging die accountants helpt om informatie over misstanden naar buiten te brengen.

Canoy valt Nootboom bij door de roep om meer toezicht bij misstanden aan de kaak te stellen en pleit voor meer aandacht voor collectiviteit, moraal en ethiek. Zaken die met vertrouwen te maken hebben.

Bouman legt het handelen en de *mind set* van de toezichthouder onder het vergrootglas. Hun werk is verre van vrijblijvend, in tegenstelling tot de houding waarmee toezichthouders er soms in blijken te zitten. Goodijk bespreekt vanuit een ruimer kader wat er misgaat in toezicht. Hij pleit voor meer professionaliteit en verantwoording door toezichthouders.



Ander toezicht gevraagd in het land van de 'old boys'

Misstanden en verspilling voeren de boventoon in organisaties waarin bestuur en toezicht niet effectief functioneren. Het traditionele antwoord hierop is om nog meer regels en nog meer controles in te stellen. Maar volgens Bart Nooteboom moet het toezicht fundamenteel op een andere leest worden geschoeid als men de kennis van professionals wil benutten en de regeldruk tot een minimum wil beperken. Het wantrouwen wordt in het traditionele systeem versterkt. Het beste toezicht moet binnen de organisatie worden gezocht.

Bart Nooteboom

Bart Nooteboom is als part-time professor Innovation Policy verbonden aan de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen van de Universiteit van Tilburg.

Het land van de 'old boys'

We leven in een democratie, zeggen we, en aan de oppervlakte lijkt dat ook zo. Maar onder die oppervlakte wordt het land geregeerd door oligarchieën van directies, besturen en raden van toezicht die bij elkaar op schoot zitten, als bestuurder hier en toezichthouder daar, buitenstaanders buiten de deur houden, dubbelfuncties vervullen, belangen verstrengelen, en elkaar beschermen en de bal toespelen.

Het probleem

Knoeiende wetenschappers, hobbyistische medisch specialisten, graaiende managers en monomane bestuurders (in universiteiten, ziekenhuizen, woningcorporaties, bedrijven, en ga zo maar door) kunnen hun gang gaan als ze dat handig doen. Als iemand een fout maakt of over de schreef gaat dan wordt dat collegiaal genegeerd of onder de mat geveegd. Dat is heel begrijpelijk. Je moet als bestuurder of toezichthouder die mensen te vriend houden: die professionals die je nodig hebt en die moeilijk te beoordelen en te sturen zijn. Zo nu en dan wordt iemand die het al te bont maakt en het net te klunzig doet als zondebok de laan uitgestuurd. Maar voor elke Jansen Steur zijn er velen die onder de radar blijven.

Er wordt veel geld verspild in inefficiëntie, en in bedekte potjes, grabbeltonnetjes en stroompjes geld in vaag gehouden nevenfuncties. De bezuinigingen worden niet daar gezocht, maar afgewenteld op mensen die de positie en de macht niet hebben om ook wat te rommelen.

Systeemtoezicht

Daar moet wat aan gebeuren. Beter toezicht en controle van buitenaf op wat er op de werkvloer gebeurt, is dan al gauw de gedachte. Maar dat werkt niet. Wat op die werkvloer gebeurt, is van buitenaf niet te beoordelen en te beheersen anders dan met een opeenstapeling van procedures en meetsystemen die de beroepsuitoefening verstikken en verlammen. Daar zijn er al veel te veel van.

In plaats van incidenten op te sporen en te straffen moet het proces dat tot incidenten leidt worden bekeken. En dan moet men niet proberen van buitenaf de primaire processen te beoordelen, maar het interne toezicht erop. *Systeemtoezicht* heet dat (De Haas et al., 2011). Het is onder andere toegepast in milieutoezicht, en in de zorg is men bezig het te ontwikkelen (ZonMw, 2012; en zie Artsennet, 2012).

De opgave is om diegenen toezicht te laten doen wier taak dat is. Dat zijn de besturen van organisaties, en die moeten er voor zorgen dat ze toezicht hebben op de werkvloer. Dat gaat niet vrijwillig of vanzelf. Al te vaak richt het bestuur zich op andere dingen, raakt zij intern het zicht kwijt, bewaart zij liever de lieve vrede, en heeft zij de moed en het gezag niet om effectief toezicht te houden en fouten te voorkomen. Maar daarmee ontlopen zij de kern van hun taak.

244

Er moeten ook toezichthouders zijn in raden van toezicht of raden van commissarissen die het bestuur bij de les houden. Die toezichthouders moeten onafhankelijk zijn, van buiten de oligarchie, en er moet doorstroming zijn, om aldus de oligarchie af te breken. Als iemand in de fout gaat, dan moet niet alleen de zondebok worden aangepakt maar ook het bestuur dat geen toezicht uitoefende of het niet wilde hebben. Ze zijn er voor om dat wel te doen. Extern moet in het geval van publieke diensten de overheid er op toezien dat het bestuur respectievelijk de raad van toezicht haar taak van toezicht volbrengt. Bestuur en raad van toezicht moeten laten zien hoe zij dat doen, en dat moet van tijd tot tijd worden getoetst.

Horizontaal toezicht

Het volgende probleem doet zich voor op alle niveaus: extern, in een raad van toezicht, en intern, binnen de raad van bestuur. De toezichthoudende instantie (overheid, raad van toezicht, raad van bestuur) heeft in feite weinig inzicht in wat er omgaat in de processen waarop zij moeten toezien. De informatie is beperkt en asymmetrisch, en dat geldt meer naarmate er sprake is van hoogwaardige professionele arbeid (medisch specialisten, technici, wetenschappers, beleidsmakers, etc.).

Een tweede punt is dat het toezicht diversiteit moet onderkennen. In verschillende bedrijven, respectievelijk afdelingen binnen bedrijven, loopt niet alles op dezelfde manier. Er zijn verschillen in product, markt, organisatie, cultuur en andere omstandigheden. En vooral: sommige bedrijven/afdelingen hebben hun interne toezicht veel beter op orde dan anderen, en dat verdient beloning in de vorm van minder frequent en minder gedetailleerd extern toezicht. Als vertrouwen verdiend is dient dat ook te worden gegeven. Als iedereen dezelfde uitgebreide last van toezicht krijgt opgelegd dan wordt goed werkend intern toezicht niet beloond en komt het er ook niet van.

De oplossing ligt in *horizontaal toezicht*. Dat is onder andere ingevoerd bij het ministerie van Financiën, in de interne accountantsdienst van de overheid en in de belastingdienst (zie www.belastingdienst.nl).

Hier geef ik een summiere toelichting (voor een nadere bespreking zie Nooteboom, 2012). De toezichthoudende instantie vraagt de te controleren instantie hoe ze het best gecontroleerd kan worden, en vraagt haar te laten zien hoe zij de interne controle heeft ingericht. Dat geeft de basis voor minder externe controle naarmate de interne controle beter is, en dat laatste wordt periodiek getoetst. Een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen is vrijwillige en tijdige rapportage van incidenten door de te controleren instantie zelf. Niet alleen 'sorry' zeggen, maar ook oorzaken aangeven en maatregelen voor verbetering van het systeem van intern toezicht.

Intern is toezicht op professionele arbeid gemakkelijker dan extern. Echter, zoals hierboven al is aangegeven is dat interne toezicht vaak nog steeds moeilijk vanwege asymmetrische informatie. Daarom moet ook intern het principe van horizontaal toezicht worden toegepast. De professionals moeten aan het bestuur uitleggen hoe zij met een zo klein mogelijke omvang van controle met maximale effectiviteit gecontroleerd kunnen worden. Bij minimale omvang hebben alle partijen belang. Effectiviteit is gewaarborgd omdat het vanuit de werkvloer zelf komt. Maar dan moeten die professionals zich ook aan dat toezicht committeren en vertrouwen verdienen door zelf fouten te erkennen en aan te geven wat zij er aan gaan doen. Elkaar de hand boven het hoofd houden kan niet meer. Als zij die commitment en betrouwbaarheid niet waarmaken dan vallen ze terug in het oude keurslijf van detailtoezicht en voorschriften voor het proces dat ze zeggen te haten.

Conclusie

Wat we moeten leren te ontwikkelen en toe te passen is de combinatie: *Horizontaal systeemtoezicht*. Dit systeem heeft drie belangrijke voordelen. Zoals al gezegd is de omvang van de externe controle minimaal waar dat verdiend is.

Dat is voor beide partijen voordelig. Ten tweede is er meer garantie dat de controle relevant en effectief is, gebaseerd op kennis en ervaring in het primaire proces. Ten derde levert deze aanpak een lerend systeem op. De toezichthouder leert steeds meer over wat er werkelijk gebeurt. De gecontroleerde instantie leert intern van het identificeren van de bronnen en oorzaken van fouten. Zij leert ook extern van de discussie met de controlerende instantie omdat deze ervaring en kennis opbouwt over wat her en der goed werkt.

De omslag in denken, doen en de organisatiecultuur die dit vergt, zal niet eenvoudig zijn, vooral binnen de bestaande bestuurlijke oligarchie, en vele organisaties zullen er niet toe in staat blijken te zijn. Die blijven dan belast met het oude belastende, dure en ineffectieve systeem van externe opgelegde controle. Daardoor zullen zij sneller van het toneel verdwijnen om door de nieuwe werkwijze vervangen te worden.

Literatuur

Haas, H. de, P. Meerman & M. de Bree (2011), 'Compliance management and system based supervision', Ninth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement.

Nooteboom, B. (2012), *Horizontal control*, item 75, blog <http://philosophyonthemove.blogspot.nl>

ZonMw (2012), 'Project: Systeemtoezicht op kwaliteit en veiligheid van de zorg', Formatieve evaluatie van het IGZ project ST.

Bron

Me Judice, 13 maart 2013.

Amarantis, Vestia, de banken: waar is de accountant?

In de Amarantis-casus wordt door de onderzoekscommissie van het ministerie gefoeterd op de accountant die niet kritisch genoeg was. Onlangs verscheen van de hand van de AFM een kritische beschouwing rondom het werk van de accountant. Volgens hoogleraar Bouwens is die kritiek niet terecht. Op dit moment mag de accountant over het gecontroleerde bedrijf niets naar buiten brengen. Een wetswijziging zou de accountant enorm helpen.

Jan Bouwens

Jan Bouwens is hoogleraar
Accounting aan de Universiteit
van Tilburg.

Amarantis

Het pas verschenen rapport over de bestuursproblemen van de scholengroep Amarantis laat opvallende verschillen zien tussen wat de huisaccountant Deloitte aanmerkt als winst, reserves en eigen vermogen en wat Ernst & Young tijdens de uitvoering van een speciale opdracht aanmerkte als winst, reserves en eigen vermogen. De verschillen liepen in de miljoenen. De bespreking van de rol van de accountant in *NRC Handelsblad* op 4 december jl. laat weinig ruimte voor twijfel: 'De affaire toont hoeveel ruimte de regels laten voor slappe controles. Uit angst de klant te verliezen zijn accountants ook te weinig kritisch.' Op 14 december jl. concludeerde dezelfde krant in zijn commentaar: 'De samenleving rekent op een straffe controleur en waar nodig een luidruchtige klokkenluider.'

247

Gebonden handen accountant

Het is de vraag of de accountant wel de klok kan luiden. Dit zijn de spelregels. De wetgever geeft de accountant de opdracht om te controleren of de jaarrekening in overeenstemming is met de regels. Het management van de gecontroleerde instantie stelt toepassing van een stelsel van waardering voor. Het is aan de accountant om vast te stellen of het voorgestelde waarderingssysteem overeenstemt met de desbetreffende wet- en regelgeving. Tevens maakt de accountant het management erop attent welke informatiewaarde het gekozen waarderingssysteem oplevert voor de gebruiker van de informatie. Het management mag dit advies negeren. Vervolgens controleert de accountant of de jaarrekening conform het afgesproken stelsel werd opgesteld. Voor zover dan de regels zijn overschreden, dient aanpassing door te worden gevoerd. Voor zover alsnog blijkt dat de gebruiker mogelijk op het verkeerde been wordt gezet door

de verstrekte informatie, moet de accountant deze vaststelling in een ‘management letter’ samen met andere opmerkingen aanhangig maken bij het bestuur en de Raad van Toezicht. De accountant kan hiermee *niet* naar buiten gaan, ook niet als het bestuur of de raad van toezicht de inhoud van de brief negeert. Uit het rapport van Ernst & Young blijkt dat Deloitte over de onderzochte jaren steeds stevige opmerkingen heeft gemaakt in zijn management letters. Deze opmerkingen werden echter in de wind geslagen. We weten niet hoe de discussie zich verder heeft afgespeeld. Tot we hier meer inzicht in hebben moeten we de kritiek op de accountant luwen. Dat neemt niet weg dat de accountant wellicht steviger in de richting van het bestuur had mogen optreden. We weten niet of en in hoeverre dit is gebeurd.

Andere spelregels?

Indien we het er Nederland hartgrondig mee oneens zijn dat het bestuur/de raad van toezicht het waarderingstelsel kiest en de accountant alleen maar controleert en aan bestuur en Raad van Toezicht rapporteert, dan moeten we het anders regelen. De accountant zou dan nadrukkelijk de opdracht moeten krijgen naar buiten te gaan met kritiek die hij eventueel heeft op de keuzes die het door hem gecontroleerde bedrijf maakt. Dat wil zeggen, als de inhoud van een management letter wordt genegeerd, zou de accountant hiermee naar buiten *moeten* treden. Met de beschuldigende vinger naar de accountant wijzen is weinig productief als hij niet in de openbaarheid mag treden. Anders gesteld, zolang we zijn handen binden moeten we kritisch kijken naar de maker van regels en niet de uitvoerder van regels.

Bron

Me Judice, 21 december 2012.

Tem het tomeloze toezicht

Valt er een bank om? Roep om meer toezicht! Komt een ziekenhuis in de problemen? Geef de Inspectie meer bevoegdheden! Oorsmeergate (nu al het woord van 2013)? Laat de NZa een onderzoek instellen! Waant een corporatiebestuurder zich in een casino? Schud de toezichthouder wakker en sleep de accountant voor het gerecht! Faalt het banktoezicht? Laat de Rekenkamer toezicht houden op de toezichthouder!

Marcel Canoy

Marcel Canoy is hoofddecorator van Ecorys en hoogleraar zorgeconomie aan de Universiteit van Tilburg.

De roep om meer toezicht is de ultieme Pavlov-reactie van een gemiddelde politicus. En neem ze het eens kwalijk. Geen Kamerlid wordt afgerekend op regels of wetten die ze afschaft. Het helpt niet dat burgers zonder enige zelfreflectie bij het minste of geringste de middelvinger heffen. Zelfs fatsoenlijke journalisten als Jelle Brandt Corstius en Marike Stellinga roepen in een vlaag van verstandverbijstering op tot volksprotesten omdat bepaalde maatschappelijke uitkomsten hen niet bevallen en ze kennelijk het vertrouwen in onze parlementaire democratie zijn kwijtgeraakt. *Call me old fashioned*, maar na Haren, Eindhoven en Giethoorn ben ik klaar met die even ongerijmde als ongeremde volksdingetjes.

Ironisch is dat het uitgerekend de PVV is die in zijn verkiezingsprogramma schreef dat voor iedere extra wet er twee andere wetten moeten sneuvelen. Uit misplaatste cordon sanitaire gevoelens is dit bruikbare idee (in een realistische vorm) niet door andere partijen omarmd.

Naast voor de hand liggende redenen dat toezicht geld kost, schijnzekerheden oplevert, ondernemerschap onderdrukt en tot juridisering van de samenleving leidt, is er nog iets anders en veel belangrijkers aan de hand, waarover zo meer (u ziet ik doe ook aan cliffhangers).

Een mooi artikel van Haldane en Madouros van the Bank of England met de poëtische titel: 'The dog and the frisbee' legt de vinger op de zere plek. De auteurs betogen hierin dat een goed getrainde hond een frisbee kan vangen door gebruik te maken van een paar eenvoudige vuistregels. Je kunt natuurlijk allerlei ingewikkelde natuurkundige modellen op de frisbee loslaten, maar veel beter dan de hond ga je het daar niet mee doen. De parallel met het banktoezicht kopt u zelf wel even in.

De conclusie is zo mooi geschreven dat vertalen misdadig zou zijn:

Modern finance is complex, perhaps too complex. Regulation of modern finance is complex, almost certainly too complex. That configuration spells trouble. As you do not fight fire with fire, you do not fight complexity with complexity. Because complexity generates uncertainty, not risk, it requires a regulatory response grounded in simplicity, not complexity.

Delivering that would require an about-turn from the regulatory community from the path followed for the better part of the past 50 years. If a once-in-a-lifetime crisis is not able to deliver that change, it is not clear what will. To ask today's regulators to save us from tomorrow's crisis using yesterday's toolbox is to ask a border collie to catch a frisbee by first applying Newton's Law of Gravity.

Het pleiten voor eenvoudiger toezicht is mooi, maar de auteurs vergeten het belangrijkste bezwaar te noemen van uitdijend toezicht, of zelfrijzend bakmeel, zoals voormalig CDA-Kamerlid Frans de Nerée tot Babberich het noemde.

250

Als je een instelling met professionals onderwerpt aan complex en gedetailleerd toezicht dan ben je de relatie van 'principal' en 'agent' aan het formaliseren en juridiseren. De gevolgen zijn dat de instellingen vooral bezig zijn met het naleven van regels of het bezien waar er mazen in de wet zitten. Dit gaat onherroepelijk ten koste van ethiek en moraal beseft.

Het gevolg laat zich raden. Mensen voelen zich niet langer verantwoordelijk voor waar het echt over moet gaan en zien gedrag dat binnen de regels past als goed gedrag. Dit getuigt niet perse van morele verwerpelijkheid, want het gedrag valt zelfs waar te nemen bij mensen die in andere omgevingen hun werk fatsoenlijk zouden doen. Voor je het weet worden het allemaal Bram Pepertjes die, toen hij niet veroordeeld werd voor het bonnetjesgedoe in Rotterdam, doodleuk zei dat hij van alle blaam gezuiverd was. Hoezo? Hij was niet veroordeeld omdat niet bewezen kon worden dat hij strafbare feiten had begaan. Maar over de moraal en ethiek van handelen zegt dat uiteraard niets.

Jaap Winter zegt dat meer regulering niet helpt om moraal en ethiek te verbeteren, eerder het omgekeerde. Succes van een leider moet gelijk staan aan het succes van de organisatie. Dus moeten zowel beloningen als toezicht hun aandacht vestigen op collectiviteit, moraal en ethiek in plaats van regels en bonusen. Of zoals John Kay zegt:

Fiduciary standards describe how people should behave when they manage the affairs of others. The key elements of the concept are loyalty – put your responsibilities to others ahead of your own interests – and prudence – discharge your responsibilities with care and skill.

In the context van alle recente schandalen verzucht Kay:

If trust and confidence in financial intermediation are to be re-established, principles of loyalty and prudence are a prerequisite. For most people outside the financial services sector, it is obvious the only people you can trust with your money are those who are willing to pursue your interests rather than their own. The public would be surprised that the imposition of fiduciary standards on those who work in advisory or discretionary roles should even be controversial.

Zo is het maar net. Tem het tomeloze toezicht. *High trust-high penalty* gecombineerd met een discussie over moraal en ethiek is verre te prefereren boven de reguleringsratatouille van nu. Met vrijheid en verantwoordelijkheid wordt het weer interessant te werken in een professionele organisatie met publieke belangen, kunnen Kamerleden weer doen waar we ze voor gekozen hebben en blijven de relburgers lekker thuis.

Bron

ESB Blog, 7 februari 2013.

Spiekbrief voor de toezichthouder

De vergadering begint. Samen met de andere leden van de raad van toezicht schuift u aan de vergadertafel aan. Het bestuur van de school, van de woningcorporatie, van het ziekenhuis, of van die andere semi-overheidsinstelling waarop u toezicht houdt, zit klaar. Het is een belangrijke vergadering. Want na de debacles bij Vestia, Amarantis, IJsselmeerziekenhuizen en al die andere op afstand van de overheid geplaatste publieke dienstverleners, bent u doordrongen van het belang van goed en proactief toezicht.

Mathijs Bouman

Mathijs Bouman is columnist en econoom.

Maar hoe doe je dat? U haalt een spiekbriefje uit uw zak en neemt snel nog even de belangrijkste acht punten door.

Punt 1 Er is geen concurrentie.

De bestuurders van uw ziekenhuis, school of corporatie doen het graag anders voorkomen, maar de tucht van de markt ontbreekt. Als het toezicht faalt, is er geen concurrent die de instelling afstraft. Klanten kunnen niet wegllopen. Daardoor is er bij uw instelling geen automatische neiging tot efficiëntie en geen automatische straf op onzinnige uitgaven. Het enige wat staat tussen de directe en het volgende geld verspillende megaproject, bent u.

Punt 2 Er is geen parlementaire controle.

Uw instelling beweegt zich in het schimmige niemandsland tussen markt en overheid. Daarom is het aan u om de rol van Kamervragende parlementariër te spelen. En bij gebrek aan transparantie, ook die van de lastige persmuskiet. De controle begint en eindigt bij u. Er is geen achtervang.

Punt 3 Let op de core business.

Bij ieder agendapunt is dit uw eerste vraag: hoe bewerkstelligt dit voorstel dat we onze kernfunctie beter vervullen? Maakt dit plan patiënten gezond? Wat leren onze leerlingen er van? Kunnen arme gezinnen erin wonen? Weet u niet precies wat de kernfunctie van uw instelling is? Geef uzelf dan per direct ontslag als toezichthouder.

Punt 4 De accountant doet uw werk niet.

Boeken doorpluizen is geen toezicht houden. Als de accountant zijn akkoord geeft, begint uw werk pas. Zegt de accountant dat de rentederivaten netjes op de balans staan? Dan vraagt u waarom uw instelling zulke financiële producten

nodig heeft. Zegt de accountant dat er keurig wordt afgeschreven op het vastgoed? Dan gaat u onderzoeken waarom uw instelling in bakstenen investeert.

Punt 5 Het bestuur weet het ook niet.

Praat daarom minstens zo veel met klanten en personeel als met de directeur. Bevraag ouders en leerlingen. Bel eens aan bij een huurwoning. Ga de bedden langs en hoor de verpleegsters uit. Er is veel meer informatie dan het bestuur u geeft.

Punt 6 Maak geen vrienden.

Natuurlijk, de directeur is een aardige dame en de financiële topman een leuke vent. Maar u bent niet hun maatje. Vrienden zoekt u op de tennisclub, zodat u vijanden kunt maken tijdens het vervullen van uw toezichtstaak. Sparren en coachen is prima, maar hou afstand.

Punt 7 Luxe is een rode vlag.

Loop voor de vergadering even rondje over het parkeerterrein. Waar rijdt uw bestuur in? Waarom zijn die autostoelen van leer? Heeft een schoolbestuurder echt 20-inch lichtmetalen spaakvelgen nodig? Gluur in de directiekamer. Wat kostte die luxe bureaustoel met traploos verstelbare lendensteun? Waarom staat er een gloednieuwe iMac op het bureau van de corporatiebestuurder? Heeft men hier de prioriteiten wel op orde?

Punt 8 Het gaat om de maatschappij.

Dit is het belangrijkste punt. U houdt toezicht op een maatschappelijke organisatie. Maatschappelijke doelen zijn daarom belangrijker dan de interne doelen van het ziekenhuis, de school of de corporatie. Als het goed gaat met uw instelling, maar slecht met de functie van die instelling in de samenleving, hebt u toch gefaald.

Bron

Het Financieele Dagblad, 5 december 2012.

Wat is er mis met het toezicht in semipublieke organisaties?

Falende toezichthouders, misstanden en suggesties voor verbetering

Na de affaires bij IJsselmeerziekenhuizen, Rochdale en InHolland worden we weer opgeschrikt door misstanden bij Vestia en andere organisaties. Wie volgt? Is er iets mis met het intern toezicht in semipublieke organisaties zoals woningcorporaties, zorginstellingen of scholen?

Rienk Goodijk

Rienk Goodijk is hoogleraar Governance in de Semipublieke Sector/TiasNimbas Business School-Universiteit Tilburg, en consultant GITP.

Mijn boek *Falend toezicht in semipublieke organisaties* onderzoekt vooral het functioneren van de Raad van Commissarissen (RvC) c.q. de Raad van Toezicht (RvT) en legt bloot hoe het toch komt dat dit orgaan het zo vaak laat afweten. Bovendien leidt de publieke verontwaardiging over de misstanden nogal eens tot een sterke neiging om meteen te zwartepieten. Is dat wel terecht?

Wat zijn de belangrijkste redenen van falend toezicht? Zijn dat de toegenomen marktwerking, verouderde opvattingen over het toezicht, een gebrek aan *checks and balances*, een te meegaand gedrag? Zijn er bepaalde patronen te ontdekken die leiden tot het falen?

Analyses van bekende misstanden laten zien dat het intern toezicht in veel situaties tekortschiet.

Misstanden in de praktijk van het toezicht

De problemen bij de IJsselmeerziekenhuizen kwamen niet uit de lucht vallen. Bestuurlijk onvermogen en onderlinge ruzies gedurende vele jaren hebben geleidelijk aan tot het niet meer 'in control' van de onderneming en tot een slechte zorgkwaliteit geleid. De Raad van Bestuur bleek onvoldoende in staat om de gefuseerde onderneming tot een nieuw succesvol ziekenhuis te laten uitgroeien. De RvT had onvoldoende toezicht uitgeoefend, was te afhankelijk geweest van de informatie van het bestuur en had te weinig tegendruk uitgeoefend. Ook het onderlinge vertrouwen tussen het bestuur, het intern toezicht en de stakeholders (zoals de medische staf of de ondernemingsraad) was volledig weg. Het was uiteindelijk te danken aan de overheidssteun, de steun vanuit provincie en gemeenten, de opstelling van de zorgverzekeraar en het doortastende optreden van een private ondernemer dat de onderneming van een faillissement kon worden gered.

Bij woningcorporatie Rochdale traden onregelmatigheden op bij grote vastgoedtransacties en had de bestuurder zich gedurende meerdere jaren op grote schaal verrijkt op kosten van de onderneming. De als 'zonnekoning' omschreven bestuurder handelde in z'n eentje over miljoenentransacties. En de RvC die deze bestuurspraktijk jarenlang liet voortbestaan en escaleren, kon zich achteraf alleen maar verweren met het verwijt aan de bestuurder dat hij belangrijke informatie voor de Raad had achtergehouden. Een nadere analyse van het functioneren van deze RvC laat echter zien dat de leden op zichzelf weliswaar capabele mensen waren met een brede maatschappelijke oriëntatie, maar dat de problemen vooral zaten in de te lange zittingsduur van de leden, het gebrek aan een adequaat toetsingskader en een te weinig kritische houding ten opzichte van de bestuurder.

Ook in het onderwijs zien we steeds meer problemen. Bij hogeschool InHolland zijn de afgelopen jaren onterecht tientallen diploma's uitgereikt. En bij nader onderzoek van de Onderwijsinspectie bleek bovendien dat de (voormalige) bestuurders bijna een miljoen euro aan onterechte declaraties hadden ingediend. Een deel daarvan blijkt zonder duidelijke redenen, uitgegeven aan extra salaris, vergoedingen en leaseauto's. Opvallend hierbij is dat de RvT al deze extra betalingen nog goedgekeurd heeft ook.

Inmiddels worden we geconfronteerd met weer nieuwe gevallen. Behalve Vestia kunnen we diverse andere ondernemingen en instellingen noemen waar het ondernemerschap is ontspoord en het intern toezicht tekortschoot.

Vestia blijkt de afgelopen periode veel te veel risico's te hebben genomen met het afdekken van derivaten. Zoals ook andere ondernemingen heeft Vestia de risico's van een veranderende rente afgedekt met derivaten, maar de bestuurder heeft daarbij te veel gespeculeerd op een stijgende rente met als gevolg dat er miljarden moesten worden bijgestort. Ook hier is de bestuurder te ver gegaan in zijn expansiedrift, een bestuurder die tot dan toe alom was geprezen om zijn visie en ondernemersgeest. En ook hier hebben de leden van de RvT het laten gebeuren...

Meerdere tekortkomingen tegelijk

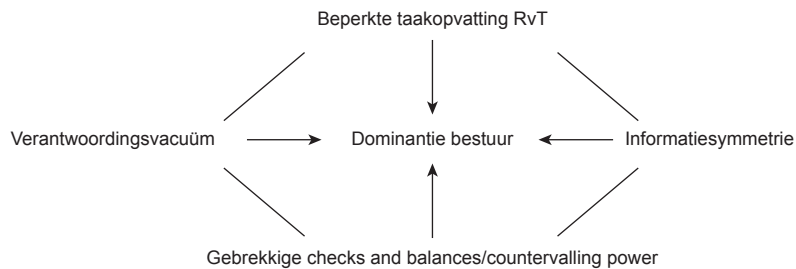
Wat is er toch aan de hand met het intern toezicht? Waarom worden dominante bestuurders niet op tijd tot de orde geroepen? Waarom worden de grenzen van het risicovol ondernemen niet voldoende vastgelegd en bewaakt?

Mijn analyses leiden tot de conclusie dat de problemen in het bestuur en toezicht te maken hebben met een samenhangend geheel van tekortkomingen: meerdere gebreken tegelijk die te maken hebben met het construct RvT in

het semipublieke domein (te weinig doordacht, te snel gekopieerd vanuit het private domein), maar ook met ‘het gedrag’ van de leden, en die gezamenlijk leiden tot problemen en misstanden.

In de onderzochte cases is sprake van zowel:

- onduidelijkheid over de bedoeling en de verantwoordelijkheid van het toezicht (te veel op afstand van de bestuurder en te veel controlerend achteraf);
- informatie-asymetrie tussen bestuur en toezicht (een te grote afhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van het bestuur, te weinig zicht op de ondernemingsrisico's en dergelijke);
- gebrek aan checks and balances (onvoldoende kritisch debat, te meegaande houding, te weinig correcties/interventies op het moment dat het nodig is);
- het verantwoordingsvacuüm (onvoldoende controle op en verantwoording door het intern toezicht zelf, te weinig druk vanuit de stakeholders op het functioneren van het toezicht, te weinig zichtbaar hoe het toezicht de bestuurder op het goede pad houdt).



Lessons learned?

We kunnen van bovengenoemde en andere cases het volgende leren:

- Hoe belangrijk een kwalitatief goed bestuur is dat intern de zaak goed op orde heeft: financieel maar ook wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening (huisvesting, zorg, onderwijs), niet gehinderd door onderlinge ruzies.
- Tot welke misstanden dominant en exorbitant gedrag van een bestuurder kan leiden als er onvoldoende toezicht op hem/haar wordt uitgeoefend.
- Hoe belangrijk een stevig en kritisch-onafhankelijk – niet te persoonlijk betrokken en meegaand – toezicht is als de bestuurder te eigenstandig opereert of de regie niet goed in handen heeft.
- Dat de RvC/RvT nogal eens eerste signalen (zoals financiële problemen, inspectierapporten of klagende studenten) over zorgwekkende ontwikkelingen negeert.
- Dat de RvC/RvT in veel situaties ‘op grote afstand’ van de bestuurspraktijk opereert en daarmee onvoldoende zicht heeft op wat de bestuurder zoal doet; dat de Raad zich te afhankelijk opstelt van de bestuurder wat betreft

de informatievoorziening en achteraf moet constateren dat zij het niet geweten heeft.

- Dat de RvC/RvT vaak te veel intern-gericht was en te weinig contacten (en het debat) met 'derden' (zoals interne stakeholders of de externe accountant) zocht.
- Dat de RvC vaak te weinig lef toonde, niet doorpakte op het moment dat het nodig was en te weinig verantwoording aflegde over zijn functioneren.
- Hoe belangrijk externe en interne stakeholders kunnen zijn om tot ingrijpen en mogelijke oplossingen te komen: zo kan een actieve opstelling van een stakeholder die bijvoorbeeld gebruikt maakt van het enquêterecht, tot ingrijpen door de rechter en bijstelling van verhoudingen leiden (vergelijk ook de casus Zorgcentra De Betuwe).

Noodzakelijke verbeteringen intern toezicht

In welke opzichten zou het intern toezicht zich kunnen verbeteren? Uit lessons learned blijkt dat er zowel mankementen in het construct zitten als dat er problemen met het gedrag zijn.

In de eerste plaats is het nodig dat het intern toezicht zich binnen het huidige governance model verder verbetert en professionaliseert. Er is méér nodig dan alleen enkele aanpassingen in de samenstelling en taakuitoefening en zich formeel conformeren aan de governance code (via het afvinken van de technische vereisten van good governance). Nodig zijn in ieder geval een eigen toezichtvisie en beoordelingskader, voldoende kwaliteit 'in de breedte', diversiteit en onafhankelijk-kritisch gedrag om een oordeel te kunnen vormen over (de risico's van) het meer marktgericht functioneren van de onderneming en de vervaging van de grenzen tussen het publieke en private domein. Ook dienen toezichthouders ervoor te zorgen dat de bestuurder een actief stakeholderbeleid voert; en dat het toezicht zelf zich expliciet verantwoordt naar buiten toe, naar de stakeholders.

Ik pleit voor meer strategisch partnerschap (in plaats van uitsluitend een procedurele rol), waarbij de toezichthouders intensief/inhoudelijk bij de beleidsontwikkeling betrokken zijn en het bestuur ondersteunen dan wel corrigeren bij de realisering van het beleid. Dat is een andere rol dan 'op afstand' toezicht uitoefenen en daarmee vaak te laat zicht krijgen op wat er misgaat.

Belangrijk is dus dat het intern toezicht haar rol veel serieuzer neemt (deze rol wordt over het algemeen nog erg onderschat) en daadwerkelijk gestalte geeft aan de eigen verantwoordelijkheid. Meer regelgeving van buitenaf is niet de oplossing, ook al mag de overheid/het extern toezicht het intern toezicht wel veel nadrukkelijker aanspreken op haar verantwoordelijkheid.

Daarnaast moeten we nadenken over aanvullende/nieuwe concepten die het RvC/RvT-model in de semipublieke sector kunnen versterken. Ik pleit voor:

- meer duidelijkheid over de doelstelling, verantwoordelijkheid en taken/rollen van de RvT: op weg naar een veel bredere, meer omvattende verantwoordelijkheid, waarbij de Raad ook kan worden aangesproken op het publieke belang en de kwaliteit van de dienstverlening;
- een veel effectievere informatievoorziening, interacties en relatiebeheer: het ontwikkelen van een eigen toezichtinformatiesysteem (waarin de Raad zelf aangeeft welke informatie nodig is), dat de Raad minder afhankelijk van de bestuurder maakt;
- een beter systeem van checks and balances (via signaleringsmethodieken, interventiemogelijkheden en dergelijke) dat de opstelling van de Raad krachtiger kan maken;
- en een adequate invulling van het verantwoordingsvacuüm: afspraken maken over de expliciete verantwoording van de Raad richting overheid/inspectie, stakeholders et cetera.

Stellingen over het intern toezicht

- 1 Het intern toezicht in het semipublieke domein is qua concept nooit goed doordacht (te snel als kopie vanuit het private domein ingevoerd), wordt nog onvoldoende serieus genomen (er is nog te veel sprake van: 'je doet het er even bij') en is nog onvoldoende ontwikkeld om dominante bestuurders bij de les te kunnen houden.
- 2 Als bestuurders 'ontsporen' (te veel risico's nemen, grenzen overschrijden) mag van de RvC/RvT worden verwacht dat zij zich publiekelijk verantwoordt over haar toezicht daarop (en de vraag beantwoordt hoe het zover heeft kunnen komen). Het publiek zal dan eerder accepteren dat er fouten kunnen worden gemaakt (ook toezicht is mensenwerk) dan wanneer het intern toezicht zich niet meer laat zien.
- 3 Oplossingen voor de mankementen in het toezicht dienen niet gezocht te worden in nog meer regelgeving, maar in het daadwerkelijk verbeteren van het kritisch-onafhankelijk functioneren van de RvC/RvT (onder andere via een grotere betrokkenheid van stakeholders).

Bron

ManagementSite.nl, 4 september 2012.