



Private schulden

LISANNE SPIEGELAAR, LEONTINE TREUR, MAURO MASTROGIACOMO,
JAN KAKES, DIRK VAN DER WAL, ROBIN FRANSMAN, RUTGER TEULINGS,
LU ZHANG, GEA SCHONEWILLE, MARION WEIJERS EN EWALD ENGELEN

DAARNAAST BIJDRAGEN VAN

SIETSE COMPAGNER, JAKAR WESTERBEEK, WIMAR BOLHUIS, RICHARD VAN KLEEF,
RENÉ VAN VLIET, FRANK EIJKENAAR, WYNAND VAN DE VEN, MAARTEN ALLERS, KLAARTJE PETERS,
THIJS BOL, MATHIJS DE VAAN, ARNOUT VAN DE RIJT, CARLA VAN DEURSEN EN MARLOES LAMMERS



Tinbergen *today*

Vier samen met ons dat Jan Tinbergen
50 jaar geleden de Nobelprijs voor de
Economie ontving. Meld je aan voor de
nieuwsbrief en blijf op de hoogte:

www.tinbergentoday.nl

5 september

Seminar 'normatieve'
Tinbergen
MinEZK

15 oktober

Conferentie Tinbergen
en de rationalisatie van
beleid, SER

1 november

Tinbergenlezing race
tussen onderwijs en
technologie, KVS

8 november

Eredoctoraat Esther
Duflo & Dani Rodrik
EUR/ISS

29 november

Workshop challenges
for macroeconomic
modelling, DNB

december

Onthulling borstbeeld
(EUR/CPB) en biografie
door Erwin Dekker

SER



DeNederlandscheBank
EUROSYSTEEM



Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

instituut **gak**



Centraal Planbureau



Erasmus
School of
Economics
Erasmus

International
Institute of
Social Studies
Erasmus

 tinbergen
institute

Inhoud

Actueel 338

Uitgelicht 340

Private schulden

Inleiding: De indirecte effecten van schuld

JASPER LUKKEZEN

342

Risico's hoge private schulden in Nederland te overzien

LISANNE SPIEGELAAR EN LEONTINE TREUR

344

Zelfstandigen niet kwetsbaarder dan anderen bij hypotheekrentestijging

MAURO MASTROGIACOMO

348

Hypotheekverliezen tijdens crisis deze eeuw lager dan in jaren tachtig

JAN KAKES EN DIRK VAN DER WAL

350

Huishoudens met hoge hypotheek bezuinigen tijdens een recessie

RUTGER TEULINGS EN LU ZHANG

354

Humaner schuldbeleid brengt welvaartswinst

ROBIN FRANSMAN

358

Veel schuldenaren weten schuldhulp slecht te vinden

GEA SCHONEWILLE EN MARION WEIJERS

362

Column: Misplaatste focus op staatsschuld

EWALD ENGELEN

365

Twintig jaar na liberalisering werkt taximarkt nog niet volledig goed

SIETSE COMPAGNER EN JAKAR WESTERBEEK

366

Nederlandse belastingopbrengsten stegen harder dan gemiddeld in Europa

WIMAR BOLHUIS

370

Compenseer zorgverzekeraars beter voor verlies op chronisch zieken

RICHARD VAN KLEEF, RENÉ VAN VLIET, FRANK EIJKENAAR EN WYNAND VAN DE VEN

373

Decentralisatiebeleid van de overheid niet in uitgaven terug te zien

MAARTEN ALLERS EN KLAARTJE PETERS

376

Winnaarseffect bij NWO niet alleen verklaard door aanvragen

THIJS BOL, MATHIJS DE VAAN EN ARNOU VAN DE RIJT

379

Groter deel van langdurig arbeidsongeschikten hoort thuis in de IVA

CARLA VAN DEURSEN EN MARLOES LAMMERS

380

Statistiek

382

Ceteris paribus

384





Augustus

- 28 ◆ **ERIM workshop** – *The Euro working group on pricing and revenue management*, o.a. Kalyan Talluri (Universitat Pompeu Fabra)
- 29 ◆ **Erasmus+ conferentie** – *Standing at the crossroads: how to make SENSE of the cross-border employment and social rights in the EU road transport sector?* o.a. Marek Benio (Kraków Economische Universiteit)
- 29 ◆ **29-31 European Business History Association conferentie** – *The business history of creativity*, o.a. Joel Mokyr (Northwestern University)

September

- 3 ◆ **Pakhuis de Zwijger** – *Van Goud tot Libra*, o.a. Dirk Bezemer (Rijksuniversiteit Groningen)
- 5 ◆ **Ministerie van Economische Zaken en Klimaat seminar** – *'Normatieve' Tinbergen*, o.a. Rick van der Ploeg (Oxford University)
- Pakhuis de Zwijger** – *De waarde van groen*, o.a. Louise Vet (Nederlands Instituut voor Ecologie)
- 10 ◆ **Arminius lezing** – *Over de rol van academische kennis in het publieke domein*, o.a. Liesbeth Noordergraaf-Eelens (Erasmus Universiteit Rotterdam)
- 12 ◆ **Radboud Universiteit lezing** – *Ecolomie? Hoe economie en ecologie te re-integreren*, o.a. Aart de Zeeuw (Tilburg University)
- 15 ◆ **Abel Herzberg lezing** – *De rol van wetenschap binnen de maatschappij*, Robbert Dijkgraaf (Princeton University)
- 19 ◆ **19-20 UNU-MERIT workshop** – *The future of industrial work: new pathways and policies of structural transformation?* Margaret McMillan (Tufts University)
- 20 ◆ **Pakhuis de Zwijger** – *De vergeten tafel: Klimaattafel Internationaal*, o.a. Marcel Beukeboom (Klimaatgezant)

VAN GOUD TOT LIBRA

In 2008 schudde de financiële sector op zijn grondvesten, gevolgd door de eurocrisis. Banken zijn gereed, schulden van met name Griekenland zijn aangepakt en dankzij de bijzonder lage rente is lenen van geld bijna gratis. Gaat dit wel goed? Is het nu tijd voor fundamentele ingrepen in ons geldstelsel? Wat is de toekomst van ons monetaire systeem, wat wordt de rol van banken, fintechs, cryptovaluta en big data? Hoe zorgen we ervoor dat het geldstelsel van de toekomst in dienst staat van de samenleving? Tijdens dit programma gaan economen, financieel experts, wetenschappers en het publiek met elkaar in gesprek.

'NORMATIEVE' TINBERGEN

Naast zijn verdiensten voor de econometrie en de institutionele vormgeving van het Nederlandse sociaal-economische beleid, staat Tinbergen ook bekend als 'normatief' econoom, die een stevig beleidsadvies niet schuwde en daarbij ook eigen overtuigingen inzette. Centraal bij dit seminar staat de relevantie van verschillende normen en vuistregels die met Tinbergen worden geassocieerd, zoals de norm voor ontwikkelingssamenwerking, die stelt dat overheden van ontwikkelde landen minstens 0,7 procent van het nationaal inkomen dienen uit te geven aan ontwikkelingssamenwerking.

De sprekers Rick van der Ploeg (Oxford University), Jan Pronk (ISS) en Laura van Geest (CPB) zullen elk op een van de normen reflecteren en dit verbinden aan de relevantie van deze normen voor het beleid vandaag de dag.

Oratiebespreking



6 september:
Tobias Klein (Tilburg University)
– *Individueel gedrag in complexe keuzesituaties*

De kern van mijn oratie betreft drie voorbeelden uit mijn eigen onderzoek waarin ik laat zien dat een grondig, empirisch gekwantificeerd, begrip van de manier waarop individuen beslissingen nemen een centrale voorwaarde is voor goede beleidskeuzes.

Het eerste voorbeeld betreft mensen in Peru, en hoe zij reageren wanneer de overheid een zorgverzekering introduceert. Het is geen verrassing dat ze dan vaker naar een gezondheidscentrum gaan en daar een arts om advies vragen. Het interessante resultaat is echter dat ze als gevolg hiervan gemotiveerd raken om ook zelf, wanneer nodig, te betalen voor een operatie door een specialist. Hierin voorzag de zorgverzekering namelijk niet. Dus, als men een kleine vergoeding aan het gezondheidscentrum moet betalen als men niet verzekerd is, kan dit ertoe leiden dat men

geen advies van een arts ontvangt, wat resulteert in minder medische behandelingen – terwijl die waarschijnlijk wel wenselijk zijn.

In het tweede voorbeeld gaat het om de omlisping van financiële prikkels in de zorg. We laten zien dat mensen op (bijna) dezelfde economische prikkels veel sterker reageren wanneer deze worden gepresenteerd als ‘eigen risico’ in plaats van als een no-claim teruggave zoals we die tot 2008 in Nederland hadden. Dus, we moeten niet alleen over de prikkels nadenken, maar ook over hoe we ze presenteren.

En in het derde voorbeeld gaat het erom dat mensen iedere dag heel veel beslissingen moeten nemen, en dat we daarom ook weleens vergeten om een product te kopen dat we eigenlijk hadden willen hebben. In dat geval kan een advertentie ons eraan herinneren om het product aan te schaffen, en we kunnen zien dat men dit dan ook online doet. Dus, anders dan we meestal denken, kunnen advertenties ook positieve effecten hebben, en misschien zou het ook voor de overheid een idee zijn om mensen vaker via advertenties eraan te herinneren dat ze bijvoorbeeld weer eens naar hun zorgverzekeringpolis of energiecontract moeten kijken.

Promoties

Tilburg University

Mulu Hundera – *Role conflict, coping strategies and female entrepreneurial success in Sub-Saharan Africa*, 26 aug



Universiteit van Amsterdam

Pascal Golec – *Essays in financial economics*, 18 sept



Rob Sperna Weiland
– *Essays on macro-financial risks*, 27 sept



Promotie Max Coveney

27 september:

Max Coveney

(Erasmus Universiteit Rotterdam)

– *Modern imperatives: essays on education and health policy*



Het doel van mijn proefschrift is om voor overheidsbeleid met informatie te komen betreffende een aantal belangrijke nevenonderwerpen binnen de brede categorie van gezondheid en onderwijs. Ik geef hier een samenvatting van slechts een van die nevenonderwerpen.

Een aspect van het onderwijsbeleid dat vooral in Nederland recent tot veel discussie heeft geleid, zijn de grote aantallen internationale studenten die tot de universiteiten zijn toegelaten. Critici beweren dat deze *internationals* nu beslag leggen op de middelen en universitaire plaatsen van autochtone studenten.

In reactie hierop wijzen voorstanders van de internationaliseringstrend op de positieve effecten die interactie met buitenlanders zouden kunnen heb-

ben op Nederlandse studenten. Zo werd er verleden jaar in een brief van de minister van Onderwijs aan de Tweede Kamer gesteld dat het contact met internationale studenten Nederlandse studenten helpt om te “leren omgaan met diversiteit”, en dat “door interculturele vaardigheden op te doen, studenten leren zich te redden in verschillende omgevingen”.

Ondanks dit levendige debat is er echter weinig bewijs voor feitelijke amicale patronen tussen Nederlandse en internationale studenten. Het is dan ook evident dat als er niet veel beduidend contact is tussen deze groepen, er ook niet veel van de vermeende voordelen van de bovengenoemde internationalisering van het onderwijs aanwezig zullen zijn.

Om daartoe het bewijs te leveren, hebben mijn co-auteur Matthijs Oosterveen en ik vriendschappen onderzocht tussen nationale en internationale studenten aan een grote Nederlandse universiteit. Hierbij gebruiken we een nieuwe techniek om vriendschappen vast te stellen op basis van de door studenten gemaakte keuze voor een zelfstudiegroep, ervan uitgaande dat een student bij voorkeur met vrienden in een zelfstudiegroep zit. We vinden duidelijke indelingspatronen tussen autochtone en allochtone studenten, wat suggereert dat er in feite weinig interactie tussen deze groepen is. Bovendien lijkt een verplichte confrontatie van Nederlanders met buitenlanders geen *quick-fix* voor een toename van de interactie. Hoewel binnen- en buitenlandse studenten die samen een jaar lang verplicht een lokaal delen, later meer kans maken om bevriend te raken, zien we dat dit effect niet opgaat voor Nederlandse studenten die tenderen naar xenofobische opvattingen, noch voor buitenlanders uit landen waarvan de cultuur radicaal verschilt van die in Nederland. Deze bevindingen leveren belangrijke beleidsimplicaties voor het debat over de internationalisering van het onderwijs. Ze suggereren dat interacties tussen autochtone en internationale studenten een potentieel nuttige maar momenteel onbenutte bron vormen, hoewel het exploiteren van zulke middelen verre van eenvoudig is.



Militaire steun

Ontwikkelingshulp heeft vaak een slechte naam omdat het samenwerking vereist met overheden met een lagere kwaliteit van besturen dan de Nederlandse. Toch lijken er geen aanwijzingen te zijn dat dit geld structureel aan andere zaken wordt uitgegeven. Dit stellen Langlotz en Potrafke aan de hand van data uit 124 landen van 1975 tot 2012. Wel zien ze dat in landen die sterk afhankelijk zijn van ontwikkelingshulp, het geld gebruikt wordt voor defensie-uitgaven wanneer ze betrokken zijn in een gewelddadig conflict.

Langlotz, S. en N. Potrafke (2019) *Does development aid increase military expenditure?* Ifo Working Paper, 303.



Ongezonde uitstoot

Gelukkige bijkomstigheid van de Dieselgate is dat het nu wel bekend is hoe schadelijk dieselauto's echt zijn. Luchtvervuiling leidt namelijk vaak tot gedragsveranderingen om de gevolgen ervan te verzachten, maar dan moet het wel bekend zijn dat de lucht vervuild is. Alexander en Schwandt nemen aan dat door de snelle opkomst van zogenaamd schone dieselauto's zo'n gedragsreactie uitbleef. Ze vinden dat een toename van tien procent van de uitstoot van auto's in Amerikaanse county's leidt tot een toename van het aantal kinderen met een laag geboortegewicht van 1,9 procent.

Alexander, D. en H. Schwandt (2019) *The impact of car pollution on infant and child health: Evidence from emissions cheating*. CEPR Discussion Paper, 13805

Inefficiënte belasting

Belastingtarieven verklaren 21 procent van de variatie in het aantal gewerkte uren in de nieuwe lidstaten van de Europese Unie. Dit tonen Velasquez en Vtyurina door belastingtarieven toe te voegen aan een standaard groeimodel. Daarnaast concluderen ze dat de elasticiteit tussen gewerkte uren en belastingtarieven zo'n 0,5 is. De auteurs concluderen op basis hiervan dat belastingen sterke welvaartsverliezen met zich meebrengen.

Velasquez, A. en S. Vtyurina (2019) *How does taxation affect hours worked in EU new member states?* IMF Working Paper, 19/130.

Stage lopen helpt

Stage lopen tijdens je studie heeft een positief effect op je latere inkomen. Dit concluderen Margaryan et al. op basis van longitudinale enquêtedata uit Duitsland. Deze enquête volgt cohorten van geslaagde studenten uit 2001, 2005 en 2009. Uit de regressie blijkt dat studenten die werkervaring opdoen in de vorm van een stage later in hun carrière een inkomen hebben dat zo'n zes procent hoger is dan studenten die geen stage lopen.

Margaryan, S., N. Saniter, M. Schumann en T. Siedler (2019) *Do internships pay off? The effects of student internships on earnings*. IZA Discussion Paper, 12478.



Sporten leidt schol

Leidt meer sport op school ook tot betere resultaten in andere vakken? Golsteyn et al. onderzoeken dit op basis van een quasi-experiment, uitgevoerd op 21 basisscholen in Zuid-Limburg. Deze scholen ontvingen elk een budget van 2.000 euro om een *nudge* te implementeren die leerlingen aanzet om meer te bewegen. De *difference-in-differences*-analyse laat zien dat de schoolprestaties van de deelnemers aan het experiment

Genderloonkloof

De economische theorie stelt dat internationale bedrijven het zich in mindere mate kunnen veroorloven om vrouwen onder te betalen, omdat zij heviger concurrentie ervaren. Aan de hand van Poolse enquêtedata constateren Magda en Salach dat de genderloonkloof in buitenlandse bedrijven echter groter is. Het verschil in de genderloonkloof wordt dan ook niet veroorzaakt door concurrentie,

21% van de Nederlanders gaf in 2018 aan te roken.
Dit is ruim twaalf procentpunt lager dan in 2001 (Bron: CBS).



ieren af van school

significanter zijn dan van niet-deelnemers. Dit effect is het sterkste voor de leerlingen met de slechtste schoolprestaties. De onrust op school die sporten met zich meebrengt, is een mogelijke verklaring voor het gevonden effect.

Golsteyn, B.H.H., M.W.J. Jansen, D.H.H. van Kann en A.M.C. Verhagen (2019) *Does stimulating physical activity affect school performance?* IZA Discussion Paper, 12454.

maar door het soort werk dat mannen en vrouwen binnen deze bedrijven doen. De auteurs vinden verder dat vrouwen binnen de Poolse bedrijven veelal te vinden zijn in laagbetaalde banen, terwijl dit niet het geval is voor vrouwen die werkzaam zijn voor buitenlandse bedrijven
Magda, I. en K. Salach (2019) *Gender pay gap patterns in domestic and foreign-owned firms.* IZA Discussion Paper, 12453.

Entrepreneurs

Sinds het Brexit-referendum nemen Britse bedrijven flinke stappen om toegang tot de Europese markt te behouden. Breinlich et al. trekken die conclusie aan de hand van data over directe investeringen van 2010 tot 2019. Daarin blijken Britse bedrijven flink meer in de Europese Unie te investeren, terwijl de Britse investeringen in niet-Europese OESO-landen gelijk blijven. Europese bedrijven blijken daarentegen minder geïnteresseerd in toegang tot de Britse markt, hun investeringen in het Verenigd Koninkrijk nemen sinds het referendum juist af.

Breinlich, H., E. Leromain, D. Novy en T. Sampson (2019) *Voting with their money: Brexit and outward investment by UK firms.* CEPR Discussion Paper, 13850.

Automatisering vermindert

Wat is het effect van automatisering op het stemgedrag van kiezers? Anelli et al. onderzoeken dit aan de hand van informatie over het aantal robots en individueel stemgedrag uit veertien Europese landen over de periode 1993–2016. Meer robots blijkt daarbij hand in hand te gaan met steun voor radicaal rechtse en populistische partijen in Europa.

Anelli, M., I. Colantone en P. Stanig (2019) *We were the robots: automation and voting behavior in western Europe.* IZA Discussion Paper, 12485.

Substitutiesigaret

De introductie van een belasting op e-sigaretten kan ervoor zorgen dat minder mensen een stoppoging doen. Dit concluderen Pesko et al. op basis van enquêtedata uit de Verenigde Staten van 2011 tot 2017. E-sigaretten zijn minder schadelijk dan sigaretten en een effectieve stap tussen sigaretten en stoppen. De prijsstijging van e-sigaretten als gevolg van de nieuwe belasting maakt ze minder aantrekkelijk als hulpmiddel bij een stoppoging, waardoor minder mensen dit pad bewandelen.

Pesko, M.F., C.J. Courtemanche en J.C. Maclean (2019) *The effects of traditional cigarette and e-cigarette taxes on adult tobacco product use.* NBER Working Paper, 26017.



Mantelzorger

Stoppen mannen met werken wanneer er bij hun vrouw borstkanker geconstateerd wordt? Kambourova en Hassink laten met maandelijkse administratieve data van 2006 tot 2012 voor Nederlandse stellen zien dat mannen met een vrouw met borstkanker 0,71 procent minder vaak in loondienst zijn dan mannen wier vrouw geen borstkanker heeft. Of de vrouw zelf werkt, maakt daarbij veel uit. Heeft ze geen werk, dan verandert de arbeidsinspanning van de man ook niet. Heeft ze wel werk, dan stopt de man juist vaker met werken.

Kambourova, Z. en W. Hassink (2019) *Husband's labour supply after a breast cancer diagnosis.* U.S.E. Working Paper, 19-10.

De indirecte effecten van

Dit ESB-themanummer gaat over private schulden. Schuld heeft in het Nederlands twee betekenissen. Het is een financiële verplichting die ontstaat voor een goederen of diensten die al wel geleverd, maar nog niet betaald zijn. Schuld in die zin is onontbeerlijk in het economisch verkeer. Het maakt het voor bedrijven mogelijk om te investeren op basis van de verwachte toekomstige baten van deze investering en voor mensen om een huis te kopen voordat ze de koopsom bij elkaar gespaard hebben – pas op 65-jarige leeftijd overstijgt het vermogen van de gemiddelde huizenbezitter de waarde van zijn woning (ESB, 2017).

Maar schuld is ook een morele verplichting, een verantwoordelijkheid die is ontstaan door acties uit het verleden. En ook in deze zin is schuld onontbeerlijk in het economisch verkeer. Zonder deze morele kant van schuld berust het nakomen van schuldverplichtingen louter op dwang of de dreiging daarvan, en dat maakt transacties met schuld in het economische verkeer duurder. Denk daarbij aan de verregaande juridisering van het economische verkeer in de Verenigde Staten.

Te veel van het goede

Het morele aspect van schuld maakt transacties mogelijk tegen relatief lage kosten. Dat is een aspect dat we moeten koesteren. Toch bestaat er ook zoiets als te veel van het goede. Als het morele aspect van schuld overheerst,

betekent dat dat schuldenaren alleen maar verder kunnen met hun leven nadat ze hun schuld volledig hebben afgelost – ook als dat niet mogelijk is. Dat is slecht voor de ruim 500.000 mensen met ernstige financiële problemen in Nederland, voor hun naasten én voor hun schuldeisers.

Figuur 1 is mijn denkraam voor de vraag waarom te streng zijn voor schuldenaren ook schadelijk is voor schuldeisers. Op de horizontale as staat daarbij de uitstaande schuld en op de verticale as de verwachte terugbetaling. Bij een schuld die te overzien is, wordt alles terugbetaald. De lijn loopt daarom vanuit de oorsprong onder een hoek van 45 graden – een één euro hogere schuld leidt tot een één euro hogere terugbetaling.

Maar zoals ieder incassobureau je kan vertellen, neemt de kans dat er volledig wordt terugbetaald boven een bepaald schuldniveau rap af. De lijn vlakkt af – een één euro hogere schuld leidt dan tot minder dan een euro aan terugbetaling. De druk opvoeren op de schuldenaar is initieel lucratief. Het vermeerderen van de uitstaande schuld met invorderingskosten leidt tot een hogere verwachte terugbetaling.

Maar ook dat heeft grenzen. Als de schulden nog verder toenemen, verdwijnt de prikkel voor schuldenaren om te werken: alle extra verdiensten gaan in de aflossing van de schuld zitten, dus waarom zou je je best doen? Ook is meer schuld maken dan ‘gratis’: schuldenaren kunnen immers toch niet méér aflossen. Het verhogen van de druk op schuldenaren werkt dan contraproductief.

Maatschappelijke kosten

Overdreven aandacht voor schuldaflossing is ook nadelig voor de maatschappij als geheel. Schuldproblemen gaan vaak hand in hand met andere problemen en het oplossen van problematische schulden is vanwege het coördinatieprobleem tussen schuldeisers voor een groot deel overheidswerk. Robin Fransman becijfert in zijn bijdrage dat het invorderen van 272 miljoen aan problematische private schulden 17 miljard aan maatschappelijke kosten met zich meebrengt. Schuldhulpverlening, en de toegang daartoe, kan een stuk beter, zie de bijdrage van Gea Schonewille en Marion Weijers.

Dat die maatschappelijke kosten in geen enkele verhouding staan tot de rechtstreekse private baten, kan

| | |
|--|-----|
| Risico's hoge private schulden in Nederland te overzien LISANNE SPIEGELAAR EN LEONTINE TREUR | 344 |
| Zelfstandigen niet kwetsbaarder dan anderen bij hypotheekrentestijging MAURO MASTROGIACOMO | 348 |
| Hypotheekverliezen tijdens crisis deze eeuw lager dan in jaren tachtig JAN KAKES EN DIRK VAN DER WAL | 350 |
| Huishoudens met hoge hypotheek bezuinigen tijdens een recessie RUTGER TEULINGS EN LU ZHANG | 354 |
| Humaner schuldbeleid brengt welvaartswinst ROBIN FRANSMAN | 358 |
| Veel schuldenaren weten schuldhulp slecht te vinden GEA SCHONEWILLE EN MARION WEIJERS | 362 |
| Column: Misplaatste focus op staatsschuld EWALD ENGELEN | 365 |

schuld

betekenen dat beleid volledig de weg kwijt is. Maar het kan ook betekenen dat het niet om de rechtstreekse private baten gaat, maar om de indirecte baten van het hebben van een goede betalingsmoraal en lage transactiekosten.

Betalingsmoraal

En juist op het vlak van een goede betalingsmoraal, lage risico's en dito transactiekosten doet Nederland het redelijk. De Nederlandse schulden zijn weliswaar torenhoog – 274 procent van het bruto binnenlands product (bbp), maar toch niet zo risicovol, zo stellen Lisanne Spiegelaar en Leontine Treur in een bredere beschouwing in deze ESB.

Inzoomen op hypotheek bestendigt dit beeld. Jan Kakes en Dirk van der Wal berekenen de totale verliezen op de hypotheekportefeuilles van de Nederlandse banken tijdens de Grote Recessie op een half procent van de hypotheeksom. Dit terwijl op het hoogtepunt van de huizenmarktcrisis de gemiddelde huizenprijs 27 procent lager was dan op de top en ruim een derde van de huishoudens een zogenaamde onderwaterhypotheek had. Als verklaring voor deze goede betaalmoraal wijzen ze op de relatief sterke positie van crediteuren in Nederland.

Als we verder inzoomen op hypotheek voor zelfstandigen, verandert het beeld niet. De fluctuerende inkomens van zelfstandigen vormen een bron van onzekerheid voor de geldgever, maar toch lijken hun hypotheek niet risicovoller dan gemiddeld. De simulatie van Mauro Mastrogiacomo naar de gevolgen van een renteschok voor zelfstandigen maakt dit aannemelijk.

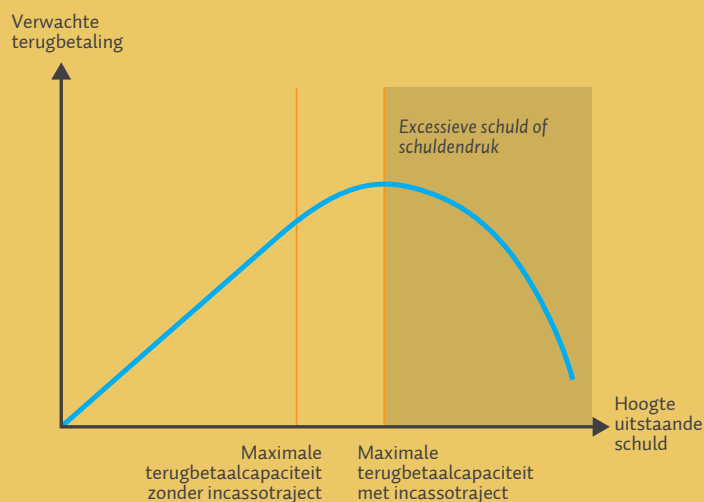
Macro-economisch falen

Als deze indirecte baten van de goede betaalmoraal in ogenschouw worden genomen, moeten ook de indirecte kosten van de goede betaalmoraal in de analyse worden meegenomen. Die kosten zijn er vooral via de macro-economische doorwerking van schulden. Ewald Engelen stelt in zijn column dat het juist de private schulden zijn die de Nederlandse economie na 2010 tot stilstand brachten.

Engelen heeft hier een punt. Nederlanders met een onderwaterhypotheek lossen die keurig af, maar

Bij te hoge schuldendruk neemt de terugbetaling juist af

FIGUUR 1



ESB

schroeven hun besparingen wel op, tot wel 17 cent voor iedere extra verdiende euro, aldus Rutger Teulings en Lu Zhang in deze ESB. De euro's die zij niet uitgeven, verdienen anderen niet.

Teulings en Zhang berekenen dat het totale effect van de huizenprijzdaling hierdoor een zes procent lagere consumptie op nationaal niveau is. Aangezien consumptie het halve bbp vormt, is dat macro-relevant en moet het net als het effect op de betaalmoraal meegewogen worden als het beleid voor de afwikkeling van private schulden wordt herzien. Bij een morele kant van schuld hoort ook dat je af en toe met de hand over het hart strijkt.

En ten slotte: komend nummer wordt een extra dikke special over het pensioenakkoord. We publiceren dit nummer twee weken later dan gepland, op 26 in plaats van 12 september.

Literatuur

ESB (2017) Lenen om te wonen. ESB-dossier, 103(4749S).

JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur
lukkezen@economie.nl



Risico's hoge private schulden in Nederland te overzien

De Nederlandse private schuldenlast is met 274 procent van het bruto binnenlands product hoog. Volgens de wetenschappelijke literatuur schaden dergelijke schuld niveaus de economische groei. Is het code rood?

IN HET KORT

- Het risico van de schulden van niet-financiële bedrijven wordt vertekend door in Nederland gevestigde multinationals.
- Huishoudens hebben vooral hypothecaire schulden, waar lange looptijden en fiscaal aftrekbare rente de risico's beperken.
- De andersoortige huishoudschulden zijn niet volledig te overzien en kunnen relatief risicovol zijn.

LISANNE SPIEGELAAR

Econoom bij de Rabobank

LEONTINE TREUR

Econoom bij de Rabobank

Schuldopbouw kan een economie vooruit helpen. Schulden staan huishoudens toe om uitgaven in de tijd naar voren te halen, en bedrijven om te investeren op basis van toekomstige verdiensten. Ook vermindert een ontwikkeld financieel systeem transactiekosten en informatiefrikties (Levine, 2005). Desondanks wijzen verschillende onderzoeken erop dat de positieve effecten van de financiële ontwikkeling maar tot op zekere hoogte gelden (Bezemer et al., 2014).

Schulden boven een bepaald niveau van het bruto binnenlands product (bbp) kunnen de economische groei afremmen. Verschillende auteurs berekenen dat dit gebeurt wanneer de totale private schuld omvang groter wordt dan 88 tot 100 procent van het bbp (Arcand et al., 2012; Cecchetti en Kharroubi, 2012; Law en Singh, 2014). Hoge schulden kunnen systeemrisico's met zich meebrengen. Een bekend voorbeeld is de financiële crisis van 2008 en de daaropvolgende Europese staatsschuldencrisis. Hoewel Zuid-Europese overheden in het publieke debat vaak als de schuldigen worden aangewezen van die staatsschuldencrisis, lag de oorzaak vooral bij de snelle opbouw van *private* schulden in veel landen voorafgaand aan de crisis, specifiek de landen met een nationaal spaartekort (De Grauwe, 2013).

Schulden kunnen met name een probleem vormen als de rentelasten oplopen. De afgelopen jaren werd de rente gedrukt door de Europese Centrale Bank (ECB) via het opkopen van bedrijfsobligaties en via een negatieve depo-

sitorente. Hierdoor werd kredietverstrekking tegen lagere tarieven aan bedrijven en huishoudens gestimuleerd. Dit moest de economische activiteit – en daarmee de groei – en de inflatie aanjagen. Nu de ECB is gestopt met het opkopen van nieuwe obligaties, zal vroeg of laat de vraag gaan spelen of de eurozone bestand is tegen renteverhogingen.

Cecchetti et al. (2011) maken onderscheid tussen schadelijke effecten van de brutoschulden van niet-financiële bedrijven en de schulden van huishoudens. Deze hebben volgens de auteurs een negatieve invloed op economische groei wanneer de schulden van niet-financiële bedrijven boven de 90 procent van het bbp uitkomen, terwijl deze grens voor huishoudensschuld wordt geschat op 85 procent. Hoe staat Nederland er volgens deze criteria voor? En hoe zorgwekkend is dat?

Hoge private schulden

Wanneer de eurolanden worden ingedeeld volgens de grenzen van Cecchetti et al. (2011), valt het op dat Nederland en Cyprus zich momenteel in de gevarenzone bevinden (figuur 1). De private schulden in de figuur omvatten niet alleen bancair krediet, maar alle leningen van niet-financiële bedrijven inclusief obligaties. Huishoudensschulden bestaan uit leningen van huishoudens en van instellingen zonder winstoogmerk die diensten verlenen aan huishoudens.

Binnen de eurozone varieert de *totale* private schuld-ratio volgens de meest recente data (2018K4) van 66 procent in Litouwen tot 385 procent in Luxemburg. Het grootste deel van de private schulden in de eurozone, ongeveer twee derde, bestaat uit schulden van niet-financiële bedrijven. Nederland behoort tot de landen met de hoogste private schulden: de private schulden verstrekt door alle sectoren bedragen ruim 274 procent van het bbp. Nederland is wat schulden van *huishoudens* betreft koploper binnen de eurozone: de bruto huishoudensschuld is met 102 procent groter dan het bbp. Dit is een uniek verschijnsel binnen de eurozone, en maakt dat de Nederlandse huishoudensschuld ver uittorent boven het gemiddelde in de eurozone van 58 procent. Ook Nederlandse *niet-financiële bedrijven* hebben relatief hoge schulden: in het vierde kwartaal van 2018 bedroeg dit type schuld 172 procent van het bbp, ten opzichte van een gemiddelde in de eurozone van 105 procent. Alleen Luxemburg, Cyprus en Ierland overtreffen Nederland hierbij.

Wel is er in Nederland sinds 2016 een voorzichtig dalende trend ingezet (figuur 2). Deze komt voort uit een lichte daling van zowel de schulden van Nederlandse huishoudens als niet-financiële bedrijven (figuur 3). In de eurozone als geheel wordt de private schuldenberg echter nauwelijks kleiner (figuur 2). De private schuldenratio bereikte begin 2015 met 172 procent een hoogtepunt. Sindsdien is er geen sprake meer van een verdere groei, maar ook niet van een significante daling. De gemiddelde schuldratio van landen in de eurozone ligt dus nog steeds boven die van de jaren voor de crisis.

Kanttekeningen

De private schulden zijn in Nederland dus relatief hoog, wat volgens de literatuur problematisch kan zijn. Een nadere beschouwing levert wel wat kanttekeningen op.

Bedrijfs schulden

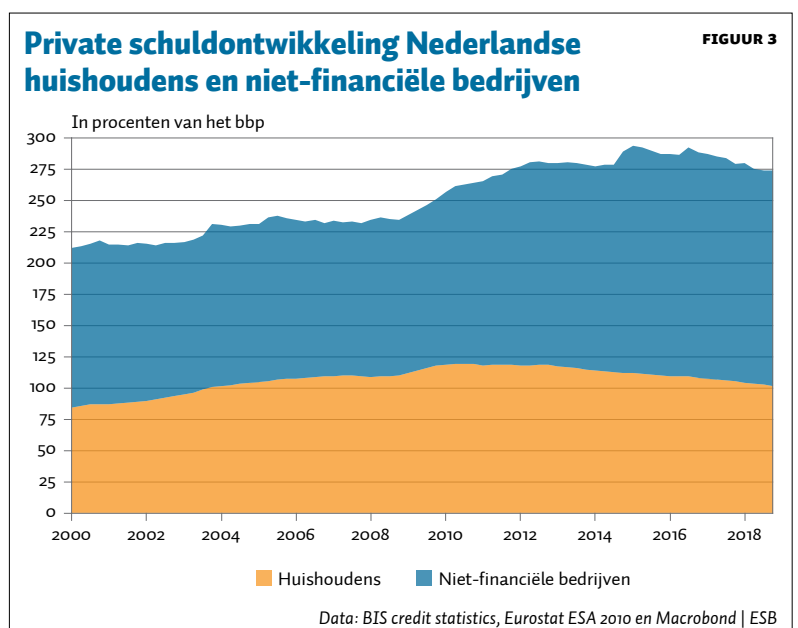
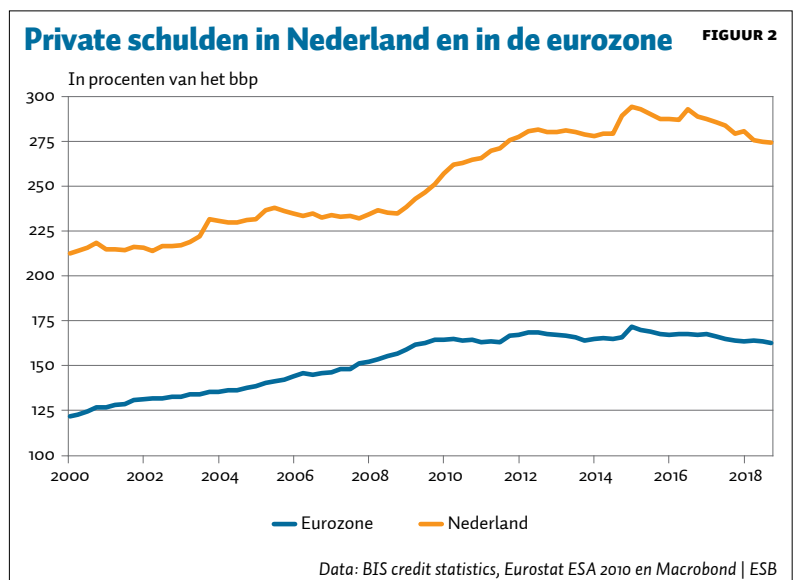
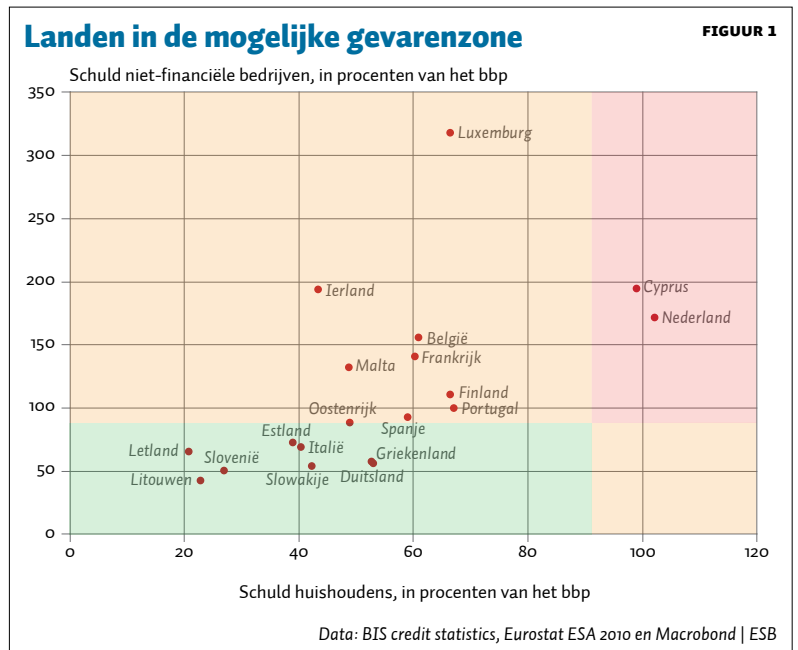
De schulden van niet-financiële bedrijven zijn bijvoorbeeld een complexe kwestie, omdat schulden in dit geval ook worden gebruikt voor fiscale doeleinden. Voor de landen met de hoogste schulden in de eurozone geldt dat zij mede dankzij hun fiscale klimaat een aantrekkelijke vestigingslocatie zijn voor multinationals. Deze bedrijven schuiven met winsten en verliezen om de belastingrekening te verlagen, onder andere door middel van schulden. Ook heeft dit type bedrijf schulden binnen groepsmaatschappijen, waarvoor renteveranderingen in de algehele economie minder relevant zijn. Hierdoor zou het risico van deze schulden minder groot kunnen zijn, dan de cijfers suggereren.

Huishoudensschulden

Ook bij de hoge huishoudensschulden in Nederland vallen enkele kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste zijn de problematische-schuldpercentages in de literatuur gebaseerd op brutoschulden, terwijl er in Nederland ook grote vermogens tegenover de schulden staan. Dit heeft te maken met de Nederlandse institutionele setting, die hypotheekschulden en pensioensparen stimuleert (kader 1). Gemiddeld hebben Nederlandse huishoudens hierdoor een aanzienlijk positief nettovermogen, want de financiële bezittingen overtreffen de schulden ruimschoots (Prins en De Boeck, 2018).

Ondanks de positieve netto-vermogenspositie, heeft de situatie van hoge pensioenbesparingen en hoge hypotheekschulden wel gevolgen. Zo is de consumptie van Nederlandse huishoudens hierdoor volatieler dan het gemiddelde in de eurozone (Lukkezen en Elbourne, 2015; Teulings en Zhang, 2019, in deze *ESB*). Dit komt enerzijds doordat het vermogen van Nederlanders grotendeels bestaat uit vermogen in de eigen woning en opgebouwde pensioenaanspraken, en daardoor onderhevig is aan waardeverandering door veranderende huizen- en aandelenprijzen. Anderzijds komt het doordat Nederlandse huishoudens bruto relatief weinig spaargeld hebben als gevolg van de hoge huishoudensschulden en het verplichte sparen via pensioenfondsen, en daardoor weinig bestand zijn tegen schokken (Lukkezen en Elbourne, 2015; Treur, 2015; Prins en Wetzler, 2019).

Ten tweede zijn de problematische-schuldpercentages in de literatuur niet gecorrigeerd voor de kosten van



schulden. Of een hoge schuld problematisch is, hangt vooral af van hoe gevoelig huishoudens zijn voor een verandering in de rente. Deze gevoeligheid is kleiner als huishoudens relatief veel spaargeld en andere liquide middelen ter beschikking hebben, en als de rentevaste looptijd van de schuld langer is. Bovendien is het aandeel van het inkomen dat opgaat aan rentebetalingen en het afbetalen van schulden – de schuldendienst – van belang. Hoe groter dit aandeel vóór een economische terugval is, hoe groter ook de terugval erna. Een sterk stijgende schuldendienst is dus een zeer goede voorspeller voor een systeemcrisis in de bankensector (Drehmann en Juselius, 2012).

Uit statistieken van de Bank for International Settlements blijkt dat Nederlandse huishoudens een relatief groot deel van hun inkomen kwijt zijn aan (bruto)rentelasten en het afbetalen van schulden (Drehmann et al., 2015). In 2018 ging ongeveer zestien procent van het inkomen van Nederlandse huishoudens op aan schuldenlasten, ruim twee keer zoveel als dat van huishoudens in bijvoorbeeld Frankrijk, Spanje, Portugal, of zelfs de Verenigde Staten. Het daadwerkelijke aandeel is voor Nederlandse huishoudens echter kleiner dan de cijfers in internationaal perspectief suggereren, omdat in Nederland het overgrote deel van de huishoudensschuld bestaat uit hypothecaire schuld. Deze rentelasten zijn grotendeels fiscaal aftrekbaar. Het vergelijken van bruto-rentelasten geeft dus een vertekend beeld.

Ook is het aandeel nieuw afgesloten hypotheekleningen met een rentevaste periode van één tot vijf jaar volgens statis-

tieken van De Nederlandsche Bank de afgelopen tien jaar bijna gehalveerd, terwijl het aandeel hypotheekleningen met een rentevaste periode langer dan tien jaar dankzij de lage hypotheekrentes juist met veertig procent is toegenomen. Het aandeel met een rentevaste periode van vijf tot tien jaar is nagenoeg hetzelfde gebleven. Doordat een groter aandeel huishoudens een langere rentevaste periode kiest, zal een renteverhoging op korte termijn weinig invloed hebben op de rentelasten.

Nadelig voor de rentegevoeligheid van Nederlandse huishoudens is het relatief lage aandeel liquide middelen. Door verplichte bijdragen aan sociale voorzieningen, pensioenopbouw en hoge woonlasten hebben Nederlandse huishoudens minder liquide vermogen per capita dan gemiddeld in de eurozone – en daarmee dus relatief weinig buffer om renteschokken op te vangen (Prins en De Boeck, 2018).

Onzichtbare huishoudensschulden

Hoewel er voor de schuldkwetsbaarheid van huishoudens vaak wordt gefocust op hypothecaire leningen – het grootste deel van de huishoudensschulden, die een aantoonbaar effect hebben op de consumptievolatiliteit – kunnen andere soorten huishoudensschulden de consumptie van huishoudens mogelijk ook beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan niet-hypothecaire leningen, zoals consumptief krediet van banken, creditcardmaatschappijen of postorderbedrijven. Zo zijn de nog te betalen of vooruitbetaalde goederen en diensten van huishoudens, zoals meubels, verbouwkosten of geboekte vakanties – te vinden in de Nationale Rekeningen onder de kop ‘Handelskredieten en voorschotten’ – sinds de crisis gestegen, van twaalf miljard euro in 2008 naar vijftien miljard in 2018. Verder vormen studieleningen een snelgroeiende categorie schulden, die ook van invloed zijn op de mogelijkheid tot het verkrijgen van een woninghypothek. In 2017 hadden 777.750 afgestudeerden een gezamenlijke rentedragende studieschuld van 11,2 miljard euro, meer dan een verdubbeling van het bedrag in 2009 (NOS, 2018). Studenten en recent afgestudeerden worden in deze statistieken niet meegeteld, omdat zij nog geen rente hoeven te betalen. Rekenen we deze groepen wel mee, dan bedraagt de totale studieschuld naar schatting inmiddels ruim 22 miljard (ISO, 2019).

Daarnaast zijn er ook nog schulden die helemaal geen leningen zijn, maar betalingsachterstanden op bijvoorbeeld huur, energie- of ziektekostenverzekeringen, of terug te betalen toeslagen. Ook dergelijke oplopende betalingsachterstanden – en sterk oplopende bijkomende inningskosten – kunnen een remmend effect hebben op de economische groei als mensen minder consumeren om de betalingsachterstanden in te lopen. Buiten het directe consumptie-effect zorgen dergelijke financiële problemen bovendien voor stress, persoonlijke problemen en maatschappelijke kosten. Uit beschikbare datasets is er geen integraal beeld van de betalingsachterstanden van huishoudens te destilleren, waardoor deze vaak buiten beeld blijven bij macro-economisch onderzoek. Wel is er op deelonderwerpen informatie beschikbaar. Zo worden betalingsachterstanden op zorgverzekeringen van meer dan zes maanden door het Centraal Bureau voor de

Hoge pensioenbesparingen en hypotheekschulden in Nederland

KADER 1

Het gros van de Nederlandse huishoudensschuld bestaat uit hypothecaire schuld. Dit heeft meerdere oorzaken. Ten eerste is er de prikkel om op jonge leeftijd al een woning te kopen met geleend geld, omdat de Nederlandse huurmarkt in vergelijking met andere landen relatief veel – steeds strenger gereguleerde – sociale huur en weinig private huur kent (De Groot et al., 2016). Voor sociale huurwoningen gelden strenge inkomenseisen en lange wachttijden. En omdat het aanbod in de vrije sector zeer beperkt is en tegen hoge huren, zien de woonstarters zich vaak gedwongen om al op jonge leeftijd een koopwoning aan te schaffen, zonder dat men eerst financieel vermogen heeft kunnen opbouwen. Bovendien zorgt het Nederlandse pensioenstelsel met verplicht sparen in pensioenfondsen voor een lager vrij besteedbaar vermogen, en dus is er de noodzaak om meer te lenen voor de aanschaf van een huis (Lukkezen en Elbourne, 2015).

Daarnaast worden huiseigenaren gestimuleerd om een hogere hypothecaire schuld aan te gaan en aan te houden door de fiscale voordelen die voortvloeien uit de hypotheekrenteaftrek (DNB, 2015). Tot slot is het grote aandeel van hypothecaire schuld deels een erfenis uit het verleden,

uit de tijd dat de kredietverlening nog veel soepeler was. Zo was de maximale hypothecaire kredietverlening, voor de implementatie van de Gedragscode Hypothecaire Financieringen op 1 januari 2007 door de Nederlandse Vereniging van Banken, vrijwel niet aan regels gebonden. De inkomenscriteria en de maximale *loan-to-value* zijn pas sinds 2013 in de Nederlandse wet vastgelegd. Ook is sinds 2013 de rente op nieuwe hypotheekleningen alleen aftrekbaar als de hypotheek in dertig jaar volledig wordt afgelost volgens een annuïtair of lineair schema. Daarnaast wordt het maximale tarief waartegen de rente kan worden afgetrokken geleidelijk afgebouwd, van 52 procent naar 37,05 procent in 2023. Sindsdien daalt dan ook de hypothecaire schuld, maar met name omdat het bbp sneller groeit dan het absolute uitstaande bedrag aan hypothecaire schuld. Er wordt namelijk nog steeds meer nieuwe hypothecaire schuld verstrekt dan dat er bestaande schuld wordt afgelost, waardoor het uitstaande bedrag volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een recordhoogte van meer dan 700 miljard heeft bereikt. Wel is de groei in het uitstaande bedrag aanzienlijk lager dan rond de eeuwwisseling.



Statistiek apart bijgehouden: eind 2017 ging het om circa 230.000 personen. Verder waren er in 2017 circa 3.000 huisuitzettingen bij woningcorporaties vanwege een huurachterstand (Aedes, 2018).

Conclusie en discussie

Private schulden in de eurozone blijven in veel landen, waaronder Nederland, op een hoog niveau. Om een uitspraak te doen over de mate waarin schulden risicovol zijn, is een beter zicht op de aard van de schulden noodzakelijk. Bij de schulden van niet-financiële bedrijven wordt het beeld sterk vertekend door de aanwezigheid van multinationals. Bij de huishoudensschulden lijken de risico's van het grootste deel – de hypotheekschulden – te overzien vanwege de lange looptijden en fiscaal aftrekbare rentelasten. De niet-hypothecaire schulden van huishoudens zijn mogelijk het meest problematisch.

Wat betreft het terugdringen van de hoge hypothecaire schulden is er een goede stap gezet door de fiscale prikkels tot het aangaan van deze schulden gaandeweg te verminderen. Toch is de hypotheekrenteaf trek, zelfs na afbouw, in internationaal perspectief nog steeds erg royaal. De prikkel tot het aangaan van hypothecaire schuld kan daarnaast worden verminderd door meer betaalbare huurwoningen in het middensegment te bouwen.

Verder is het van belang om andersoortige huishoudschulden aan te pakken, zoals studieschulden of betalingsachterstanden op huur, energie of ziektekostenverzekering. De oorzaak van deze schulden varieert. Voor sommige huishoudens is het vooral een kwestie van een langdurig (te) laag inkomen, terwijl andere huishoudens moeite hebben met budgetteren of fouten maken bij het aanvragen of aanpassen van uitkeringen of toeslagen. Onderzoekers en beleidsmakers zouden meer aandacht moeten hebben voor dit soort schulden.

Literatuur

- Aedes (2018) *Corporatiemonitor Huisuitzettingen en Huurachterstanden*, 13 juni. Te vinden op www.aedes.nl.
- Arcand, J.-L., E. Berkes en U. Panizza (2012) *Too much finance?* IMF Working Paper, 12/161.
- Bezemer, D., M. Grydaki en L. Zhang (2014) *Is financial development bad for growth?* SOM Research Reports, 14016-GEM. Te vinden op www.rug.nl.
- Cecchetti, S.G., M.S. Mohanty en F. Zampolli (2011) *The real effects of debt*. BIS Working Paper, 352.
- Cecchetti, S.G. en E. Kharroubi (2012) *Reassessing the impact of finance on growth*. BIS Working Paper, 381.
- De Grauwe, P. (2013) *Design failures in the eurozone: can they be fixed?* LEQS Paper, 57/2013. Te vinden op www.lse.ac.uk.
- DNB (2015) *Dutch Mortgages in the DNB loan level data*. DNB Occasional Studies, 13-4.
- Drehmann, M. en M. Juselius (2012) *Do debt service costs affect macroeconomic and financial stability?* BIS Quarterly Review, september, 21–34.
- Drehmann, M., A. Illes, M. Juselius en M. Santos (2015) *How much income is used for debt payments? A new database for debt service ratios*. BIS Quarterly Review, september, 89–103.
- Groot, C. de, F. Daalhuizen, F. Schilder en J. Tennekes (2016) *Betaalbaarheid van het wonen in de huursector: verkenning van beleidsopties*. PBL-publicatienummer 1349.
- ISO (2019) *Schuldmetri Nationale Studieschuld*. Interstedelijk Studenten Overleg. Te vinden op www.nationalestudieschuld.nl, geraadpleegd op 12 juli.
- Law, S.H. en N. Singh (2014) *Does too much finance harm economic growth?* *Journal of Banking & Finance*, 41, 36–44.
- Levine, R. (2005) *Finance and growth: theory and evidence*. In: P. Aghion en S. Durlauf (red.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1. Amsterdam: Elsevier, 865–934.
- Lukkezen, J. en A. Elbourne (2015) *De Nederlandse consumptie: goede tijden, slechte tijden*. CPB Policy Brief, 2015/03.
- NOS (2018) *Nationale studieschuld stijgt verder: nu 1,2 miljard euro*, 30 augustus. Artikel te vinden op www.nos.nl.
- Prins, C. en M. Wetzter (2019) *Vermogenssamenstelling huishoudens en consumptievolatiliteit*. Rabobank Special, te vinden op www.economie.rabobank.com.
- Prins, C. en G. de Boeck (2018) *Nederlandse huishoudens hebben weinig vrij spaargeld*, 30 juli. Rabobank Special te vinden op www.economie.rabobank.com.
- Teulings, R. en L. Zhang (2019) *Huishoudens met hoge hypotheek bezuinigen tijdens een recessie*. ESB, 104(4776), 354–357.
- Treur, L. (2015) *Vermogen en schokbestendigheid van woningeigenaren en huurders*, 30 januari. Rabobank Special te vinden op www.economie.rabobank.com.

Zelfstandigen niet kwetsbaarder dan anderen bij hypotheekrentestijging

Omdat zelfstandigen doorgaans geen verplicht pensioen hebben, bouwen zij vaak vermogen op via hun eigen woning. Tegelijkertijd hebben ze ook een onzekerder inkomen. Hoe kwetsbaar zijn zelfstandigen als de hypotheekrentes stijgen?

IN HET KORT

- De hypotheekrentes van zelfstandigen zijn iets groter en zij lossen naar verhouding iets minder af dan niet-zelfstandigen.
- Maar zelfstandigen met een hypotheek verdienen meer en als dat zo blijft, zijn renteverhogingen voor hen niet risicovoller.

MAURO MASTROGIACOMO

Onderzoeker bij De Nederlandsche Bank en universitair hoofddocent aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Nu de hypotheekrentes gedurende een langere periode laag zijn, hebben veel huishoudens historisch gezien relatief lage hypotheeklasten. Deze huishoudens kunnen kwetsbaar worden wanneer de hypotheekrente stijgt, bijvoorbeeld als de inflatie aantrekt in het eurogebied en de Europese Centrale Bank haar beleidsrente verhoogt.

Met name voor zelfstandigen kan een hypotheekrentestijging een risico zijn, omdat zij tijdens hun levensloop, vergeleken met andere huishoudens, vaak een hogere schuld én een onzekerder inkomen hebben. Zo hebben veel zelfstandigen maar weinig tweedepijlerpensioen. Maar hoe kwetsbaar zijn zelfstandigen nu echt bij renteschokken? Met een scenariostudie die gegevens uit de Loan Level Database van De Nederlandsche Bank gebruikt, vergelijk ik de kwetsbaarheid van zelfstandigen met die van niet-zelfstandigen door te kijken naar de netto-hypotheeklasten na een renteschok. Mastrogiacomio (2018) gaat in op de hierbij gehanteerde methodiek.

De scenario's

De uitgangspositie in de scenariostudie is die in 2015. In het eerste scenario wordt de rente verondersteld gelijk te zijn aan het lage niveau in 2015, en doen mensen geen vrijwillige aflossingen – ze betalen simpelweg hun rente en eventueel hun contractuele aflossing. De schuldontwikkeling van de huishoudens volgt dan uit een deterministische berekening. Vervolgens rekenen we twee aanvullende scenario's door, waarin de effecten van renteschokken op de huishoudbalans worden geanalyseerd.

Het tweede scenario bevat in 2015 een rentestijging die huishoudens raakt zodra hun rentevaste periode afloopt. De renteschokken variëren daarbij in omvang van 250 tot 300 basispunten. Deze renteschokken zijn dezelfde als de schokken die door het stresstest-scenario van de European Banking Authority in 2015 werden voorgeschreven.

In het derde scenario wordt dezelfde schok pas in 2020 toegepast. De omvang van de rentestijging hangt dan onder meer af van de oorspronkelijke *loan-to-value*-ratio en van de aanwezigheid van een hypotheek met Nationale Hypotheek Garantie.

De drie scenario's (zonder renteschok, en met een directe of een uitgestelde renteschok) houden geen rekening met vrijwillige aflossingen. Ik reken deze scenario's daarom nogmaals door, daarbij rekening houdend met de vrijwillige aflossingen die te verwachten zijn op basis van de waarnemingen tot 2015. Deze hernieuwde doorrekening toont aan in hoeverre vrijwillige aflossingen de gevolgen van een hypotheekrenteschok verminderen.

Hogere schuld en hoger risico

Figuur 1 toont voor elk scenario de hypotheeklasten van huishoudens, opgesplitst naar zelfstandigen en niet-zelfstandigen. Op het eerste gezicht valt op dat zelfstandigen hogere hypotheeklasten betalen, dus meer rente en aflossing. Hun hypotheekschuld is immers veertig procent hoger dan die van niet-zelfstandigen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de screening van banken bij deze groep selectiever is, zodat alleen de rijkere zelfstandigen een hypotheek krijgen en vervolgens relatief dure huizen kopen. In onze data hebben huishoudens met als hoofdkredietnemer een zelfstandige een geschat bruto-inkomen van ongeveer 90.000 euro. Bij werknemers is het inkomen lager, ongeveer 70.000 euro (Mastrogiacomio en Van der Molen, 2015).

Op zelfstandigen is de impact van een renteschok groter. Vergelijk wat dit betreft in figuur 1 de eerste balk links (basisscenario zonder renteschok, en zonder vrijwillige aflossingen) met de vijfde balk (wel een renteschok, en geen vrijwillige aflossingen). De toename in de netto-hypotheeklasten is ongeveer 2.700 euro (28 procent van de lasten voor de stijging). Dezelfde vergelijking bij andere huishoudens laat, als gevolg van een directe schok, een stijging zien van 1.500 euro (25 procent hogere lasten). Kwalitatief vergelijkbare resultaten zien we bij de verhou-

dingen tussen het basisscenario en de uitgestelde schok (de laatste vier balken rechts). Zo stijgen de hypotheeklasten voor zelfstandigen met negentien procent bij een uitgestelde renteschok, terwijl die voor andere huishoudens met zeventien procent stijgen.

Vrijwillige aflossingen verlagen kwetsbaarheid

Het verschil tussen de eerste twee donkerblauwe balken in figuur 1 toont het dempende effect van vrijwillige aflossingen: de eerste donkerblauwe balk is het scenario zonder vrijwillige aflossingen, terwijl de tweede donkerblauwe balk wel rekening houdt met zulke aflossingen. De scenario's met vrijwillige aflossingen geven de ontwikkelingen uit het verleden beter weer en bieden mogelijk een realistischer toekomstbeeld. De door de rentestijging toegenomen jaarlijkse lasten worden in de simulatie met vrijwillige aflossing verlaagd met ongeveer 1.450 euro voor zelfstandigen en 1.100 euro voor andere huishoudens. Dit is omstreeks twaalf procent van de jaarlijkse lasten van zelfstandigen en vijftien procent van die van de rest.

Zelfstandigen lossen dus vrijwillig meer af, maar deze hogere aflossingen vormen een kleiner deel van hun schuld. Mastrogiacomio (2016) liet al zien dat zelfstandigen een groot deel van hun schulden nog niet hebben terugbetaald wanneer hun hypotheek afloopt. En uit deze analyse blijkt een deelverklaring hiervoor te zijn dat zelfstandigen aanzienlijk hogere schulden hebben, maar niet relatief meer aflossen dan niet-zelfstandigen.

Betaalbaarheid niet vaker onder druk

Als hypotheekkosten toenemen, neemt ook de kans toe dat er betalingsproblemen optreden. Zelfstandigen hebben niet vaker betalingsproblemen dan niet-zelfstandigen. Er is sprake van betalingsproblemen wanneer een huishouden meer dan 35 procent van het inkomen aan hypotheeklasten besteedt. De verhouding tussen hypotheeklasten en inkomen wordt de *debt-service-to-income ratio* (DSTI) genoemd – en 35 procent is de gebruikelijke grens waarboven er in de literatuur sprake is van betalingsproblemen. Figuur 2 laat zien hoe het aandeel van huishoudens met een DSTI-ratio groter dan 35 procent zich ontwikkelt in de scenario's met vrijwillige aflossingen.

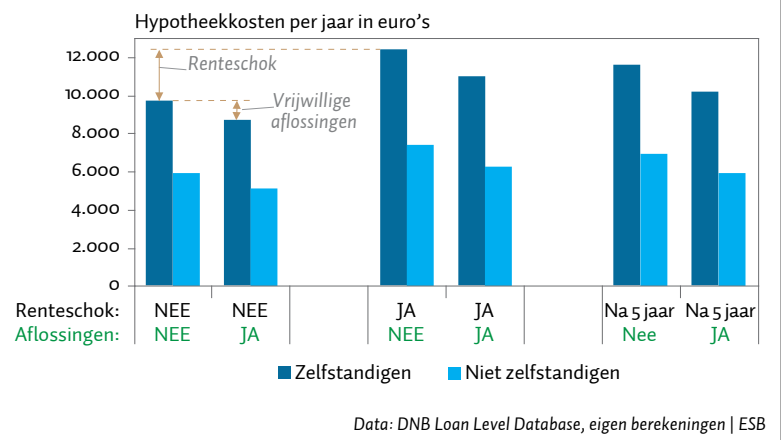
Zowel voor zelfstandigen als voor andere huishoudens vergroot een renteschok de kans een huishouden meer dan 35 procent van het inkomen aan hypotheeklasten besteedt. Logischerwijs is, in de scenario's zonder schok, het percentage huishoudens met een DSTI boven de drempel systematisch lager dan in de scenario's met een directe schok, waarbij het verschil in de meeste gevallen ongeveer drie tot vier procentpunten is. De figuur laat de situatie zien in de scenario's met vrijwillige aflossingen, maar in andere scenario's veranderen de verhoudingen tussen de lijnen nauwelijks.

Conclusie

Zelfstandigen met een hypotheek hebben niet systematisch vaker betalingsproblemen dan anderen met een hypotheek. Wel hebben ze hogere schulden. Maar omdat ze ook hogere inkomens hebben, is de kwetsbaarheid voor een renteschok vergelijkbaar met die van anderen.

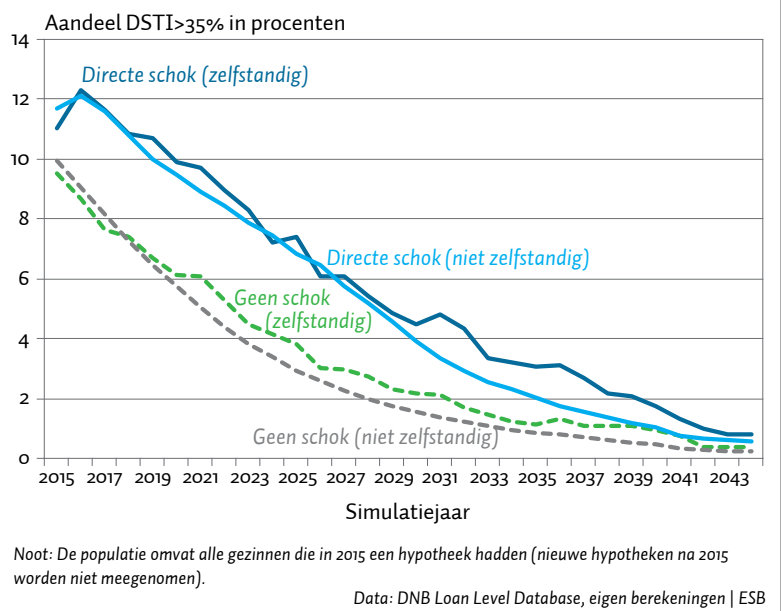
Netto-hypotheeklasten in verschillende scenario's

FIGUUR 1



Aandeel huishoudens met betalingsproblemen in simulatie met vrijwillige aflossingen

FIGUUR 2



Literatuur

Mastrogiacomio, M. (2016) *Will we repay our debts before retirement? Or did we already, but nobody noticed?* Netspar Design Paper 64.

Mastrogiacomio, M. (2018) *The transmission of an interest rate shock, standard mitigants and household behavior.* DNB Working Paper, 615.

Mastrogiacomio, M. en R. van der Molen (2015) *Dutch mortgages in the DNB loan-level data.* DNB Occasional Studies, 13-4.

Hypotheekverliezen tijdens crisis deze eeuw lager dan in jaren tachtig

Op de Nederlandse woningmarkt hebben in de jaren tachtig en begin deze eeuw twee forse correcties plaatsgevonden. Hierbij zijn, met name in de laatste crisis, de kredietverliezen beperkt gebleven. In hoeverre kan dit verklaard worden uit economische en maatschappelijke ontwikkelingen?

IN HET KORT

- In de laatste crisis zijn de hypotheekrente en de werkloosheid lager gebleven, maar waren de schuldposities kwetsbaarder.
- Een combinatie van kwetsbare schuldposities én een macro-financiële crisis kan voor grotere verliezen zorgen.
- Verlaging van het maximale leenbedrag maakt huishoudens bij een volgende huizenmarktcorrectie minder kwetsbaar.

JAN KAKES

Econoom bij De Nederlandsche Bank (DNB)

DIRK

VAN DER WAL
Econoom bij DNB

Een huishouden dat de maandelijkse hypotheekverplichtingen niet meer kan betalen komt vaak in een schuldregeling. Daarbij bestaat ook de mogelijkheid dat het huis verkocht moet worden, waardoor er een restschuld overblijft als het huis onder water staat. Voor de hypotheekverstrekker leidt dit tot een hypothecair kredietverlies, omdat er een grote kans is dat slechts een deel van het uitgeleende bedrag ten slotte terugbetaald wordt.

Hypotheekverliezen lopen vooral sterk op tijdens huizenprijscorrecties in combinatie met een economische recessie. In dergelijke crises komen veel huizenbezitters tegelijk in een kwetsbare positie. Het gevaar van verlies van werk en inkomen ligt immers op de loer, waardoor zij niet meer aan hun maandelijkse verplichtingen kunnen voldoen. Bovendien worden veel huizenbezitters financieel kwetsbaar als hun woning onder water komt te staan en verkoop geen uitweg biedt voor betalingsproblemen.

Ondanks de forse crisis op de huizenmarkt in de periode 2008–2013 bleef de omvang van de hypothecaire kredietverliezen relatief beperkt tot in totaal zo'n vijftig basispunten, oftewel een half procentpunt, van het hypotheekvolume (figuur 1). Dit cijfer is gebaseerd op verliescijfers van de Nationale Hypotheekgarantie (NHG); opgeschaald naar de totale Nederlandse hypotheekschuld is dat een verlies van enkele miljarden euro's. Bij de vorige

crisis, drie decennia eerder, was dit verlies nog zo'n tachtig basispunten. Overigens zijn deze verliescijfers beperkt ten opzichte van de totale bancaire verliezen in Europa tijdens de afgelopen crisis, die ongeveer 170 basispunten van het balanstotaal bedroegen (De Haan en Kakes, 2019).

Veel genoemde verklaringen voor de relatief beperkte hypotheekverliezen zijn het stelsel van sociale zekerheid en de sterke positie van crediteuren in Nederland (DNB, 2016). Niettemin is het opmerkelijk dat de verliezen juist in de afgelopen crisis beperkt zijn gebleven. Huizenbezitters hadden immers gemiddeld veel hogere hypotheekschulden ten opzichte van de waarde van hun woning dan in de jaren tachtig en waren dus financieel kwetsbaarder. Waarschijnlijk spelen andere factoren daarom ook een belangrijke rol. Wij onderzoeken wat de verklaringen zijn voor de beperkte toename van kredietverliezen in de laatste crisis ten opzichte van de huizenmarktcrisis in de jaren tachtig.

We beperken ons tot de kredietverliezen op woning-hypotheeken. Kredietverstrekkers worden ook indirect geraakt wanneer een huizenprijscorrectie via vermogens-effecten de economische neergang versterkt (DNB, 2018) en de kredietverliezen oplopen in andere portefeuilles, zoals in het midden- en kleinbedrijf. Dergelijke indirecte effecten kunnen aanzienlijk zijn, maar komen niet direct tot uiting in de hypotheekportefeuilles en blijven daarom hier buiten beschouwing.

De hypotheekverliezen zijn gebaseerd op gegevens van de NHG en haar voorganger, de Gemeentegarantie. Dit is voor zover ons bekend de enige verliesreeks die over een lange periode beschikbaar is. De NHG is alleen toegankelijk voor het lagere segment van de markt en dus niet volledig representatief (Fransman, 2017). Maar NHG-verliezen in de afgelopen jaren zijn vergelijkbaar met verliescijfers uit andere databronnen (figuur 1), wat het gebruik van deze reeks ondersteunt als benadering voor de totale markt.

Crisis onderling vergeleken

Zowel de crisis in de jaren tachtig als begin deze eeuw wordt gekenmerkt door flinke huizenprijzdalingen en een economische recessie. Toch zijn er ook opvallende verschillen. De huizenprijzen waren vóór het omslagpunt in 1978 sterker gestegen dan voor de piek in 2008, terwijl ook de daarop volgende prijsdaling destijds met ruim dertig procent veel scherper was dan in de recente crisis (circa twintig procent, figuur 2a). Door de scherpe prijsbewegingen eind



jaren zeventig waren de verliezen sterk geconcentreerd bij huishoudens die rond 1978 een woning hadden gekocht. Tijdens de recente crisis ontwikkelden de verliezen zich geleidelijker en waren ze breder gespreid over meerdere cohorten (kader 1).

Uit de beschrijvende statistieken vallen daarnaast drie achterliggende factoren op die in beide crises verschillend waren en een mogelijke verklaring zijn voor betalingsproblemen. Zo liep de hypotheekrente vanaf eind jaren zeventig op, terwijl deze in de afgelopen crisis juist daalde (figuur 2b). Ook de werkloosheid nam begin jaren tachtig aanzienlijk meer toe dan in de laatste crisis (figuur 2c). Tot slot liep begin jaren tachtig het aantal echtscheidingen snel op, nadat in de jaren zeventig echtscheiding wettelijk laagdrempeliger werd gemaakt. In de recente crisis bleef het aantal echtscheidingen redelijk constant (figuur 2d).

Methodie

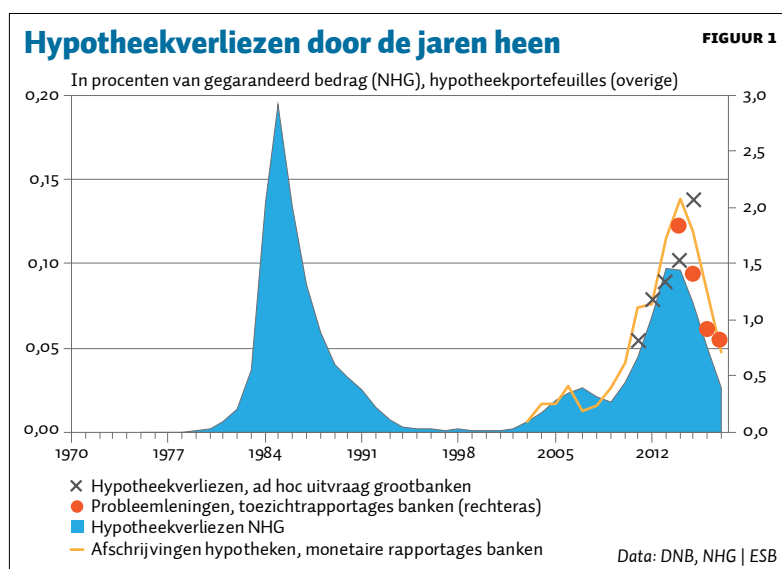
Hypotheekverliezen ontstaan door een combinatie van betalingsproblemen en huizenprijzdalingen (een *double trigger*, Francke en Schilder, 2013). Indien zich alleen betalingsproblemen zouden voordoen terwijl de huizenprijzen op peil bleven, dan kan een kredietverstrekker immers verliezen vermijden door het onderpand uit te winnen.

In een regressievergelijking onderzoeken we de relatie tussen hypotheekverliezen en de drie eerder genoemde factoren die mogelijk van invloed zijn, alsmede de huizenprijzontwikkeling en de groei van het bruto binnenlands product (bbp). Daarbij is voor elke variabele steeds de

meest significante vertraging opgenomen. Naast gemeenschappelijke factoren onderzoeken we ook op welke punten beide crises verschillen, met behulp van dummy's voor deelperioden en interactietermen tussen variabelen.

Resultaat

Een dalende huizenprijs leidt in bijna alle regressies tot een stijging van hypotheekverliezen. Het verband is in alle gevallen, behalve in kolom (2) van tabel 1, significant met het ver-



wachte negatieve teken. Daarnaast leidt een afname van de bbp-groei, zoals verwacht, tot een toename van hypotheekverliezen. De interactievariabele met coëfficiënt $-0,0079$ duidt erop dat deze relatie het sterkst was in de eerste periode. We bespreken hier in het bijzonder drie variabelen: werkloosheid, hypotheekrente en echtscheidingen (tabel 1).

Werkloosheid

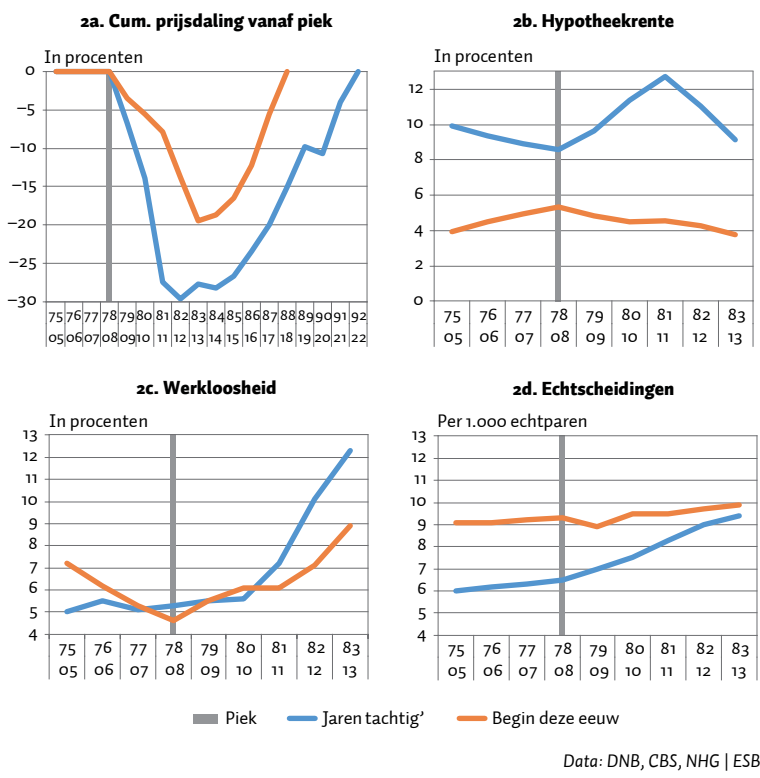
Werkloosheid, eventueel gevolgd door bijstand, betekent een inkomensval en kan tot betalingsproblemen leiden. Wanneer we beide crises samen bekijken, leidt meer werkloosheid tot een toename in hypotheekverliezen. Daarnaast versterken de effecten van werkloosheid en huizenprijzontwikkeling elkaar. Als we de crises vergelijken, blijkt de invloed van werkloosheid tijdens de eerste crisis groter: een stijging van de werkloosheid met een procentpunt leidt tot een extra toename van hypotheekverliezen met bijna 1,4 basispunten. Dit impliceert dat het verband tussen kredietverliezen en werkloosheid vooral is toe te schrijven aan de waarnemingen die de eerste huizenmarktcrisis omvatten, toen de werkloosheid in de jaren tachtig ver opliep.

Hypotheekrente

Als de hypotheekrente stijgt, krijgen huizenbezitters voor wie de rentevaste periode afloopt te maken met hogere woonlasten. Daarnaast drijft een hogere rente de financieringslasten op van potentiële huizenkopers, waardoor de huizenprijzen verder onder druk komen.

De regressies bevestigen dit beeld. Over de gehele periode heeft de ontwikkeling van de rente geen significant effect. Maar uit de interactietermen in kolom (6) blijkt dat rentestijging tijdens de eerste crisis wel degelijk van belang was voor het oplopen van de verliezen: een stijging van de hypotheekrente met een procentpunt leidt tot een extra stijging van de hypotheekverliezen met 4,1 basispunten. Bovendien duidt de interactieterm die de eerste huizenmarktcrisis omvat, met coëfficiënt $-0,0030$, op een gemeenschappelijke invloed van de huizenprijzontwikkeling en de hypotheekrente op kredietverliezen.

Ontwikkeling variabelen rond piek huizenprijzen FIGUUR 2



Regressieresultaten: Effect op hypotheekverliezen

TABEL 1

| | Variabele: Werkloosheid t-1 | | Variabele: Bbp t-3 | | Variabele: Hypotheekrente t-1 | | Variabele: Echtscheidingen t-3 | |
|--|-----------------------------|------------|--------------------|------------|-------------------------------|------------|--------------------------------|------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| Beide crises | | | | | | | | |
| Verandering huizenprijs _{t-4} | -0,0020* | 0,0006 | -0,0026*** | -0,0030*** | -0,0032*** | -0,0059*** | -0,0032** | -0,0501** |
| Variabele | 0,0084* | 0,0037 | -0,0074*** | -0,0065*** | 0,0027 | -0,0214*** | 0,0016 | -0,0270* |
| Verandering huizenprijs _{t-4} × Variabele | | -0,0005** | | 0,0003 | | 0,0014** | | 0,0047** |
| Eerste periode | | | | | | | | |
| Eerste periode dummy (D) | | -0,1271*** | | 0,0240 | | -0,1558*** | | -0,5159*** |
| Verandering huizenprijs _{t-4} × D | | 0,0055** | | -0,0014 | | 0,0115** | | 0,0702*** |
| Variabele × D | | 0,0136** | | -0,0079** | | 0,0406*** | | 0,0576*** |
| Verandering huizenprijs _{t-4} × Variabele × D | | -0,0004 | | 0,0008 | | -0,0030** | | -0,0078*** |
| R ² adj. | 0,54 | 0,74 | 0,52 | 0,62 | 0,45 | 0,53 | 0,44 | 0,79 |
| N = 43 | | | | | | | | |

*/**/*** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau op basis van Newey-West-standaardfouten. Noot: De afhankelijke variabele is de aan financiers uitbetaalde NHG-hypotheekverliezen als percentage van het gegarandeerde hypotheekvolume. De dummy's nemen de waarde 1 aan in de periode 1975-1994. Huizenprijzen: CBS-prijzindex bestaande koopwoningen jaar-op-jaar groeipercentage; werkloosheid in procenten beroepsbevolking; bbp: reële bbp-groei (j-o-j); rente: hypotheekrente VEH/DNB; echtscheidingen: aantal scheidingen per 1.000 echtparen.

Echtscheidingen

Echtscheiding kan ook een aanleiding zijn voor betalingsproblemen, bijvoorbeeld bij gedwongen verkoop indien geen van beide partners de woonlasten kan dragen of een van beiden de ander moet uitkopen. De resultaten voor echtscheiding zijn vergelijkbaar met die voor de hypotheekrente: er is alleen een significant effect in de eerste periode, als het aantal scheidingen ook daadwerkelijk toeneemt. Daar zien we dan dat het toenemen van scheidingen per 1.000 echtparen leidt tot een extra toename van hypotheekverliezen met 5,7 basispunten.

Al met al bevestigen de regressieresultaten dat de rente en de echtscheidingen alleen relevante factoren waren tijdens de correctie van de jaren tachtig. Daarnaast valt op dat werkloosheid en bbp-groei een significant effect hadden in beide crises, maar vooral in de eerste huizenmarktcrisis aan de hypotheekverliezen hebben bijgedragen.

Slotopmerkingen

Vooral de kredietverliezen in de jaren tachtig kunnen worden toegeschreven aan de verslechterende macro-financiële omstandigheden en de daarmee samenhangende betalingsproblemen. Dat de totale verliezen niettemin binnen de perken zijn gebleven, valt deels te verklaren doordat de LTV-ratio's (*loan-to-value*) in de jaren zeventig een stuk lager waren dan tegenwoordig en doordat de huizenprijzen vlak voor de correctie sterk stegen. Daardoor kwamen de meeste woningen na de omslag in 1978 niet direct onder water, en begonnen de verliezen pas na enkele jaren op te lopen (kader 1).

In de recente crisis was de situatie echter omgekeerd: veel hypotheeklen op woningen waren afgesloten met een LTV-ratio ruim boven de honderd procent en kwamen massaal onder water te staan. Maar ondanks deze kwetsbaarheid bleef de macro-financiële omgeving in de periode 2008–2013 relatief gunstig, met een beperkte toename van de werkloosheid en een dalende rente, waardoor omvangrijke betalingsproblemen uitbleven. Mede door het constant gebleven aantal echtscheidingen was de recente crisis hierdoor minder zwaar dan die in de jaren tachtig.

Wat zeggen deze uitkomsten over de mogelijke verliezen in een volgende crisis? Een combinatie van sterk verslechterende omstandigheden (zoals in de jaren tachtig) en kwetsbare schuldposities (zoals in de afgelopen crisis) kan leiden tot hogere kredietverliezen dan we tot op heden hebben gezien. De afgelopen jaren zijn de leenvoorwaarden voor hypotheeklen aangescherpt met een LTV-limiet tot honderd procent, maar de leennormen zijn daarmee nog steeds aanzienlijk ruimer dan in de jaren zeventig. Het Nederlandse Financieel Stabielheidscomité heeft geadviseerd de limiet verder te verlagen tot negentig procent, om zo huishoudens minder kwetsbaar te maken en de procyclische werking van de woningmarkt tegen te gaan. Hoewel dit advies zich primair richtte op de indirecte invloed via vermogens effecten, zou een dergelijke maatregel, bij voorkeur te nemen tijdens hoogconjunctuur, tevens bijdragen aan de beperking van hypotheekverliezen bij een toekomstige crisis.

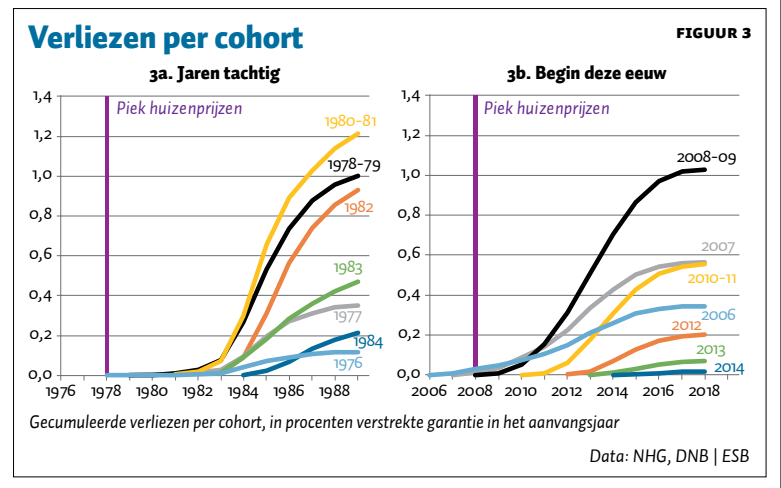
Verliezen per cohort: in jaren tachtig geconcentreerd, begin deze eeuw meer gespreid

KADER 1

Vanaf eind jaren zeventig zijn de verliezen pas enkele jaren na de prijscorrectie in 1978 op gang gekomen en bleven ze geconcentreerd in de cohorten die rond de piek een woning hadden gekocht (figuur 3a). Een verklaring hiervoor is dat de huizenprijzen tot 1978 zeer snel stegen en huizenkopers in die jaren gemiddeld veel lagere LTV-ratio's aangingen dan later gebruikelijk werd (VROM, 1990; De Haas et al., 2000) en dat zij doorgaans ook aflostten op hun hypotheek. Als gevolg hiervan kwamen de meest getroffen cohorten pas na enige tijd onder water. Eerdere cohorten kwamen niet direct in de problemen, aangezien zij vóór de correctie al hadden geprofiteerd van een sterke prijsstijging.

Daarentegen liepen in de recente crisis na de omslag in 2008 de verliezen direct op en

werden ook cohorten vóór dat jaar enigszins geraakt (figuur 3b). Dit patroon kan worden verklaard uit de relatief beperkte prijsstijging in de jaren voorafgaand aan de correctie (waardoor cohorten vóór 2008 nog slechts beperkte vermogenswinst hadden geboekt) en uit de gemiddeld hoge LTV-ratio's tot ruim boven de honderd procent (waardoor veel woningen direct onder water kwamen). Meteen na de omslag in 2008 namen vooral de verliezen toe van huiseigenaren die vlak daarvoor een huis hadden gekocht. Uiteindelijk waren deze verliezen het grootst voor de cohorten 2008–2009, die werden geconfronteerd met de grootste prijsdaling, zoals voorspeld door Francke en Schilder (2014). Per volgende jaargang van door de NHG afgegeven garantie nemen de verliezen geleidelijk af.



Literatuur

- DNB (2016) *Bancaire hypotheekportefeuilles onder de loep*. DNBulletin, 22 november. Te vinden op www.dnb.nl.
- DNB (2018) *Consumptie in Nederland hangt sterk samen met de huizenprijs*. DNBulletin, 25 januari. Te vinden op www.dnb.nl.
- Francke, M. en F. Schilder (2013) *Schade en schuld op de hypotheekmarkt*. ESB, 98(4668), 558–560.
- Francke, M. en F. Schilder (2014) *Losses on Dutch residential mortgage insurances*. *Journal of European Real Estate Research*, 7(3), 307–326.
- Fransman, R. (2017) *Nationale Hypotheek Garantie, een terugblik*. ESB, 102(4749S), 39–43.
- Haas, L. de, en J. Kakes (2019) *European banks after the global financial crisis: peak accumulated losses, twin crises and business models*. *Journal of Banking Regulation*, te verschijnen.
- Haas, R. de, A. Houben, J. Kakes en H. Korthorst (2000) *De kredietverlening door Nederlandse banken onder de loep*. DNB Monetaire Monografieën, 18.
- VROM (1990) *Studie hypotheekgarantie eigen woningen: evaluatie van het huidige instrumentarium*. Rapport van de Werkgroep evaluatie gemeentegarantie met rijksdeelname.

Huishoudens met hoge hypotheek bezuinigen tijdens een recessie

Tijdens de grote recessie is de reële consumptie van Nederlandse huishoudens met maar liefst zeven procent afgenomen. In hoeverre is dit toe te schrijven aan de hypotheekschulden en de ontwikkeling van de huizenprijzen?

IN HET KORT

- Van de zeven procent consumptiedaling komt zes procentpunt voor rekening van huishoudens met veel hypotheekschuld.
- Huishoudens met onderwaterhypotheken nemen hiervan twee derde, namelijk vier procentpunt, voor hun rekening.
- De daling van de huizenprijzen speelt bij de consumptiedaling indirect een rol. De directe effecten zijn één procentpunt.

RUTGER TEULINGS

Onderzoeker bij het Centraal Planbureau (CPB)

LU ZHANG

Onderzoeker bij het CPB

In 2013 was de reële consumptie van Nederlandse huishoudens 7 procent lager dan voor de grote recessie (figuur 1). Vaak wordt deze daling van de consumptie in verband gebracht met de forse daling van de huizenprijzen – het reële huizenprijsspeel lag in 2014 27 procent lager dan in 2008. Met dalende huizenprijzen nemen namelijk ook de vermogens van huishoudens af, en daarmee dus de mogelijkheid om uit vermogen te consumeren.

Een andere veelgenoemde verklaring richt zich op de lengte van de huishoudbalansen. Nederlandse huishoudens hebben gemiddeld een schuld van rond de 250 procent van hun netto besteedbaar inkomen. Dat is, op Denemarken na, de hoogste van alle OESO-landen. Volgens bijvoorbeeld Lukkezen en Elbourne (2015) is juist deze lengte een verklaring voor de relatief forse afname van de consumptie tijdens de grote recessie. De vraag is dus of er op huishoudniveau een verband is tussen de dalende huizenprijzen, hoge schulden en een afname van de consumptie. Aan de hand van twee nieuwe onderzoeken zullen wij deze vraag proberen te beantwoorden.

Effecten van huizenprijzdaling

Het geïsoleerde effect van een huizenprijzdaling hangt samen met een daling in huishoudconsumptie, maar deze samenhang lijkt wel minder sterk dan vaak wordt aangenomen op macroniveau (Zhang, 2019). Een daling van

de reële huizenprijzen van tien procent op korte termijn gaat gepaard met een gemiddelde daling van 0,4 procent van de consumptie. Bijlsma en Mocking (2017) vinden in een vergelijkbaar onderzoek dat dalende huizenprijzen een beperkte, maar meetbare, invloed hebben op de besparingen van Nederlandse huishoudens.

Een lager huizenvermogen kan de consumptie via twee hoofdkanalen beïnvloeden: via het 'pure' vermogenseffect (dalend vermogen leidt tot minder consumptie), en via leenrestricties – huizenvermogen kan immers als onderpand voor een lening dienen (bijvoorbeeld een hypotheek). Een mogelijk derde kanaal is preventieve besparingen, maar die zijn moeilijk te onderscheiden van de leenrestricties als we niet expliciet naar de schuldenkant van de huishoudbalans kijken.

Het 'pure' vermogenseffect lijkt een rol te spelen in de daling van huishoudconsumptie, zo toont Zhang (2019). De consumptie van eigenwoningbezitters daalt met 0,7 procent gelijktijdig met een huizenprijzdaling van tien procent, terwijl dit effect voor huurders verwaarloosbaar is. Dit betekent dat voor iedere daling van het huizenvermogen met één euro, eigenwoningbezitters hun consumptie met twee cent verminderen. Deze resultaten komen overeen met de internationale literatuur, waarin eigenwoningbezitters, na een verandering van het huizenvermogen met één euro, hun consumptie in dezelfde richting met één tot drie cent aanpassen (zie bijvoorbeeld Atalay et al. (2014) voor Australië en Canada; Gan (2010) voor Hongkong; en Paiella en Pistaferri (2017) voor Italië).

Leenrestricties spelen naast het 'pure' vermogenseffect een nog grotere rol. Vanwege dalende huizenprijzen kunnen huishoudens minder lenen omdat ze minder onderpand tot hun beschikking hebben. Veel huishoudens hebben weinig liquide middelen om tegenvallers op te kunnen vangen (het mediane huishouden beschikt maar over 15.000 euro). Dit heeft gevolgen voor de consumptie, omdat schokken in bijvoorbeeld het inkomen meteen doorwerken in de consumptie. Gelijktijdig met een huizenprijzdaling van tien procent daalt de consumptie van eigenwoningbezitters met weinig liquide middelen of veel schulden met 1 à 1,4 procent, terwijl dit voor eigenwoningbezitters met veel liquide middelen of lage schulden gelijk is aan ongeveer 0,4 procent. De eerste groep bestaat meestal uit huishoudens die op hun leenlimiet of er tegenaan zitten. Deze resultaten lijken erop te wijzen

Dit artikel is gebaseerd op Zhang (2019) en Ji et al. (2019)

dat leenrestricties of schulden een belangrijker kanaal zijn dan het 'pure' vermogenseffect.

Ondanks deze resultaten kan van de reële consumptiedaling van zeven procent slechts één procentpunt worden verklaard door het directe effect van een daling in de huizenprijzen. Maar dit sluit niet uit dat de huizenprijzdaling indirect nog samenhangt met de consumptiedaling. Een mogelijke indirecte interactie is via huishoudens met hoge hypotheekschulden, waarbij een huizenprijzdaling ertoe kan leiden dat het huis onder water komt te staan. Mian en Sufi (2013) laten voor de Verenigde Staten zien dat dalende huizenprijzen de consumptie negatief beïnvloeden en dan vooral wat betreft huishoudens met hoge schulden. Deze resultaten bieden aanknopingspunten voor verder onderzoek.

Het effect van schulden op consumptie

In het tweede onderzoek kijken we dan ook naar de samenhang tussen de schuldenkant van de huishoudbalans en huishoudconsumptie (Ji et al., 2019). Dit doen we door ten tijde van de grote recessie consumptiepatronen van huishoudens met relatief hoge schulden te vergelijken met die van huishoudens met lage schulden. Ook internationaal zijn er veel aanwijzingen dat schulden een belangrijke rol spelen in de huishoudconsumptie. Zo laat Baker (2018) zien dat hoe hoger het schuldniveau van een huishouden is, hoe groter de daling van consumptie is tijdens een crisis. Voor Nederland is er op huishoudniveau nog weinig ander onderzoek gedaan naar de effecten van schulden op de huishoudconsumptie.

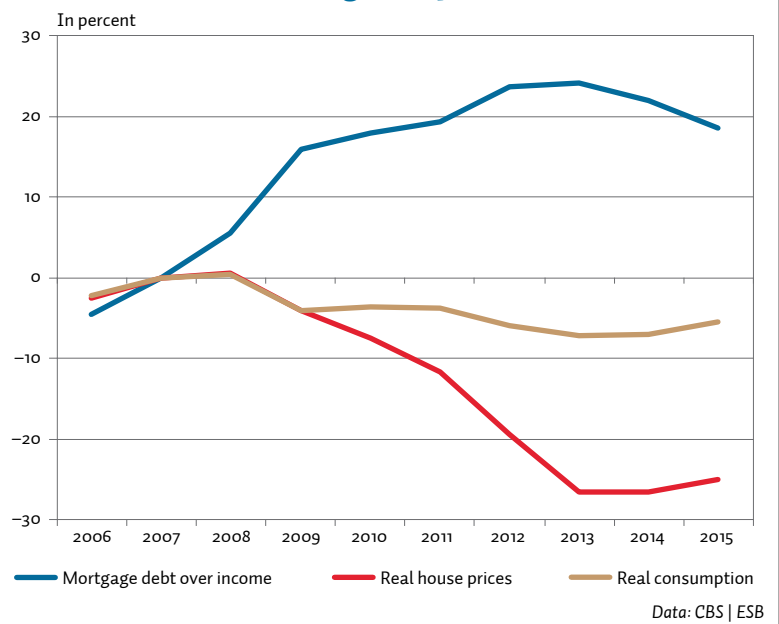
We vergelijken de consumptie-ontwikkeling van huishoudens met een hoge hypotheekschuld met die van andere huishoudens. Huishoudens met een hoge hypotheekschuld definiëren we, onafhankelijk van het niveau van de huizenprijzen, als de 25 procent huishoudens met de hoogste verhouding schuld ten opzichte van inkomen – het gemiddelde voor deze groep is 5,7. De overige huishoudens hebben een gemiddelde schuld-inkomensratio van 0,7.

Binnen de groep huishoudens met hoge schulden besteden we vervolgens speciale aandacht aan huishoudens waarvan het huis onder water staat. Het aandeel huishoudens met een onderwaterhypotheek én hoge schulden is door de sterke daling van de huizenprijzen tijdens de grote recessie sterk gestegen, van twintig procent in 2007 tot zestig procent in 2014. Ter vergelijking: voor huishoudens met lage schulden liep in dezelfde periode het aandeel met een onderwaterhypotheek op van één naar drie procent.

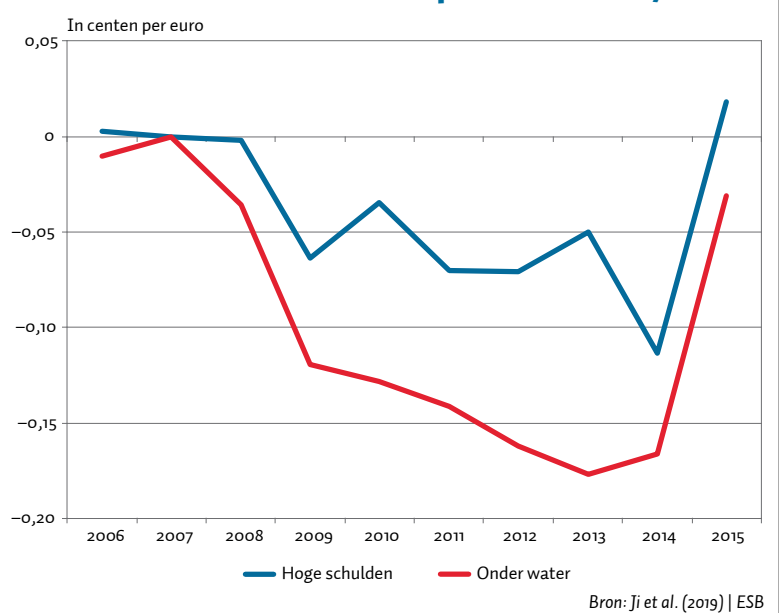
We kijken niet alleen naar het effect van hoge schulden op de huishoudconsumptie, maar ook of dit verandert over de tijd als gevolg van de grote recessie door bijvoorbeeld een inkomensdaling of een grotere kans op werkloosheid (figuur 2). Ook huizenprijzdalingen kunnen indirect een rol blijven spelen via hoge schulden, vooral voor huishoudens waarvan het huis onder water komt te staan. Tot slot nemen we in het achterliggende onderzoek (Ji et al., 2019) de verandering in de compositie van de groep huishoudens met hoge schulden mee, zoals het toenemend aantal onderwaterhypotheeken.

Huishoudens met hoge hypotheekschulden hebben hun consumptie in crisistijd sterk verminderd. Hun huis met hypotheek komt vaker onder water te staan door lagere huizenprijzen. In 2014 consumeerden zij, op het diepste punt, elf cent per euro minder van hun gemiddelde besteedbaar inkomen dan huishoudens met hoge schulden deden in 2007 (figuur 2). Vóór de grote recessie consumeerden deze huishoudens meer dan huishoudens met een relatief lage hypotheekschuld. Tijdens de grote recessie nam de consumptie van de huishoudens met hoge hypotheekschulden sterk af richting het niveau van huishoudens met lage hypotheekschulden, terwijl deze laatste groep hun consumptieniveau nauwelijks aanpaste.

Hypotheekschuld, huizenprijzen en consumptie in Nederland verandering ten opzichte van 2007 FIGUUR 1



Geschatte daling consumptie-aandeel in het besteedbaar inkomen ten opzichte van 2007 FIGUUR 2



Deze relatie tussen schulden en consumptie kan via drie verschillende kanalen worden verklaard. Twee hebben te maken met de hoogte van de schuld: preventieve besparingen door risicoaversie en leenrestricties. Een derde heeft te maken met de verandering in schuld, het zogenaamde consumptiefkredieteffect.

Preventieve besparingen (het eerste kanaal) kunnen afhangen van schuld niveaus en zo de consumptie beïnvloeden. Huishoudens staan bloot aan meer risico's ten tijde van een crisis, zoals het verliezen van een baan, de daling van

hun inkomen of veranderingen in het overheidsbeleid. Risicoaverse huishoudens zien de gevolgen van de crisis in hun omgeving en de onzekerheid die zij ervaren neemt dus toe. Dit kan huishoudens doen besluiten om minder te consumeren en in plaats daarvan meer te sparen of hun (hypotheek)schuld af te lossen – zelfs al hebben zij (nog) geen leenrestricties of een daadwerkelijke schok in hun inkomen of vermogen gehad (Caroll et al., 2012; Challe en Ragot, 2016; Guerrieri en Lorenzoni, 2017). Preventieve besparingen zijn waarschijnlijk het grootst bij huishoudens met hoge hypotheekschulden waarvan het huis al onder water stond of dat is komen te staan als gevolg van de huizenprijzdaling, omdat de mogelijke gevolgen van een schok voor hen het grootste zijn. Zij consumeren op het diepste punt dan ook achttien cent per euro van hun gemiddelde besteedbaar inkomen minder dan dezelfde subgroep in 2007 deed (figuur 2).

Het tweede kanaal (leenrestricties voor huishoudens met hoge hypotheekschulden) lijkt geen hele grote rol te spelen. Huishoudens met hoge hypotheekschulden en weinig financiële middelen (hieronder vallen zowel liquide middelen als aandelen en obligaties) gedragen zich niet anders dan huishoudens met hoge hypotheekschulden en veel financiële middelen. Dus er is geen reden om aan te nemen dat leenrestricties voor deze groep huishoudens een belangrijke rol spelen.

Het derde mogelijke kanaal loopt via consumptief krediet (Andersen et al., 2016). Voor de grote recessie leenden vooral huishoudens die verhuizen extra om eenmalige uitgaves te bekostigen, zoals een nieuwe keuken. In de jaren daarna brachten ze hun consumptie terug naar het oude niveau. Maar tijdens de grote recessie lijken huishoudens die verhuizen minder bereid te zijn en/of minder de mogelijkheid te hebben om extra uitgaves te financieren met schuld. Op het diepste punt consumeren zij dan ook 23 cent per euro minder van hun gemiddelde besteedbaar inkomen dan dezelfde subgroep in 2009 deed. Er wordt dus minder gebruikgemaakt van consumptief krediet door huishoudens die verhuizen tijdens de recessie, en dat zou een daling van de consumptie tijdens de grote recessie deels kunnen verklaren. Maar op macroniveau is het aantal huishoudens dat jaarlijks verhuist met ongeveer zes procent in feite klein, en dus heeft consumptief krediet een beperkte impact.

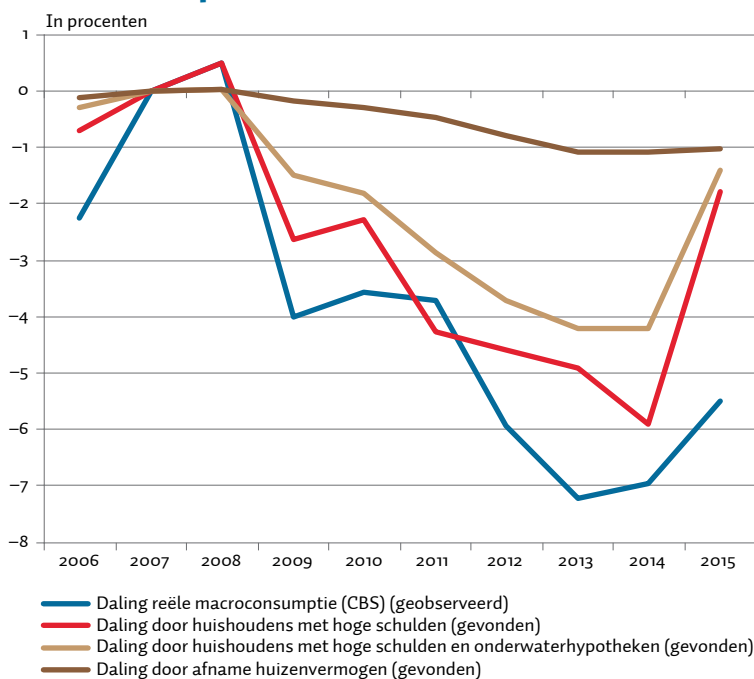
Het effect op de macroconsumptie

De consumptiedaling wordt maar ten dele verklaard door het directe effect van de afname van het huizenvermogen (figuur 3). Door een daling van de reële huizenprijzen met tien procent verminderen huishoudens hun consumptie met 0,4 procent. Als we rekening houden met een huizenprijzdaling van 27 procent, kan de daling van het huizenvermogen één procentpunt van de geobserveerde reële macroconsumptiedaling van zeven procent verklaren. Deze schatting houdt geen rekening met mogelijke indirecte effecten, waarin ook de interacties tussen huishoudens een rol kunnen spelen.

De consumptiedaling van huishoudens met hoge hypotheekschulden in combinatie met het indirecte effect van een huizenprijzdaling heeft een veel groter aandeel in

Bijdrage aan cumulatieve daling van de macroconsumptie

FIGUUR 3



Bron: Zhang (2019) en Ji et al. (2019) | ESB

Belang van een betere meting van de consumptie

KADER 1

In de onderzoeken benaderen we de consumptie per huishouden door het gebruik van administratieve data op het huishoudniveau van inkomen en vermogen. De consumptie van een huishouden is gelijk aan het besteedbaar inkomen minus de besparingen. De besparingen worden benaderd door de verandering in het vermogen. Helaas veranderen de vermogens ook door prijsmutaties van vermogens en schenkingen, waardoor de benadering niet perfect is.

Het zou zeer nuttig zijn als er meer betrouwbare data over consumptie op huishoudniveau beschikbaar zouden zijn voor Nederland. Daarvoor is het nodig dat de waarneming van schenkingen en beleggingswinsten bij vermogens verbeterd wordt. In Zweden heeft het statistisch bureau inzicht in alle beleggingsportefeuilles van huishoudens (op ISIN-niveau). Daardoor is het veel beter in te schatten wat de beleggingswinsten zijn geweest, en welk deel van de vermogenstoename door

besparingen is veroorzaakt. In Amerika gebruiken miljoenen huishoudens apps waarin al hun financiële gegevens gecombineerd zijn. Dat is ook goed bruikbaar voor onderzoek (Baker, 2018). Spiegelaar en Lennartz (2018) gebruiken in hun studie data over betaalrekeningen van de Rabobank, dit is in potentie een zeer zuivere maatstaf voor de consumptie. Maar in hun onderzoek hebben zij slechts toegang tot een beperkt deel van de consumenten, en verder geen inzicht of consumenten nog betaalrekeningen bij andere banken hebben. Zhang (2019) gebruikt de aankoop van een auto als proxy. Het nadeel is dat er weinig variatie in de data is, aangezien slechts vijf procent van de huishoudens jaarlijks een auto koopt. Tot slot zijn de enquête-data van de huishoudconsumptie ook een goed alternatief. Het is dan wel belangrijk dat huishoudens over een langere periode worden gevolgd, en de data over de jaren heen op een consequente manier worden uitgevraagd.

het dalen van de consumptie op nationaal niveau gehad. Als huishoudens met hoge schulden zich tijdens de grote recessie net zo hadden gedragen als daarvoor, dan zou de totale macroconsumptie zes procentpunt hoger liggen. Binnen deze groep hebben vooral huishoudens met een huis dat al onder water stond, of dat is komen te staan tijdens de grote recessie, hierin een belangrijk aandeel van vier procentpunt. Preventieve besparingen lijken voor deze huishoudens het belangrijkste onderliggende kanaal te zijn, waarbij naast de huizenprijzdaling ook toegenomen inkomens- en werkgelegenheidsrisico's een rol kunnen hebben gespeeld (Ji et al., 2019).

Om een idee te krijgen hoe we in ons onderzoek tot deze daling van zes procentpunt komen, geven we een simpel maar niet volledig rekenvoorbeeld. In 2014 consumeren huishoudens met hoge schulden elf cent per euro van hun gemiddelde besteedbaar inkomen minder dan huishoudens met hoge schulden in 2007 (figuur 2). Daarnaast staat bij zestig procent van de huishoudens met hoge schulden hun huis onder water. Voor deze subgroep is de consumptie in 2014 met zeventien cent per euro van hun gemiddelde besteedbaar inkomen lager dan voor dezelfde groep in 2007. De gewogen gemiddelde daling van huishoudens met hoge schulden is daarmee in 2014 vijftien cent per euro van hun gemiddelde besteedbaar inkomen lager dan in 2007. Deze groep consumeert in 2007 35 procent van de totale reële macroconsumptie. Met een gemiddelde daling van vijftien cent per euro van hun gemiddelde besteedbaar inkomen daalt de totale macroconsumptie in dit rekenvoorbeeld met 5,1 procent. Merk op dat, ten tijde van de grote recessie, de huishoudens met lage schulden hun consumptie niet aanpassen.

Omdat er een grote overlap is tussen de huishoudens met hoge schulden en de huishoudens met huizenvermogen is het onmogelijk om de impact op de macroconsumptie van deze twee groepen bij elkaar op te tellen. Er zijn dus nog andere oorzaken die een deel van de geobserveerde macroconsumptiedaling kunnen verklaren, maar met de huidige data is het niet mogelijk hier verder onderzoek naar te doen (kader).

Tot slot

De reële consumptie van Nederlandse huishoudens is tijdens de grote recessie met zeven procent sterk gedaald. De samenhang tussen het directe effect van de daling van huizenvermogen en de daling van huishoudconsumptie blijkt beperkt te zijn. Eigenwoningbezitters verminderen hun consumptie met twee cent voor iedere euro aan waarde-daling wat betreft hun huizenvermogen. Het afgenomen huizenvermogen kan één procentpunt van de afname verklaren van de reële macroconsumptie.

Het blijkt dat een groot deel van de consumptiedaling samenhangt met de hoge (hypotheek)schulden van huishoudens in combinatie met het indirecte effect van de huizenprijzdaling. Huishoudens met hoge schulden verminderen hun consumptie op het hoogtepunt van de grote recessie met elf cent per euro van hun gemiddelde besteedbaar inkomen ten opzichte van vergelijkbare huishoudens met hoge schulden in 2007. Voor eigenwoningbezitters met een huis dat al onder water stond of dat is

komen te staan is de consumptiedaling tijdens de crisis, met een daling van zeventien cent per euro van hun gemiddeld besteedbaar inkomen, nog groter ten opzichte van 2007. Als deze huishoudens zich tijdens de grote recessie net zo hadden gedragen als daarvoor, dan zou de totale consumptie zes procentpunt hoger liggen.

Literatuur

- Andersen, A.L., C. Duus en T.L. Jensen (2016) Household debt and spending during the financial crisis: evidence from Danish micro data. *European Economic Review*, 89, 96–115.
- Atalay, K., S. Whelan en J. Yates (2014) House prices, wealth and consumption: new evidence from Australia and Canada. *The Review of Income and Wealth*, 62(1), 69–91.
- Baker, S.R. (2018) Debt and the response to household income shocks: validation and application of linked financial account data. *Journal of Political Economy*, 126(4), 1504–1557.
- Bijlsma, M. en R. Mocking (2017) *The impact of house price shocks on the savings of Dutch homeowners and renters*. CPB Discussion Paper, 346.
- Caroll, C.D., J. Slacalek en M. Sommer (2012) *Dissecting saving dynamics: measuring wealth, precautionary, and credit effects*. ECB Working Paper, 1474.
- Challe, E. en X. Ragot (2014) Precautionary saving over the business cycle. *The Economic Journal*, 126(590), 135–164.
- Gan, J. (2010) Housing wealth and consumption growth: evidence from a large panel of households. *The Review of Financial Studies*, 23(6), 2229–2267.
- Guerrieri, V. en G. Lorenzoni (2017) Credit crises, precautionary savings, and the liquidity trap. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(3), 1427–1467.
- Ji, K., R. Teulings en B. Wouterse (2019) *Disentangling the effect of household debt on consumption*. CPB Discussion Paper, te verschijnen.
- Lukkezen, J. en A. Elbourne (2015) *De Nederlandse consumptie: goede tijden, slechte tijden*. CPB Policy Brief, 2015/03.
- Mian, A., K. Rao en A. Sufi (2013) Household balance sheets, consumption, and the economic slump. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(4), 1687–1726.
- Paiella, M. en L. Pistaferri (2017) Decomposing the wealth effect on consumption. *The Review of Economics and Statistics*, 99(4), 710–721.
- Spiegelhaar, L. en C. Lennartz (2018) *Consumptie van woningeigenaren reageert sterk op stijging huizenprijzen, vooral in Noord-Holland*. Themabericht, Rabobank/RaboResearch, te vinden op economie.rabobank.com.
- Zhang, L. (2019) *Do house prices matter for household consumption? Evidence from Dutch administrative data*. CPB Discussion Paper, te verschijnen.

Humaner schuldbeleid brengt welvaartswinst

De huidige manier van omgaan met problematische schulden van huishoudens leidt tot grootschalige welvaarts- en welzijnsverliezen. De incrementele aanpak van het kabinet gericht op het voorkomen een schuldenoploop lijkt onvoldoende te helpen. Daarom moeten we naar een herontwerp van het systeem..

IN HET KORT

- Het is economisch wenselijk en ethisch een plicht om anders om te gaan met de afhandeling van schulden.
- In het huidige schuldafhandelingssysteem blijven schulden te lang blijven staan, wat leidt tot hoge maatschappelijke kosten.
- Sneller kwijtschelden en het toegankelijker maken van het proces van finale kwijting voorkomt langdurige schuldafhandeling.

ROBIN FRANSMAN
Hoofd Financiële Sector bij De Argumentenfabriek

Schuld is een essentieel onderdeel van het economisch verkeer. Elke transactie of belasting waar niet onmiddellijk de rekening of aanslag voor wordt betaald, leidt immers direct tot een schuld. Op die manier verstrekken ondernemingen en overheid werkkapitaal aan elkaar en aan huishoudens. Daardoor komen transacties veel vaker en sneller tot stand en het reduceert de behoefte van financiering door derden. Vooraf financiering regelen voor elke transactie kost tijd, leidt tot transactiekosten en is niet altijd mogelijk. In de huidige tijd gaat het bij huishoudens bijvoorbeeld om zaken als huur, water, gas, elektra en telecom. Transacties met uitgestelde betaling komen uiteraard alleen tot stand als er voldoende vertrouwen is dat de schuld ook betaald zal worden of te innen is. Zo weten kredietverstrekkers dat er een heel apparaat aan dwangmiddelen klaarstaat om het krediet te innen, ook als de schuldenaar weigert. Een goed schuldafhandelingssysteem dient meerdere doelen.

Doelstellingen schuldafhandelingssysteem

In een schuldafhandelingssysteem moet men de balans houden tussen de belangen van de schuldeiser, de schuldenaar, diens familie en de samenleving als geheel.

Een systeem van schuldafhandeling heeft als eerste ten doel dat alles, of in ieder geval een zo groot mogelijk deel van de schuld, uiteindelijk wordt terugbetaald. Een schuldeiser ziet uiteraard het liefst dat de openstaande schulden geheel worden ingelost, met rente en eventuele kosten. Wanbetaling betekent immers ook directe economische schade voor de schuldeiser, en in tweede aanleg voor de

samenleving als geheel. Het is geld dat anders naar winst, loon, investeringen of prijsdalingen had kunnen gaan.

Ten tweede is een voldoende hoge betalingsmoraal essentieel om het vertrouwen groot te houden. Er zit aanzienlijke welvaartswinst in uitgestelde betaling, en dat willen we daarom kunnen blijven doen. Bij een te lage betalingsmoraal komen transacties niet, minder of op kleinere schaal tot stand en dat kost welvaartswinst. Afschrikking is daarbij een belangrijk instrument. In vroegere tijden gingen wanbetalers de gevangenis in, werden publiekelijk vernederd, of men werd gegijzeld om de familieleden tot betaling te dwingen. Inherent aan deze opzet is ook het idee van 'eerlijkheid', iedereen moet zijn schulden betalen, en wie met wanbetaling wegkomt is niet solidair, vwant de wederkerigheid ontbreekt dan.

Ten derde moet schulddinning efficiënt zijn. Het is zinloos om kosten te maken die de terugbetaling overschrijden. Elke euro aan kosten die wordt gemaakt gaat óf af van het invorderingspercentage (*recovery rate* – het deel van de schuld dat uiteindelijk wordt terugbetaald), óf wordt bijgeteld bij de openstaande schuld en kan langs die weg de schuld juist problematischer maken.

Ten vierde kunnen de kosten bij schuldafhandeling worden afgewenteld op de samenleving als geheel. Dat is op zich te rechtvaardigen met een beroep op de betalingsmoraal – daar profiteren we allemaal van, en daar mogen we dan ook allemaal aan bijdragen – maar dat moet dan wel binnen redelijke grenzen blijven. Als de kosten voor de samenleving hoger zijn dan de baten, dan doen we iets verkeerd. En als we schuldeisers alle kosten voor schulddinning ontnemen, dan ontstaan er voor hen zelfs perverse prikkels.

Ten slotte zijn er ook grenzen die opgelegd worden om de schuldenaar te beschermen. Een schuld mag niet leiden tot een onnodige belasting van het individu. Deze moet uitzicht houden op een schuldevrij bestaan, en dat ook nog binnen een redelijke termijn. Dat uitzicht op een schuldevrij bestaan is belangrijk om zowel economische – iemand moet weer productief kunnen worden en transacties aan kunnen gaan – als ethische redenen, zoals een tweede kans krijgen in het leven. Een leven lang in de schulden blijven zitten, komt namelijk uiteindelijk neer op een middeleeuwse horigheid, een vorm van 'schuldsavernij'. Het huidige systeem heeft veel hier echter nog steeds iets van weg.

Het huidige systeem langs de meetlat

Om te zien hoe het huidige systeem in Nederland presteert, beoordeel ik dit systeem op de vijf bovengenoemde doelstellingen.



Laag invorderingspercentage

Vanwege de beperkte beschikbaarheid van statistieken ten aanzien van het invorderingspercentage kunnen we slechts een vermoeden uitspreken op basis van inschattingen en statistieken op deelterreinen. Zo worden er statistieken bijgehouden van natuurlijke personen die, na het faillissement van hun onderneming, in betalingsproblemen komen. Het gemiddelde invorderingspercentage was in 2015 7,7 procent op een gemiddelde schuld van circa 235.000 euro. Na kosten voor uitvoering van het faillissement daalt dat naar 5,2 procent.

Voor natuurlijke personen die op een andere wijze in betalingsproblemen komen, is de gemiddelde schuld kleiner, circa 42.000 euro. Tegelijkertijd is de terugbetaalcapaciteit van deze groep doorgaans klein, wat een hoog invorderingspercentage onwaarschijnlijk maakt. Deze huishoudens hebben veelal lage inkomens; in 2017 bedroeg het mediane inkomen van deze groep 1.675 euro per maand. Na aftrek van het minimum 'vrij te laten bedrag' (VTLB, oftewel het leefgeld) – resteren er doorgaans slechts enkele tientjes per maand. Dat levert bij een drie jaar lange standaardduur van de Wsnp te weinig op om het invorderingspercentage boven de tien procent uit te laten komen. Dit lage percentage wordt bevestigd door een recent onderzoek van de Rekenkamer (Rekenkamer 2019), waaruit bleek dat elk jaar 800 miljoen euro aan teruggevorderde toeslagen door de overheid oninbaar blijkt te zijn. De economische schade voor de schuldeisers lijkt dus niet of nauwelijks te worden gemitigeerd door het huidige schuldafhandelingsstelsel. We doen het dus overwegend om weliswaar daadwerkelijk de schulden te innen, maar vooral omwille van de afschrikkende werking.

Nederland heeft een gemiddelde betalingsmoraal

Nederlandse huishoudens scoren iets beter dan het Europese gemiddelde qua betalingsmoraal als het gaat om het aantal rekeningen dat te laat betaald wordt (Intrum, 2018; Nyfer 2004). Veertig procent van de bevolking betaalt één of meerdere keren per jaar een rekening te laat, en zes procent doet dat met meer dan vijf rekeningen. 43 procent betaalt later omdat ze er (even) het geld niet voor hebben. Dat laatste cijfer is relatief hoog binnen Europa. Op dit criterium scoort

Nederland dus in zijn uitwerking niet significant beter dan andere landen, maar ook niet slechter.

Lage private invorderingskosten

Het Nederlandse stelsel scoort goed op het laag houden van de kosten voor schuldeisers, omdat de inning van problematische private schulden grotendeels is uitbesteed aan de overheid. De kosten van gemeentelijke schuldhulpverlening, bewindvoerders en andere uitvoerders worden vooral gedragen door het Rijk. Het volgen en reageren op de verschillende processen om een claim te doen voortbestaan, gaat voor ondernemingen gepaard met beperkte administratieve lasten. De bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan *minnelijke schuldregelingen* is dan ook beperkt, want daar ontbreken veelal de prikkels voor. Dat heeft negatieve gevolgen voor de schuldenaren.

Hoge maatschappelijke schuldenkosten

De kosten van problematische schulden bij huishoudens voor de samenleving zijn hoog. Deze bestaan uit de directe kosten van de schuldhulpverlening, bewindvoerders en de uitvoering van de Wsnp, maar ook uit indirecte kosten. De indirecte kosten bestaan uit extra kosten die huishoudens

Twee Nederlandse schuldafhandelingsystemen KADER 1

In Nederland kennen we twee verschillende schuldafhandelingsstelsels die tot finale kwijting van schulden leiden. Een voor zakelijke rechtspersonen, het zakelijke faillissement, en een ander voor natuurlijke personen, de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). In die laatste categorie vallen de individuele burgers, de huishoudens voor zover de schulden in gemeenschap zijn aangegaan, maar ook de ondernemers indien zij hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de schulden van de onderneming, zoals bij ondernemen als natuurlijk persoon, als vennootschap onder firma (vof), of in het geval van frauduleus handelen in een bv. Natuurlijke personen kunnen in Nederland wel faillissement

aanvragen, maar dat leidt niet tot finale kwijting van de schulden. Zodra de natuurlijke persoon weer inkomen of vermogen heeft, 'herleven' de schulden. Het zakelijke faillissement wordt door dit kabinet herzien omdat de inschatting is dat de huidige vormgeving tot economische schade leidt. Het zakelijke faillissement, zo is het oordeel, bevat te weinig mogelijkheden om tot een doorstart of herstel te komen. Ook de aanpak voor natuurlijke personen wordt verbeterd, maar het grootste deel van de activiteiten bestaat uit onderzoek, onderlinge afspraken tussen gemeentes, Rijk en hulpverleners en investeringen in kennis (SZW, 2019).

met problematische schulden opleveren voor de samenleving, zoals extra zorguitgaven en een lagere arbeidsparticipatie. Er zijn ook nog derde-orde-effecten, zoals de minder goede onderwijsprestaties van kinderen uit huishoudens met problematische schulden (Kinderombudsman, 2017).

De totale kosten van problematische schulden worden geschat op zeventien miljard euro per jaar (SZW, 2011). Acht miljard hiervan betreft extra uitkeringen, zes miljard gemiste economische groei door arbeidsverzuim, twee miljard extra ziektekosten, terwijl uitvoeringskosten en overige posten één miljard betreft. En daar staat dan 272 miljoen aan niet-betaalde private schulden tegenover. We maken zeventien miljard aan kosten, om 272 miljoen aan private schulden uiteindelijk al dan niet te innen. Dergelijke studies zijn uiteraard beperkt in hun betrouwbaarheid en precisie, en zijn voor dit artikel geëxtrapoleerd naar heel Nederland. Ze worden wel degelijk bevestigd door veelvuldig incidenteel bewijs, waarbij gemeentes en hulpverleners vele honderdduizenden euro's aan kosten maken voor een schuld van enkele tienduizenden euro's. De kosten lijken de baten dus fors te overstijgen.

Schulden blijven lang staan

In Nederland hebben schuldenaren nooit de zekerheid dat ze van hun problematische schulden af kunnen komen. Een persoonlijk faillissement leidt namelijk niet altijd tot een finale kwijting van de schulden. Dat doet de Wsnp wel, maar deze betreft niet iedereen. Jaarlijks worden circa 86.000 huishoudens toegelaten tot de schuldhulpverlening, en worden er circa 12.000 Wsnp-verzoeken ingediend (Raad voor Rechtsbijstand, 2017). Circa zestig procent van alle Wsnp-verzoeken wordt door de rechtbank toegewezen. Circa de helft van de schuldhulpverzoeken leidt niet tot oplossing van de schulden (NVVK, 2018). Volgens het Nibud is dat nog maar een beperkt deel van de problematiek, want een kleine 300.000 huishoudens hebben wel problematische schulden, maar melden zich niet bij de schuldhulpverlening (Nibud, 2019).

Daarnaast hebben schuldenaren ook geen autonoom handelingsperspectief. Toelating tot de Wsnp kan pas plaatsvinden na gemeentelijke schuldhulpverlening en de verken-

ning van een minnelijk traject. Dat zou acceptabel zijn als burgers het recht hebben op schuldhulpverlening, maar dat bestaat niet. Niet alle gemeentes laten alle hulpvragers toe tot de schuldhulpverlening, en van die groep wordt niet voor iedereen een Wsnp-verzoek ingediend. Een beroep hiertegen is mogelijk, maar kost tijd en leidt tot extra kosten.

Het resultaat is een forse groep mensen die met zeer langdurige schulden kampt. Het gebrek aan schuldafhandeling heeft dan het karakter van een straf, en levert geen adequate bescherming op. Ook staat dit niet in verhouding tot de omvang van de schulden.

Naar een efficiënter systeem

Het kabinet maakt een doorstart of nieuwe kans bij zakelijke faillissementen makkelijker. Voor schuldafhandeling bij natuurlijke personen beperkt het huidige kabinet zich tot een serie kleine aanpassingen die geen noemenswaardig effect hebben op de doelstellingen van een goed schuldafhandelingssysteem (kader 1). De aanpassingen voorkomen in veel gevallen het snelle oplopen van de schulden door de kosten van incasso en wanbetaling te beperken, – en zijn in die zin te prijzen – maar de rest van de aanpassingen is weinig fundamenteel. De problemen worden immers vooral veroorzaakt door de lange duur van de schuldafhandeling, het ontbreken van prikkels bij de schuldeisers om te schikken, en de extreem hoge toegangsdrempels tot finale kwijting via de Wsnp.

Uiteindelijk behoudt de schuldafhandeling in Nederland daarom nog steeds het karakter van een langdurige straf. Het levert de schuldeisers weinig op, het leidt tot hoge maatschappelijke kosten, en houdt schuldenaren jarenlang in onzekerheid of diepe armoede. Daarvoor krijgen we een prima, maar niet uitzonderlijke betalingsmoraal terug. Die balans is feitelijk uit het lood geslagen. De oplossing zou kunnen liggen in meer snelheid in de afhandeling, het instellen van een register voor kwijtschelding, andere prikkels voor schuldeisers en meer toegankelijkheid tot een vroegtijdige finale kwijting.

Maak kwijtschelding makkelijker en sneller

'Debts that cannot be repaid, will not be repaid.' Het is de eerste regel die bankiers en obligatie-beleggers leren. Om schulden te verhalen op mensen met geen of een beperkt verdienvermogen, is niet alleen zinloos maar zelfs schadelijk en zeer kostbaar. Dit kan men voorkomen door schulden sneller en vaker kwijt te schelden.

Stel een kwijtscheldingsregister in

Het sneller en makkelijker kwijtschelden van schulden moet echter niet leiden tot misbruik of herhaling makkelijker maken. Dat kan woren ondervangen door het opzetten van een kwijtscheldingsregister waar instanties en ondernemingen onder voorwaarden inzage in kunnen krijgen. Daarbij is het verlies aan autonomie en waardigheid voor eenieder die door een dergelijk proces heen moet, zo hoog dat het altijd een sterk afschrikwekkende werking zal houden. De ervaringen in Zweden, waar de betalingsmoraal vergelijkbaar is met Nederland bevestigen dat (kader 2).

Kronofogden: hulp en afschrikking

KADER 2

In Zweden is er een landelijk orgaan voor private schuldafhandeling (*Kronofogden*) waarin alle functies van schuldhulpverlening en de rechtspraak zijn gecentraliseerd. Dat zorgt ervoor dat de burger maar met één instantie te maken heeft bij problematische schulden. De *Kronofogden* is bevoegd om kwijtschelding te verlenen, schuldeisers te dwingen tot een regeling, en tot andere vormen van schuldafhandeling. Mensen met problematische schulden die al op het bestaansminimum zitten, worden geacht geen aflossingscapaciteit te hebben, betalen dus ook niets af en krijgen direct kwijtschelding als de

schulden niet of beperkt verwijtbaar zijn. Maar ze mogen dan geen nieuwe schulden maken gedurende een periode van meestal vijf jaar. Ondernemers die in de schulden zijn geraakt en daarbij roekeloos hebben gehandeld komen ook in zo'n register. Zij mogen dan gedurende vijf jaar geen nieuwe onderneming starten. Voor dergelijke verboden wordt er in Zweden ook een register bijgehouden dat te raadplegen valt voor instanties die daartoe bevoegd zijn. Het register zelf vormt daarmee onderdeel van de afschrikkende werking van het schuldafhandelingssysteem.

Eigen verantwoordelijkheid schuldeisers

Het risico van wanbetaling is een normaal bedrijfsrisico. Het is een risico dat alle bedrijven voortdurend nemen, en het is dan ook normaal om oninbare debiteuren te hebben. Er is geen reden om bedrijven hiervoor in bescherming te nemen. Een goede ondernemer calculeert dit in bij zijn prijsvorming, en beoordeelt bij elke transactie het tegenpartijrisico. We nemen met het huidige systeem die prikkels deels weg, omdat we de administratieve kosten van wanbetaling en invordering socialiseren. Hoe sneller en hoger we het risico van kwijtschelding maken, hoe sneller bedrijven geneigd zijn om mee te werken aan preventie, betalingsregelingen, andere betalingsvormen en gedeeltelijke kwijtschelding. Daarmee hoeven de inspanningen minder publiek te worden gedragen.

Versimpel beroepsmogelijkheden

De tussenstop van de gemeentelijke hulpverlening is niet altijd noodzakelijk of wenselijk, en is kostbaar en tijdrovend. Geef burgers een autonoom recht om direct een beroep te doen op de Wsnp als ze zelf al redelijkerwijs, eventueel met advies van een sociaal raadsman, hebben vastgesteld dat de schulden in geen verhouding staan tot hun verdien capaciteit.

Daarnaast zijn er nog ethische redenen waarom het schuldensysteem aangepast dient te worden. Er moet rekening worden gehouden met de verwijtbaarheid van de schulden en de terugbetalingsmogelijkheden.

Betrek verwijtbaarheid in de beoordeling

De ene schuld is de andere niet. Schulden kunnen niet-verwijtbaar zijn omdat ze ontstaan door overmacht, bijvoorbeeld omdat iemand slachtoffer is van oplichting of diefstal, of omdat mensen ziek worden. Schulden kunnen ook beperkt verwijtbaar zijn, omdat ze bijvoorbeeld ontstaan door gok- of alcoholproblemen of een sterfgeval. Mensen kunnen permanent of tijdelijk minder competent zijn, zoals bij jongeren het geval kan zijn, bij laaggeletterdheid of na een traumatische gebeurtenis. Ook dat reduceert de verwijtbaarheid. De hoofdregel is dan: hoe minder verwijtbaar, hoe sneller er kan worden overgegaan tot finale

kwijting, hoe meer je kunt kwijtschelden of hoe meer je schuldeisers kan dwingen tot een regeling. De rechtbanken zouden ruimere mogelijkheden moeten hebben om hier in een korte procedure over te besluiten.

Daarnaast is er een categorie schulden die nu integraal niet saneerbaar zijn, omdat ze ook echt bedoeld zijn als straf en er ook duidelijke verwijtbaarheid is. Denk bijvoorbeeld aan boetes of het terugbetalen van uitkeringen of het betalen van belastingen na fraude. Deze moeten geheel separaat van saneerbare schulden worden behandeld, waar ze nu een vertragende of blokkerende rol spelen in de behandeling van reguliere schulden. Een versnelling zou ook hier kunnen worden bereikt door vervangende hechtenis. De schuldenaar zou hier dan zelf om moeten kunnen verzoeken.

Tot slot

Er is een goede mogelijkheid om welvaartswinst te realiseren door het systeem van schuldafhandeling te hervormen. Het makkelijker en sneller kwijtschelden, vereenvoudigen van de beroepsprocedure tot toelating tot de Wsnp en meenemen van verwijtbaarheid in de schuldafhandeling leiden een humaner en efficiënter systeem, waarbij men toch geen slechtere betalingsmoraal hoeft te vrezan. En dat is in het belang van alle partijen – en ook van het kabinet.

Literatuur

Intrum (2018). European Consumer Payment Report. Te vinden op www.intrum.com

Kinderombudsman (2015) *Alle kinderen kansrijk: het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede*. Rapport KOMO13/2017. Te vinden op www.dekinderombudsman.nl.

Nibud (2019) *Financiële problemen 2018*. Nibud Rapport, 17 april. Rapport te vinden op www.nibud.nl.

NVVK (2017) *Jaarverslag 2017*. Informatie te vinden op jaarverslag2017.nvkk.eu.

Nyfer (2004) *Sneller betalen dat loont*, juni, Rapport te vinden op www.nyfer.nl

Rekenkamer (2019) *Toeslagen terugbetalen*. Te vinden op www.rekenkamer.nl.

Raad voor Rechtsbijstand (2017). *Monitor Wsnp, veertiende meting over het jaar 2017*, te vinden op www.bureauwsnp.nl

SZW (2011) *Kosten en baten van schuldhulpverlening*. Ape rapport, 867. Rapport te vinden op www.divosa.nl.

SWZ (2019) *Stand van zaken Actieplan brede schuldenaanpak*. Document te vinden op www.rijksoverheid.nl.

VAN ZANTEN



Roger Klaassen

Veel schuldenaren weten schuldhulp slecht te vinden

Ruim een half miljoen Nederlandse huishoudens heeft te maken met ernstige financiële problemen. Een groot deel van deze huishoudens meldt zich niet bij de schuldhulpverlening. Welke groepen zijn dat, en waarom kloppen zij niet aan voor hulp?

IN HET KORT

- Hoewel de vraag naar financiële hulp is gedaald, is het aantal huishoudens met ernstige financiële problemen niet afgenomen.
- Vooral mannen, jongeren, gezinnen, huishoudens met inkomen uit werk en huiseigenaren melden zich vaak niet.
- Schaamte, onderschatting en verkeerde opvattingen over schuldhulp weerhouden mensen ervan hulp te zoeken.

GEA SCHONEWILLE
Economisch psycholoog bij het Nibud

MARION WEIJERS
Adviseur budgetvoorzichting bij het Nibud

Veel mensen hebben een hypotheek- of studieschuld, maar dat hoeft geen probleem te zijn. Wanneer de vaste lasten echter niet meer betaald kunnen worden, spreken we van schulden in de zin van financiële problemen. Financiële problemen hebben een grote impact op iemands leven en op de maatschappij, en daarom is het zaak ze zo vroeg mogelijk op te sporen en te verhelpen. De ervaring leert dat mensen gemiddeld vijf jaar wachten voordat zij hulp zoeken bij de gemeente of andere schuldhulpverleningsinstanties. Met

als gevolg dat in vijf jaar een kleine betalingsachterstand is uitgegroeid tot een grote schuld.

In 2018 hebben 86.200 mensen zich gemeld met een vraag om financiële hulp bij een organisatie die lid is van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), gericht op schuldhulpverlening en sociaal bankieren. Dat is een terugloop van tien procent ten opzichte van het jaar daarvoor (NVVK, 2019).

De schuldproblematiek lijkt echter niet te zijn afgenomen. Nog steeds heeft een op de vijf huishoudens financiële problemen (Schonewille en Crijnen, 2018). Hiervan heeft ongeveer de helft lichte en de andere helft zware financiële problemen. Het totaal aantal huishoudens met ernstige financiële problemen wordt geschat op tussen de 500.000 en 700.000 (Schonewille en Crijnen, 2018).

Slechts een klein deel van de huishoudens met ernstige financiële problemen weet dus de weg te vinden naar de schuldhulpverlening. We onderzoeken, met behulp van data van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorzichting (Nibud) en de NVVK, welke groepen mensen vaker ernstige financiële problemen hebben en welke van deze groepen er aankloppen voor hulp. De data van het Nibud komen voort uit een online vragenlijst, ingevuld door een representatieve groep van 2.558 Nederlanders tussen 18 en 75 jaar. Voor het tweede deel van de analyse gebruiken we data uit het jaarverslag van de NVVK over het jaar 2018 (NVVK, 2019). Uit de analyse blijkt dat bepaalde groepen de hulp beter weten te vinden dan andere.

Analyse

Door middel van een logistische regressieanalyse onderzoeken we, met de data van het Nibud, bij welke aspecten van een huishouden er vaker ernstige betalingsproblemen voorkomen.

De regressieanalyse laat zien dat ernstige betalingsproblemen vaker voorkomen bij mannen dan bij vrouwen, bij jongeren dan bij ouderen, bij huurders dan bij huiseigenaren, bij huishoudens met kinderen dan bij huishoudens zonder kinderen, en vaker bij huishoudens die recent een 'levensgebeurtenis' hebben meegemaakt dan bij huishoudens die dat niet hebben (tabel 1). Als we specifiek kijken naar levensgebeurtenissen zien we dat huishoudens die in het afgelopen jaar minder inkomsten hadden, een andere baan hebben gekregen, minder zijn gaan werken, een scheiding hebben meegemaakt of werkloos zijn geworden, het vaakst ernstige betalingsproblemen hebben (kader 1).

Hulp bij ernstige betalingsproblemen

Vervolgens vergelijken we de data van het Nibud (huishou-

Regressieanalyse ernstige betalingsproblemen en achtergrondvariabelen (n = 1.912) **TABEL 1**

| | Ernstige betalingsproblemen |
|---|-----------------------------|
| Man | 0,832*** |
| Leeftijd | -0,050*** |
| Koopwoning | -0,701*** |
| Lager opgeleid | 0,392 |
| Middelbaar opgeleid | 0,221 |
| Met partner | -0,196 |
| Met kinderen | 0,597** |
| Werksituatie: met pensioen | -0,345 |
| Werksituatie: uitkering (niet pensioen) | 0,391 |
| Werksituatie: zzp'er | 0,456 |
| Werksituatie: niet werkend | -0,349 |
| Inkomen | 0,291 |
| Levensgebeurtenis meegemaakt | 0,558** |

***/** Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

dens met ernstige betalingsproblemen) en van de NVVK (huishoudens die zich hebben gemeld bij de schuldhulpverlening) om zo inzicht te krijgen in de groepen huishoudens met ernstige betalingsproblemen die zich daadwerkelijk melden bij de schuldhulpverlening. Groepen die zich niet of minder vaak melden, zullen beter vertegenwoordigd zijn in de dataset van het Nibud (N=203) dan in die van de NVVK.

Deze vergelijking laat zien dat bepaalde groepen zich niet of minder vaak aanmelden bij de schuldhulpverlening (figuur 1). Hierbij gaat het om gezinnen (met kinderen), om mannen, om huishoudens met inkomen uit werk, om huishoudens met een koopwoning, en om jongere huishoudens. Deze groepen huishoudens zijn vaker onzichtbaar of onbekend bij de schuldhulpinstanties.

Urgentie wordt niet gevoeld

Mogelijk melden deze huishoudens zich minder vaak omdat zij slecht in beeld zijn bij gemeentes, die de schuldhulpverlening meestal uitvoeren. Mensen met een bijstandsuitkering zijn bekend, waardoor deze huishoudens, als er financiële problemen zijn, mogelijk sneller in beeld zijn bij hulpinstanties. Huishoudens met een eigen huis, werkenden en jongvolwassenen zullen minder snel in beeld zijn bij de gemeentelijke hulporganisaties. En ook zijn deze huishoudens zelf minder bekend met de sociale kaart van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Daarnaast blijkt uit het Nibud-onderzoek dat ongeveer de helft van de mensen met ernstige betalingsproblemen zegt dat zij de weg naar de schuldhulp weten te vinden.

Veel huishoudens zijn zich niet voldoende bewust van de ernst van hun betalingsachterstanden

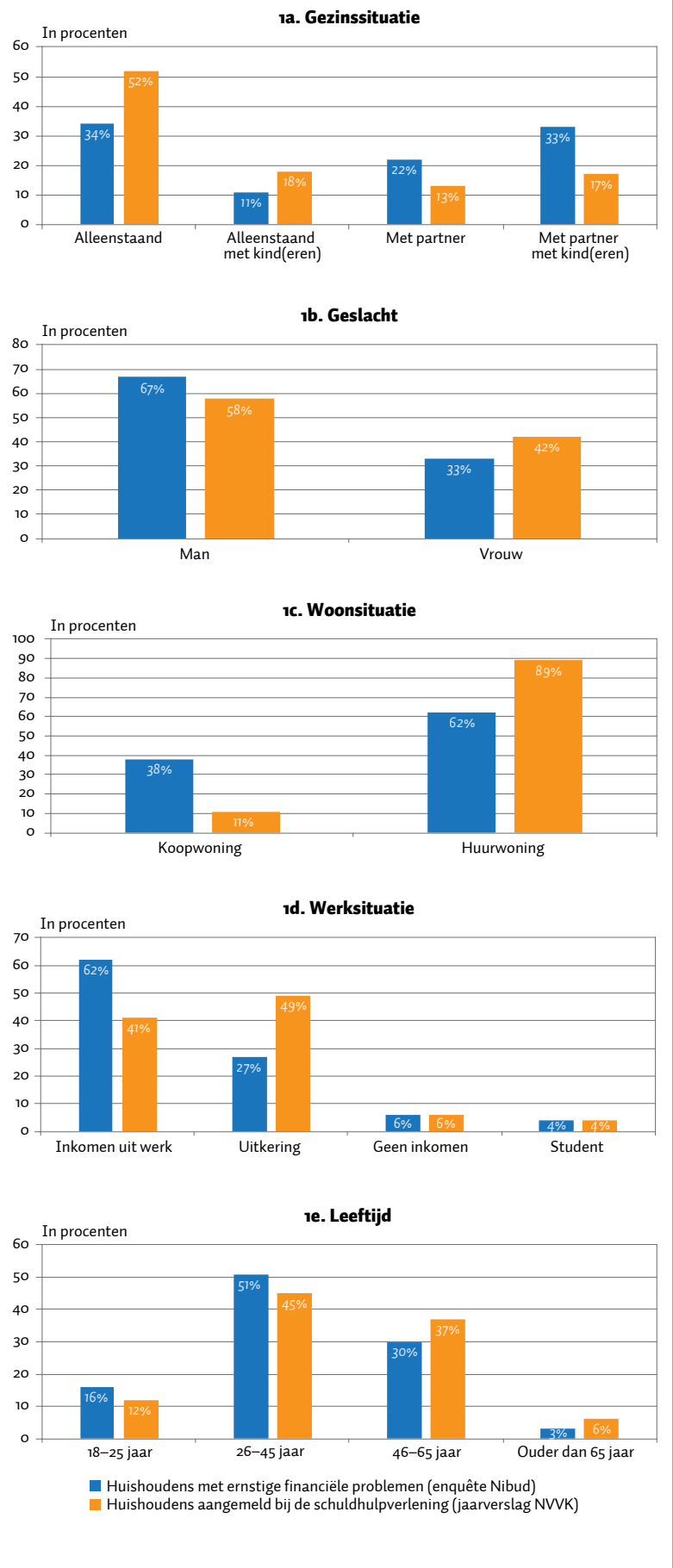
Elf procent weet dat echter niet. Terwijl veertig procent aangeeft deze weg wel te kunnen vinden als dat nodig is. Dit wil dus zeggen dat een groot gedeelte (51 procent) zich niet bewust is van het feit dat hun betalingsachterstanden dermate ernstig zijn dat ze daar hulp bij nodig hebben. Zonder hulp is de kans heel groot dat ze nog verder afglijden in de financiële problemen.

Conclusie en discussie

Het aantal huishoudens met ernstige financiële problemen is – in tegenstelling tot wat de NVVK-jaarcijfers doen vermoeden – niet afgenomen. Een groot gedeelte van hen voelt blijkbaar de urgentie nog niet om hulp te zoeken bij de financiële problemen die er zijn. Vooral mannen, jongeren, gezinnen met kinderen, huishoudens met inkomen

Ernstige betalingsproblemen naar huishoudsituatie

FIGUUR 1





Lichte en ernstige betalingsproblemen

KADER 1

Het Nibud maakt onderscheid tussen lichte en ernstige betalingsproblemen. We spreken van betalingsproblemen als in de afgelopen twaalf maanden een huishouden *minimaal één* van onderstaande betalingsproblemen heeft meegemaakt:

LICHTE BETALINGSPROBLEMEN:

- een enkele keer de huur of hypotheek meer dan tien dagen te laat betalen;
- regelmatig een aanmaning ontvangen;
- regelmatig geen geld meer kunnen opnemen of niet meer kunnen pinnen;
- regelmatig geen automatische incasso kunnen laten afschrijven;
- een keer een voorschot op het salaris vragen;
- brieven van een incassobureau of deurwaarder krijgen;
- regelmatig een creditcardschuld hebben van meer dan 500 euro;
- regelmatig een betalingsregeling treffen.

ERNSTIGE BETALINGSPROBLEMEN:

- regelmatig de huur of hypotheek meer dan tien dagen te laat betalen;
- loonbeslag gelegd op het salaris;
- aangemeld zijn bij het CAK (Centraal Administratiekantoor) vanwege achterstanden bij de zorgverzekering;
- energie afgesloten door te laat betalen;
- regelmatig een voorschot gevraagd op het salaris.

uit werk en huishoudens met een koopwoning melden zich immers minder vaak bij de schuldhulpverlening.

De stap naar de schuldhulpverlening lijkt voor veel mensen te groot of te moeilijk. Er zijn verschillende drempels die mensen ervan weerhouden om zich bij de schuldhulpverlening te melden. Zo onderschatten mensen vaak de ernst van hun problemen en denken ze het zelf te kunnen oplossen. Mensen hebben last van een onrealistisch optimisme, waardoor ze lang het idee hebben dat de financiële problemen wel weer over zullen gaan en dat ze het wel zullen redden (Keizer, 2016). Mogelijk speelt dit vooral bij mensen met een baan.

Daarnaast is schaamte een barrière die door vele schuldenaren wordt ervaren. Het zoeken van hulp bij financiële

problemen wordt gezien als falen. Mogelijk speelt dit ook vooral bij mensen met een baan.

En als men dan toch denkt aan het zoeken van hulp, dan zijn er tegenwoordig zo veel verschillende instanties die hulp aanbieden bij het oplossen van schulden, dat men door de bomen het bos niet meer ziet. Men weet simpelweg niet waar men moet aankloppen met een financiële hulpvraag.

Allerlei opvattingen en misvattingen over schuldhulp spelen ook een rol bij het niet aankloppen bij de hulpverlening. De ene schuldenaar is bereid om allerlei concessies te doen aan het bestedingsgedrag, terwijl de ander niet wil snijden in de uitgavenposten (Jungmann en Kruis, 2014). De gedachte de eigen woning te moeten verkopen, kan ertoe leiden dat huiseigenaren minder geneigd zijn zich te melden bij de schuldhulpverlening. Daarnaast bestaat er, vooral bij jongvolwassenen, de angst dat men de invloed op de eigen situatie verliest zodra men zich aanmeldt bij de schuldhulpverlening.

Wij roepen werkgevers, gemeenten en andere hulpverleningsinstanties op om deze drempels weg te werken. Zodat mensen die de financiële hulp echt nodig hebben ook de hulp kunnen krijgen die zij verdienen.

Literatuur

Jungmann, N. en G. Kruis (2014) *Het verhaal achter de cijfers*. NVVK Eindrapport, 13279. Te vinden op www.nvvk.eu.

Keizer, M. (2016) *Afgelost = opgelost. Hoe verlagen we de drempel tot het zoeken van contact?* Onderzoeksrapport Rijksuniversiteit Groningen, Te vinden op www.syncasso.nl.

NVVK (2019) *Jaarverslag 2018*. Informatie te vinden op jaarverslag2018.nvvk.eu.

Schonewille, G. en C. Crijnen (2018) *Financiële problemen 2018: geldzaken in de praktijk 2018–2019*. Rapport te vinden op www.nibud.nl.

Misplaatste focus op staatsschuld

Het politieke gesteggel over de besteding van het begrotingsoverschot van elf miljard euro is begonnen. Moet het gebruikt worden voor koopkrachtherstel, voor duurzaamheid of voor een versnelde aflossing van de staatsschuld?

Het kabinet heeft een uitgesproken voorkeur voor het laatste. Dit past naadloos in het politiek dominante narratief dat sinds het uitbreken van de crisis in 2008 de hoge staatsschulden aanwijst als het voornaamste macro-economische risico, met Griekenland als afschrikwekkend voorbeeld.

Op dit narratief is veel af te dingen. Zo is er geen eenduidig verband tussen de hoogte van de staatsschuld en de macro-economische groei – de waarde van tachtig procent, die de Amerikaanse economen Reinhart en Rogoff (2011) aanwezen, bleek gebaseerd op een tikfout. Empirisch gezien bestaat er een enorme bandbreedte in de hoogte van de staatsschuld die nationale economieën kennelijk kunnen dragen. Terwijl de Franse economie bijvoorbeeld groeit met 1,8 procent bij een staatsschuld van tegen de 100 procent, groeit die van Japan bij een staatsschuld van rond de 220 procent met 1,7 procent. Belangrijker dan de hoogte van de schuld zijn de houdbaarheid van de schuld, de looptijd ervan en de identiteit van de bezitters.

Kwalijker aan de focus op staatsschulden is dat deze preoccupatie het zicht belemmert op de veel grotere risico's van hoge private schulden. De crisis die in 2008 uitbrak, en die in 2010 muteerde in de eurocrisis, is namelijk niet ontstaan door te hoge publieke schulden maar door te hoge private schulden, om meer precies te zijn: te hoge hypotheekschulden.

In een aantal landen, waaronder Nederland, is onder invloed van beleid de woningmarkt in een paar decennia langzamerhand getransformeerd van een huurdersmarkt tot een kopersmarkt. En wie van huurders kopers wil maken, zal ze toegang moeten geven tot forse kredieten, zeker als grote delen van de spaarruimte worden benut voor de oude dag – zoals in Nederland het geval is. Dit betekende hogere *loan-to-value*-plafonds, hogere *loan-to-income*-normen, meer aflossingsvrije hypotheekvormen, meer fiscale aftrekmogelijkheden, een verschuiving van individuele inkomens naar gezinsinkomens – als grondslag voor de beoordeling van de houdbaarheid van de lening – en een verruiming van de mogelijkheid om pakketten hypotheek van de bankbalans te halen en door te verkopen aan derden.

Als gevolg van het beleid om kopen te stimuleren, zijn banken zich vrijwel volledig gaan toeleggen op hypotheekverstrekking – dat levert hoge rendementen op tegen, in ieder geval in West-Europa, weinig risico. Hierdoor zijn hun balansen de afgelopen twintig jaar geëxplodeerd, zijn de woonlasten de pan uit gerezen en is de kwetsbaarheid van huishoudens enorm toegenomen. In 2008 was Nederland



EWALD ENGELEN

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

met een uitstaand bedrag van 650 miljard euro wereldkampioen hypotheekschulden. En ja, daar staan weliswaar dan pakweg 1.400 miljard euro aan pensioenspaargelden tegenover – maar wat heb, je als je veertig bent tijdens een huizen crisis, aan spaargeld waar je pas aan mag komen na je zeventigste? Oftewel: in een liquiditeitscrisis doet het er niet toe of je al dan niet solvabel bent.

Hoe groot de macro-economische kwetsbaarheden zijn die hoge hypotheekschulden met zich meebrengen, hebben Nederlanders aan den lijve mogen ervaren. Toen in 2010, door onzekerheid op de financiële markten, de transacties op de woningmarkt tot stilstand kwamen en de marktwaarde van woningen in korte tijd kelderde zodat er steeds meer huishoudens aankwamen tegen onderwaarde, begon in feite het grote private ontschulden. Burgers schrapten hun overbodige consumptie en gebruikten de vrijgekomen

bestedingsruimte om versneld af te lossen. De macro-economische gevolgen waren groot: groei werd krimp, volledige werkgelegenheid werd torenhoge werkloosheid, en het begrotingsoverschot van 2008 werd in de daaropvolgende jaren een begrotingstekort van meerdere procenten.

En daar komt het gesteggel over het begrotingsoverschot van 2018 om de hoek kijken. Want door de fixatie op de hoogte van de staatsschuld, hebben de drie kabinetten-Rutte exact het tegenovergestelde gedaan van wat de burgers nodig hadden. In plaats van burgers, door het laten oplopen van het begrotingstekort, in staat te stellen te ontschulden zonder te hoeven snijden in hun consumptieve bestedingen, hebben Rutte I, II en III meer dan vijftig miljard euro van de portemonnee van de gewone man naar de eigen balans laten vloeien. Reductie van de staatsschuld boven alles. Het was oerstom en veel te bruusk.

En zo kan het dat – terwijl het kabinet trots meldt dat de staatsschuld gezakt is tot onder de Maastricht-norm van zestig procent – onze private schuld zich nog altijd op het internationaal ongekende niveau bevindt van pakweg drie maal het Nederlandse bruto binnenlands product. Ontschuld is er nog nauwelijks. En de kwetsbaarheden zijn dus nog net zo groot.

Ik zou het als kabinet wel weten: geef die overschotten in de vorm van belastingverlagingen en kostenreducties terug aan burgers en prikkel ze fiscaal om snel en fors af te lossen. En zorg ervoor dat er een rem komt op nieuwe schuldaanwas door eerherstel voor de sociale huisvesting en afschaffing van het leenstelsel.

Literatuur

Reinhart, C.M. en K.S. Rogoff (2011) *This time is different: eight centuries of financial folly*. Princeton: Princeton University Press.



Taxi

Official taxi stand



Twintig jaar na liberalisering werkt taximarkt nog niet volledig goed

De taximarkt werd in 2000 geliberaliseerd met als doel om een prijsdaling en hogere kwaliteit te realiseren. Vanwege tegenvallende resultaten is sindsdien de taxiwetgeving meermaals gewijzigd. De beoogde kwaliteitsverbetering en prijsdaling zijn tot op heden echter nog niet ten volle bereikt.

IN HET KORT

- De onrust op de taximarkt is opnieuw aangewakkerd door de komst van taxi-app Uber en een toestroom van zzp'ers.
- Pogingen om de kwaliteit te bevorderen via een reputatiemechanisme lijken nog geen vruchten af te werpen.
- Een gelijk speelveld, het tegengaan van overlast en een werkend reputatiemechanisme vormen de uitdagingen voor beleid.

SIETSE COMPAGNER

Adviseur bij
KWINK Groep

JAKAR WESTERBEEK

Adviseur bij
KWINK Groep

Twintig jaar geleden, in 1999, kondigde de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat Tinke Netelenbos een reeks maatregelen aan die als doel hadden om de Nederlandse taximarkt te liberaliseren. Onderdeel van dit pakket aan maatregelen was het opheffen van de quota op de uitgifte van taxivergunningen en het loslaten van de vaste tarieven. Het beoogde doel van deze liberalisering was om de concurrentie op de Nederlandse taximarkt te bevorderen, en zo een prijsdaling en betere kwaliteit in het taxivervoer te realiseren (Tweede Kamer, 1998).

Voorafgaand aan de liberalisering stelde Van Waarden (1998) dat deregulering niet zou leiden tot een beter functionerende markt, aangezien de specifieke eigenschappen van de taxibranche concurrentie binnen de taximarkt verhinderden. Zo beschreef hij dat er sprake was van asymmetrische informatie tussen taxichauffeur en klant en dat daaruit machtsongelijkheid voortvloeide bij de prijsonderhandelingen. Het liberaliseren van de taximarkt zelf ging ook niet zonder slag of stoot. Zo leidde het opheffen van de quota tot onrust op de taximarkt en kwam het in Amsterdam zelfs tot een 'taxioorlog' tussen chauffeurs van de voormalig monopolist Taxicentrale Amsterdam (TCA) enerzijds en nieuwkomers op de markt anderzijds.

Anno 2018 kondigde de Vlaamse minister van Mobiliteit Ben Weyts een vergelijkbare reeks maatregelen aan

voor de Vlaamse taximarkt, waaronder het loslaten van de quota op taxivergunningen en de vaste prijzen (Weyts, 2018). Deze aankondiging in Vlaanderen vormt nu een mooie aanleiding om te na te denken over de ontwikkeling van de Nederlandse taximarkt in de afgelopen decennia en de vraag te stellen hoe de Nederlandse taximarkt zich sinds de liberalisering ontwikkeld heeft.

Deregulering

Met de invoering van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) werd de Nederlandse taximarkt per 1 januari 2000 geliberaliseerd. De belangrijkste implicaties van de invoering van de Wp2000 voor de taximarkt waren het opheffen van de capaciteitsbeperking op vergunningen en het vrijgeven van de tarieven voor taxivervoer – al bleef er een landelijk maximumtarief bestaan. De capaciteitsbeperkingen die golden vóór de invoering van de Wp2000 gaven chauffeurs die in bezit waren van een vergunning een bevoorrechte positie. Aldus konden zij hun beroep uitoefenen zonder veel concurrentie. Vergunningen werden door gemeenten beperkt uitgegeven en waren dan ook een kostbaar bezit. Het gevolg was dat deze vergunningen voor veel geld onderhands werden verhandeld. In Amsterdam waren de prijzen van deze sluikehandel in vergunningen eind jaren negentig opgelopen tot zo'n 300.000 gulden per stuk (Andere Tijden, 2015).

De liberalisering van de taximarkt betekende het toelaten van concurrentie tot de markt, met als doel prijzen te drukken en kwaliteit te verhogen. In de periode 1999–2003 nam zowel het aantal taxibedrijven als het aantal voertuigen met vijftig procent toe (TNS NIPO, 2004). Vergunninghouders zagen hun inkomen bedreigd worden door deze toenemende concurrentie. Daarbij kwam dat de voorheen voor veel geld verhandelde vergunningen na het opheffen van de capaciteitsbeperking waardeloos werden.

De onvrede onder deze chauffeurs leidde in de periode rond de liberalisering tot een heuse 'taxioorlog'. Deze taxioorlog woedde met name in Amsterdam, waar geregeld incidenten plaatsvonden tussen voormalig monopolist Taxicentrale Amsterdam (TCA) en de nieuwkomers. Een van deze nieuwkomers was het bedrijf Taxidirect, dat in 1998 de Amsterdamse taximarkt betrad. Chauffeurs van Taxidirect werden herhaaldelijk belaagd door TCA-chauffeurs, waarbij ze bedreigd werden, autobanden lek werden gestoken en passagiers uit wagens werden getrokken (De Volkskrant, 2001).

Tussentijdse bijsturing

Het beoogde doel van de liberalisering – prijsverlaging en een hogere kwaliteit van het taxivervoer – leek uit te blijven. Ondanks het grotere aantal chauffeurs stegen de taxitarieven tussen 1999 en 2003 met 26 procent; harder dan de algemene prijsontwikkeling (de consumentenprijsindex steeg in dezelfde periode met 14 procent; TNS NIPO, 2004). Tegelijk bleef de kwaliteit van taxiriten in de ogen van de consument ongewijzigd. Een verklaring hiervoor wordt gegeven door Van Staveren (2013), namelijk dat de tariefstructuur van taxi's dermate complex is dat het voor consumenten moeilijk is om aan prijsvergelijking te doen. Dit belemmert vervolgens een goede prijsvorming en daarmee de concurrentie.

Als reactie op deze ontwikkelingen werd er in 2004 een landelijk chauffeursexamen ingevoerd, waarbij er eisen werden gesteld aan de stratenkennis en vakbekwaamheid van de chauffeurs. Ook werd er een handhavingsconvenant met vier grote steden opgesteld. Ook deze in 2004 genomen maatregelen leken niet het gewenste effect te hebben. Met name in de grote steden bleven er problemen bestaan met de kwaliteit van het taxivervoer (Rebel group, 2014). Zo kwamen de weigering van korte ritten, het vragen van hoge prijzen en de intimidatie van klanten nog veel voor (Het Parool, 2009). De meeste problemen op de taximarkt concentreerden zich in feite bij de opstapmarkt. De opstapmarkt omvat het aanhouden van taxi's op straat of het instappen bij een taxistandplaats. Het bestellen van een taxi – telefonisch of via een app – wordt volgens de wet gezien als een andere vorm van taxivervoer.

In reactie op de bovengenoemde problematiek werd er in 2011 een wijziging van de Wp2000 doorgevoerd (Rebel group, 2014). De wetwijziging gaf gemeenten aanvullende bevoegdheden om de lokale kwaliteit van taxivervoer te verbeteren. Deze bevoegdheden hadden tot doel om gemeenten in staat te stellen het reputatiemechanisme te bevorderen door eisen te stellen aan de herkenbaarheid van taxi's en de behandeling van consumentenklachten. Een reputatiemechanisme kan een belangrijke prikkel zijn tot het bieden van een hoge (service)kwaliteit en staat tevens prijsdifferentiatie toe (Rienstra et al., 2016). Klachtenafhandeling speelt hierbij een belangrijke rol. Omdat er bij de opstapmarkt doorgaans geen sprake is van herhaalaankopen is het belangrijk dat klanten kunnen afgaan op de reputatie van een aanbieder. Deze reputatie wordt in theorie gevormd door een goed functionerend klachtenbehandelingsstelsel, waarbij de ervaringen van eerdere klanten worden gebruikt om nieuwe klanten te informeren over de te verwachten kwaliteit. Aanvullend kregen enkele grote gemeenten de bevoegdheid om chauffeurs te verplichten tot groepsvorming binnen een zogeheten Toegelaten Taxi Organisatie (TTO). Deze TTO's zijn er in eerste instantie verantwoordelijk voor om de toegestreden chauffeurs te houden aan de normen wat betreft de basiskwaliteit.

Opkomst zzp'ers

De wetwijziging van de Wp2000 in 2011 heeft in feite niet geleid tot het beoogde resultaat. Via een tussentijdse evaluatie van de taxiwet in 2014 bleek dat vrijwel alle chauffeurs het maximumtarief rekenden (Rebel group, 2014).

Hoewel consistente informatie over de prijsontwikkeling op de taximarkt ontbreekt, suggereert deze bevinding dat er nauwelijks sprake is van prijsconcurrentie. In hetzelfde onderzoek werd er geconcludeerd dat TTO's nog niet volledig slagen in het opzetten van een reputatiemechanisme. Zo is het voor chauffeurs relatief eenvoudig om zich aan te sluiten bij een nieuwe TTO als ze uit een andere TTO gezet zijn. TTO's lijken in 2014 vooralsnog maar beperkt rekening te houden met het functioneren van chauffeurs en streven vooral naar grote ledenaantallen.

Per 1 januari 2016 is de wetgeving voor de taximarkt weer versoepeld door de eerder ingestelde vakbekwaamheidseis voor taxichauffeurs te laten vervallen. De toelichting bij deze regelgevingversoepeling bood een betere aansluiting van de taximarkt op de technologische ontwikkelingen door het schrappen van overbodige regels en administratieve lasten voor chauffeurs (Staatscourant, 2015). Het gevolg van deze versoepeling was een sterke stijging van het aantal zzp'ers. Tussen het eerste kwartaal van 2016 en het vierde kwartaal van 2018 nam het aantal zzp'ers met zeventig procent toe. Een kanttekening bij dit getal is dat de CBS-data waar de berekening zich op baseerde het aantal taxiondernemingen tellen, en niet het aantal chauffeurs. Het is dus niet bekend of de toestroom van zzp'ers voornamelijk bestond uit nieuwe chauffeurs of uit chauffeurs die voorheen in loondienst werkten.

Een belangrijke ontwikkeling die hier op de achtergrond speelde, was de toetreding van de taxi-app Uber tot de Nederlandse markt in 2012. Apps als Uber bieden chauffeurs een eenvoudige toegang tot de bel- en bestelmarkt door via een online platform klanten en chauffeurs onderling te koppelen. De stijging van het aantal chauffeurs tussen 2016 en 2018 suggereert dat, met het vervallen van de vakbekwaamheidseis, een belangrijke drempel is weggenomen voor chauffeurs om toe te treden tot de taximarkt. Cijfers van het aantal nieuwe Uber-chauffeurs in Nederland zijn nog niet beschikbaar, maar het is waarschijnlijk dat dit platform verantwoordelijk is voor een belangrijk deel van deze toestroom van chauffeurs.

Nieuwe onrust

De nieuwe toestroom van zzp'ers sinds 2016 is niet onopgemerkt gebleven. Gevestigde taxichauffeurs laten zich wederom horen, ze klagen over oneerlijke concurrentie door Uber en over het gevaarlijke rijgedrag dat chauffeurs van het platform vaak zouden vertonen (NRC, 2019). Deze onvrede was voor chauffeurs uit Rotterdam en Amsterdam reden om in februari 2019 in colonne naar het Malieveld te rijden om daar te demonstreren.

Omdat Uber-chauffeurs onder de bel- en bestelmarkt vallen en niet onder de opstapmarkt (ritten worden besteld via een app), vallen ze onder andere wetgeving dan chauffeurs die actief zijn op de opstapmarkt. Deze laatste chauffeurs dienen in verschillende grote steden aangesloten te zijn bij een TTO, waarbij er aanvullende kosten en verplichtingen komen kijken. Uber-chauffeurs hebben deze verplichting niet, maar zijn in de praktijk wel directe concurrenten van de opstaptaxi's. Hoewel Ubertaxi's volgens de wet bel- en besteltaxi's zijn, zijn ze vanuit het perspectief van de consument weinig verschillend van opstaptaxi's.

Beide vormen van taxivervoer zijn in de grote steden zonder veel moeite binnen korte tijd te krijgen. Met de komst van taxi-apps is het onderscheid tussen de opstapmarkt en de bel- en bestelmarkt in de praktijk vervaagd. Deze ontwikkeling is tot op heden echter niet omgezet in een wet- en regelgeving.

Daarnaast heeft de evaluatie van het Amsterdamse taxistelsel in 2018 laten zien dat de invoering van de TTO-systematiek geen duidelijke verbetering van de kwaliteit van de Amsterdamse taximarkt opleverde (KWINK groep, 2018). Op basis van gesprekken met de markt, gemeente en handhavers, en de resultaten vanuit het Amsterdamse taxipanel, wordt er geconcludeerd dat zelfregulering van de taximarkt beperkt van de grond is gekomen. Wel zijn de chauffeurs via de TTO's makkelijker aan te spreken. Ongevest gedrag van taxichauffeurs, zoals ritweigering, komt nog steeds voor en er zijn geen signalen dat er sprake is van prijsdifferentiatie.

Uitdagingen

De Nederlandse taximarkt kent drie grote uitdagingen voor de komende jaren. Allereerst zal er een manier moeten worden gevonden om een gelijk speelveld te creëren wat betreft de opstapmarkt en de bel- en bestelmarkt. Dit kan door de regulering van beide markten op elkaar af te stemmen, of door in zijn geheel afscheid te nemen van het juridische verschil tussen beide markten. Alleen dan kan er sprake zijn van een gelijkwaardige concurrentie en wordt er een deel van de onvrede onder chauffeurs weggenomen. Het Taxidecreet van de Vlaamse minister Ben Weyts sluit in dit opzicht beter aan op de recente (technologische) ontwikkelingen in de taximarkt (Vlaams Parlement, 2018). In dit decreet wordt in de vergunningverlening geen onderscheid gemaakt tussen de opstapmarkt en de bel- en bestelmarkt.

De tweede uitdaging bevindt zich bij de aanpak van de leefbaarheidsproblematiek die door de taximarkt wordt veroorzaakt. De verhalen over taxi's, zeker in de grote steden, schetsen een beeld van hinderlijk rijgedrag, grote verkeersdruk en 's nachts rondrijden in de stad om in de buurt te zijn met het oog op de volgende rit. Omdat de Nederlandse taxiwetgeving via de Wp2000 enkel is gericht op kwaliteit voor de reiziger kunnen dergelijke leefbaarheidsproblemen niet door middel van de taxiwetgeving worden opgelost. Om dergelijke problematiek aan te pakken zal er dus gezocht moeten worden naar oplossingen op het gebied van de openbare orde of ruimtelijke ordening. Een voorbeeld hiervan is de (her)inrichting van taxistandplaatsen op een manier die de overlast van verkeersdruk minimaliseert.

De laatste uitdaging ligt in het creëren van een goed werkend reputatiemechanisme. De evaluatie van de TTO-systematiek in Amsterdam laat zien dat het moeilijk is om een dergelijk mechanisme in de markt te introduceren. Mogelijk kan de technologie hier nog uitkomst bieden. Zo kan er worden gedacht aan de bredere toepassing van laagdrempelige beoordelingssystemen, die klanten in staat stellen om een rit te beoordelen. Dat kan via een app, zoals nu al het geval is bij Uber, of eventueel via systemen die direct zijn ingebouwd in de taxi's. Een technologische oplossing

laat echter een belangrijke vraag onbeantwoord: wie is er verantwoordelijk voor de totstandkoming? Beleidsmakers kunnen dit aan de markt overlaten of ingrijpen. Dit vraagt om een principiële keuze.

Tot slot

Amsterdam heeft al aangekondigd werk te willen maken van het oplossen van het ongelijke speelveld, het tegenaan van overlast en het creëren van een werkend reputatiemechanisme, en is druk bezig met een nieuwe beleidsagenda. Verder zal er in Vlaanderen binnenkort blijken of het decreet van Ben Weyts, dat meer lijkt te zijn afgestemd op de recente ontwikkelingen op de taximarkt, leidt tot de gewenste resultaten. Wat in ieder geval duidelijk is, is dat de zoektocht naar een adequate aanpak met betrekking tot de taximarkt nog niet voorbij is.

Literatuur

Andere tijden (2015) *De taxioorlog*, 3 november 2015. Te vinden op www.andertijden.nl.

De Volkskrant (2001) *Taxioorlog pas over als elke chauffeur meedoet*. De Volkskrant, 26 februari.

Het Parool (2009) *Taxigangsters heer en meester op Leidseplein*. Het Parool, 3 juli.

KWINK groep (2018) *Evaluatie taxistelsel Amsterdam*. Kwink groep Eindrapport, 27 februari. Te vinden op assets.amsterdam.nl.

NRC (2019) *Taxichauffeurs dinsdag in colonne naar Den Haag uit protest tegen Uber*. NRC, 18 februari.

Rebel group (2014) *Tussentijdse evaluatie taxiwet*. Rebel group Rapport, 19 december. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.

Rienstra, S.A., P. Bakker en J.G. Visser (2015) *UberPOP en de regulering van de taximarkt*. ESB, 100(4721), 660–662.

Staatscourant (2015) nr. 44664, 9 december 2015.

Staveren, I.P. van (2003) *Deregulering taximarkt mislukt*. ESB, 88(4406), 13–15.

TNS NIPO (2004) *Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999–2003*. TNS NIPO Eindrapport, ZI480. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.

Tweede Kamer (1998) *Memorie van toelichting wijziging van de Wet personenvervoer voor het taxivervoer (deregulering taxivervoer)*. Kamerstuk 25910. Te vinden op www.parlementairemonitor.nl.

Vlaams Parlement (2018) *Ontwerp van decreet betreffende het individueel bezoldigde personenvervoer*. Decreet 1780 (2018–2019) nr. 1. Te vinden op www.vlaamsparlement.be.

Waarden, F. van (1998) *Transacties over taxi's*. ESB, 83(4135), 28–33.

Weyts, B. (2018) *Nieuw decreet democratiseert taxi voor iedereen*. Publicatie te vinden op www.ben.weyts.be.

Nederlandse belasting-opbrengsten stegen harder dan gemiddeld in Europa

De koopkrachtontwikkeling in Nederland is matig, zo matig dat minister-president Mark Rutte recent besloot het grootbedrijf op te roepen om de lonen sterker te verhogen. Die oproep gaat echter voorbij aan de aanzienlijke lastenverzwaringen die de opeenvolgende kabinetten hebben doorgevoerd.

IN HET KORT

- Sinds 2007 stegen de belastingen en premies in Nederland harder dan in naburige landen en het EU-gemiddelde.
- Vooral de inkomstenbelasting en sociale premies drukten de koopkrachtontwikkeling via de lastendruk op arbeid fors.
- Deze cijfers tonen dat de politieke wens om het EMU-saldo te verbeteren in Nederland sterk was.

WIMAR BOLHUIS

Universitair docent
aan de Universiteit
Leiden

Na de uitbraak van de kredietcrisis in 2008 hebben de opeenvolgende Nederlandse regeringen maatregelen genomen om het overheidstekort te verminderen. Een aanzienlijk deel hiervan betrof lastenverzwaringen. Het Centraal Planbureau becijferde voor de periode 2011–2017 dat 16 miljard euro van de cumulatief 46 miljard euro aan tekortreducerende maatregelen uit lastenmutaties bestond (Suyker, 2016). Dit spoort met de wetenschap dat politici in crises bereidwilliger zijn om impopulaire maatregelen te nemen en hervormingen door te voeren (Alesina et al., 2006).

Maar hoe effectief ook voor snelle tekortreductie, het verhogen van de lasten heeft natuurlijk nadelige economische effecten en beperkt de koopkrachtontwikkeling. In dit artikel bekijk ik in hoeverre de belasting- en premieopbrengsten in Nederland veranderden – zowel in omvang als in samenstelling – en vergelijk die verandering met die in de naburige landen Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, en ook met het EU-gemiddelde.

Veel EU-lidstaten hebben lastenverzwaringen doorgevoerd om hun overheidstekort te verminderen, en ze hebben op door de Europese Commissie georganiseerde bijeenkomsten kennis uitgewisseld over de wenselijkheid van belastingmaatregelen (Princen en Mourre, 2013). Behalve dat deze vergelijking licht werpt op een van de verklaringen voor de trage koopkrachtontwikkeling, toont het ook de politieke en ideologische keuzes van de verschillende regeringen.

Data en interpretatie

Een vergelijking van de belasting- en premieopbrengsten van EU-lidstaten kan gemaakt worden met de *data on taxation*-database van de Europese Commissie (EC, 2018). Het meest recente jaar in deze database is 2017. De kernvergelijking in dit artikel is daarom tussen de jaren 2007 – het jaar vóór de uitbraak van de crisis – en 2017.

Afwijkende conjunctuurbeelden liggen niet voor de hand als verklaring voor de verschillen in belasting- en premieopbrengsten. De financieel-economische situatie in beide jaren is in Nederland vergelijkbaar met de naburige lidstaten en het EU-gemiddelde (tabel 1): een hoogconjunctuur met behoorlijke bbp-groei, een vergelijkbare werkloosheid (met uitzondering van Duitsland), een gematigde inflatie en relatief goede overheidsfinanciën (uitgezonderd België en Frankrijk).

Het gevoerde beleid is daarentegen wel een voor de hand liggende verklaring voor de verschillen in belasting- en premieopbrengsten en die pluis ik in dit artikel dan ook uit. Daarbij blijven verklaringen voor het gevoerde beleid zelf, zoals bijvoorbeeld de invloed die het relatieve niveau van de belasting- en premieopbrengsten in 2007 in een land heeft op de beleidsafweging, buiten beschouwing.

Omvang opbrengsten

De totale belasting- en premieontvangsten van Nederland zijn tussen 2007 en 2017 met 3,2 procentpunt bbp (bruto binnenlands product) gestegen, van 35,5 procent bbp naar 38,8 procent bbp (er zijn afrondingsverschillen). Hiervan wordt 1,8 procentpunt verklaard door belastingen (57 procent) en 1,4 procentpunt door sociale premies (43 procent).

Nederland heeft, in vergelijking met de naburige lidstaten en het EU-gemiddelde, na uitbraak van de crisis de belasting- en premieopbrengsten relatief sterk verhoogd (figuur 1). Over de periode 2007–2017 was de stijging van de totale opbrengsten ruim drie keer zo groot als het EU-gemiddelde en bijna het dubbele van de stijging in Duitsland en België. Alleen Frankrijk verhoogde de totale opbrengsten wat meer dan Nederland. Hier speelt een rol dat Nederland de afnemende gasbaten compenseert met fiscaal beleid, wat een wezenlijk verschil is met andere landen. Het Verenigd Koninkrijk koos voor een zeer beperkte stijging.

De Nederlandse regeringen maakten ook in het soort lastenverzwaring andere keuzes dan veel andere EU-landen.

Deze werden in sterke mate opgebracht uit de directe belastingen en sociale premies, en niet zozeer uit indirecte belastingen. De opbrengsten uit de directe belastingen op inkomen en uit de sociale premies voor volks- en werknemersverzekeringen stegen circa veertig procent sterker dan in Duitsland, België en Frankrijk. Het EU-gemiddelde bleef zelfs stabiel en de opbrengsten van directe belastingen in het Verenigd Koninkrijk daalden. Opmerkelijk is dat Nederland relatief zeer weinig extra opbrengsten realiseerde uit indirecte belastingen op productie, producten en diensten.

Directe belastingen

Ook de opbouw van de directe belastingopbrengsten wijkt af (figuur 2). In ons land namen bovenal de inkomsten uit de inkomstenbelasting toe, namelijk met 1,7 procentpunt bbp, bijna twee keer zoveel als in Duitsland en Frankrijk (1,0 procentpunt bbp). De opbrengsten uit de vennootschapsbelasting daalden in Nederland met 0,1 procentpunt bbp. Dit is eenzelfde afname als in Duitsland en Frankrijk, maar fors minder dan het EU-gemiddelde.

België en het Verenigd Koninkrijk wijken duidelijk af van de overige landen en het EU-gemiddelde. In deze twee landen lijkt nagenoeg tegenovergesteld belastingbeleid te zijn gevoerd, wat aangeeft dat de politiek-ideologische samenstelling van de regering ertoe doet.

Sociale premies

In Nederland zijn bedrijven vooral meer sociale premies gaan afdragen (figuur 3). De premieopbrengsten stegen met 1,4 procentpunt bbp sterker dan in andere EU-landen, en hiervan betaalden de werkgevers 68 procent en huishoudens 32 procent. Zowel de absolute als de relatieve toename is fors in vergelijking met het EU-gemiddelde en de naburige lidstaten – opnieuw met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk.

Maar ook de omvang van de afgedragen premies door huishoudens steeg in Europees perspectief aanzienlijk. Vorig jaar toonden Caminada et al. (2018) al aan dat de lastendruk tussen 2001 en 2014 voor Nederlandse huishoudens toenam, vooral door zorg- en pensioenpremies. De sterk toegenomen opbrengsten uit de inkomstenbelasting en sociale premieheffing tussen 2007 en 2017 verklaart mede waarom nu de ontwikkeling van het netto besteedbaar inkomen van huishoudens achterblijft bij de stijgende brutolonen.

Indirecte belastingen

Nederland koos er in mindere mate voor om de opbrengsten uit indirecte belastingopbrengsten te verhogen. Figuur 4 laat zien hoe de opbouw van deze categorie tussen 2007 en 2017 veranderde. In vrijwel alle lidstaten stegen de belastingopbrengsten op productie. Aannemelijk is dat dit het gevolg is van de toenemende milieu- en energiebelastingen. Het is opmerkelijk dat de btw-opbrengst als percentage van het bbp in tien jaar niet steeg, gelet op de btw-verhoging op 1 oktober 2012. In EU-perspectief ontvangt Nederland nog steeds weinig btw (plek 23 uit 28 lidstaten). Een politiek-economische reden voor de relatief lage btw-opbrengsten kan zijn dat, hoewel de stijging van indirecte belastingen op langere termijn weliswaar meer groeivrien-

Macro-economische vergelijking tussen 2007 en 2017 voor de onderzochte EU-landen

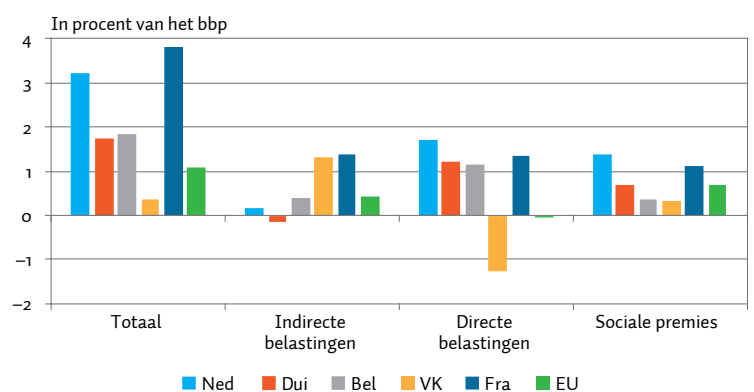
TABEL 1

| | Bbp | | Werkloosheid | | Inflatie | | EMU-saldo | | EMU-schuld | |
|-------------|------|------|--------------|------|----------|------|-----------|------|------------|-------|
| | 2007 | 2017 | 2007 | 2017 | 2007 | 2017 | 2007 | 2017 | 2007 | 2017 |
| Ned | 3,8 | 2,9 | 4,2 | 4,9 | 1,6 | 1,3 | -0,1 | 1,2 | 43,0 | 57,0 |
| Dui | 3,3 | 2,2 | 8,5 | 3,8 | 2,3 | 1,7 | 0,2 | 1,0 | 63,7 | 64,5 |
| Bel | 3,4 | 1,7 | 7,5 | 7,1 | 1,8 | 2,2 | 0,1 | -0,8 | 87,0 | 103,4 |
| VK | 2,5 | 1,8 | 5,3 | 4,4 | 2,3 | 2,7 | -2,6 | -1,9 | 41,7 | 87,1 |
| Fra | 2,4 | 2,3 | 8,0 | 9,4 | 1,6 | 1,2 | -2,6 | -2,8 | 64,5 | 98,4 |
| EU28 | 3,1 | 2,5 | 7,2 | 7,6 | 2,4 | 1,7 | -0,9 | -1,0 | 57,5 | 81,7 |

Data: Eurostat | ESB

Verandering belasting- en premieopbrengsten tussen 2007 en 2017

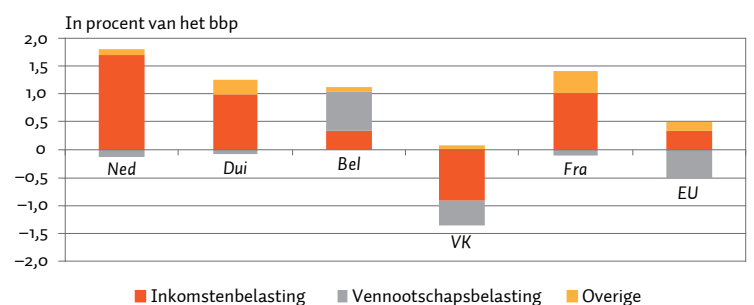
FIGUUR 1



Data: Europese Commissie | ESB

Verandering opbrengsten directe belastingen tussen 2007 en 2017

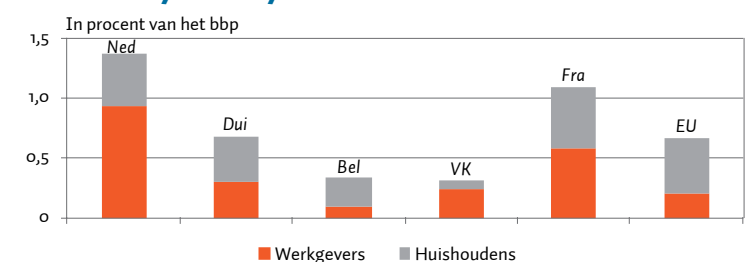
FIGUUR 2



Data: Europese Commissie | ESB

Verandering opbrengsten sociale premies tussen 2007 en 2017

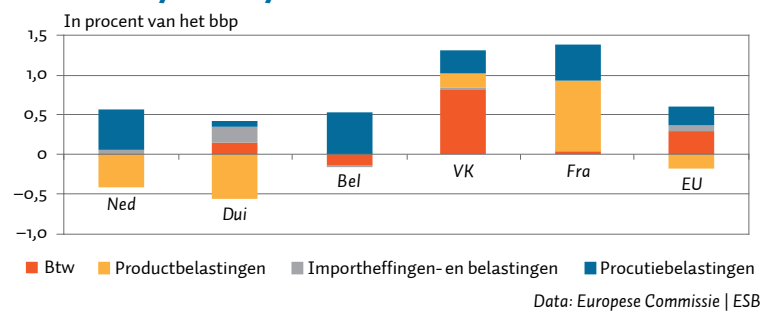
FIGUUR 3



Data: Europese Commissie | ESB

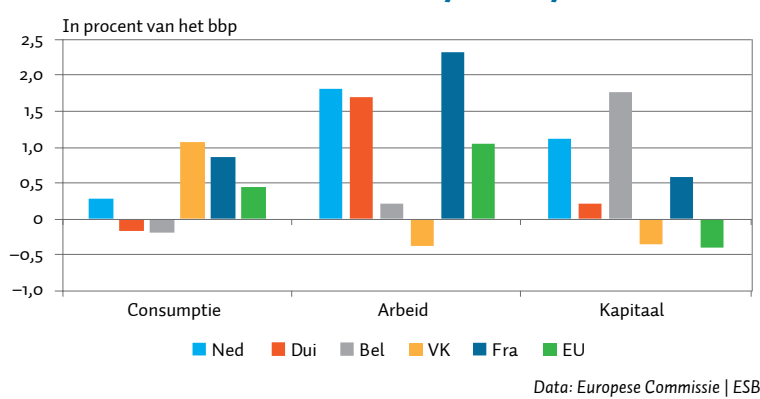
Verandering opbrengsten indirecte belastingen tussen 2007 en 2017

FIGUUR 4



Verandering opbrengsten belastingen per economische functie tussen 2007 en 2017

FIGUUR 5



delijk is, deze stijging op korte termijn nadelig uitpakt voor de lagere inkomens (Princen en Mourre, 2013). Ook in ons land betalen lage inkomens relatief veel indirecte belastingen (CBS, 2016).

Nederland wijkt verder, met Duitsland en het EU-gemiddelde, af van België, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk omdat de inkomsten uit productbelastingen hier daalden. Onze regering lijkt te hebben gekozen voor een uitruil: minder belasting op producten (zo is de verpakkingenbelasting per 1 januari 2013 afgeschaft), maar meer belasting op productie (zo is de SDE-heffing (Stimulering Duurzame Energieproductie) per 1 januari 2013 ingevoerd). Het Planbureau voor de Leefomgeving beschouwt productbelasting echter als een goede mogelijkheid voor fiscale vergroening, omdat het de ecologische voetafdruk in de consumptieprijs verwerkt (PBL, 2017).

Belastingen per economische functie

Behalve een opsplitsing per type belasting, kan met de data van de Europese Commissie ook de economische functie (consumptie, arbeid of kapitaal) van belasting- en premie-opbrengsten zichtbaar gemaakt worden (figuur 5). Omdat vooral indirecte belastingen op de consumptie drukken, is het begrijpelijk dat deze opbrengst in Nederland relatief beperkt steeg. Ons land heeft vooral de budgettaire omvang van de belastingen op arbeid zien toenemen, en dat relatief sterk. Dit is een logisch gevolg van toename van de opbrengsten uit de inkomstenbelasting en sociale-premieheffing. De stijging was bijna twee keer zo hoog als

het EU-gemiddelde, maar vergelijkbaar met Duitsland en lager dan Frankrijk. De verhoging van de AOW-leeftijd en versoering van de aftrekbaarheid van pensioenpremies hebben hier een rol gespeeld.

Bijzonder is ook dat Nederland relatief veel extra belastingopbrengsten uit de functie kapitaal binnenkreeg. Het EU-gemiddelde was een lichte daling en alleen buurland België verhoogde de omvang nog meer. Een verklaring is de versoering van de hypotheekrenteaftrek, maar belangrijk voor de kapitaalopbrengsten in het jaar 2017 is tevens de incidentele afkoop van pensioen in eigen beheer, waardoor deze belastingopbrengsten met 3,3 miljard euro stegen (Rijksoverheid, 2018). Daarnaast is het van belang dat alle belasting die zelfstandigen afdragen, door de Europese Commissie worden gezien als opbrengsten uit de functie kapitaal. Het aantal zelfstandigen in ons land groeit sterker dan in de omliggende landen (CBS, 2019).

Per saldo blijkt dat in Nederland de opbrengsten uit de functie arbeid (+1,8%-punt bbp) sterker toenamen dan de opbrengsten uit de functie kapitaal (+1,1%-punt bbp). Het gaat om 60% meer. Een dergelijke verdeling is in lijn met andere lidstaten.

Conclusie

Tussen 2007 en 2017 stegen in Nederland de opbrengsten uit de inkomstenbelasting en socialepremieheffing aanzienlijk sterker dan in Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, en ook meer dan het EU-gemiddelde. De totale omvang van belastingen en premies nam sowieso stevig toe: de toename was meer dan drie keer zo groot als het EU-gemiddelde, en bijna het dubbele van de stijging in Duitsland en België. Alleen in Frankrijk stegen de totale opbrengsten meer. Mede door dit beleid realiseerde Nederland sinds 2007 de grootste verbetering van het EMU-saldo in de besproken lidstaten, namelijk met 1,3 procentpunt bbp (tabel 1).

Terwijl huishoudens via de inkomstenbelasting aanzienlijk meer gingen bijdragen, daalde bij bedrijven licht de opbrengst van de vennootschapsbelasting. Wel betaalde het bedrijfsleven twee derde van de toenemende premie-opbrengsten. Dit alles verhoogde de lasten op arbeid aanzienlijk, en verklaart deels waarom de ontwikkeling van netto besteedbare inkomens nu achterblijft bij de stijgende brutolonen.

Literatuur

- Alesina, A., S. Ardagna en F. Trebbi (2006) *Who adjusts and when? The political economy of reforms*. Paper te vinden op faculty.arts.ubc.ca.
- Caminada C.L.J., K.P. Goudswaard en M.G. Knoef (2018) *Toenemende spreiding in de drukverdeling van inkomensheffingen*. *Weekblad Fiscaal Recht*, 7256, 1245–1253.
- CBS (2016) *Lage inkomens betalen relatief veel indirecte belasting*, 29 juni. Bericht te vinden op www.cbs.nl.
- CBS (2019) *Is elders in de EU het aandeel zzp'ers zo hoog als in Nederland?* Bericht te vinden op www.cbs.nl.
- EC (2018) *Data on taxation*. Europese Commissie. Statistiek te vinden op ec.europa.eu.
- PBL (2017) *Fiscale vergroening: belastingverschuiwing van arbeid naar grondstoffen, materialen en afval*. Beleidsstudie. PBL-publicatienummer 2853.
- Princen, S. en G. Mourre (2013) *The role of tax policy in times of fiscal consolidation*. Europese Commissie, Economic Papers, 502.
- Rijksoverheid (2018) *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017*. Kamerstuk, 34 950. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Suyker, W. (2016) *Tekortreducerende maatregelen 2011–2017 (MEV 2017-versie)*. CPB Achtergronddocument, 20 september.

Compenseer zorgverzekeraars beter voor verlies op chronisch zieken

Zorgverzekeraars lijden voorspelbaar verlies op chronisch zieken. Dit weerhoudt hen ervan om in te spelen op de wensen van deze groep. Met wat voor soort maatregelen zou de overheid deze perverse prikkel kunnen wegnemen? En op welke maatregel zou men dan precies moeten inzetten?

IN HET KORT

- Voorspelbaar verlies van zorgverzekeraars op chronisch zieken drukt op de kwaliteit van de zorg.
- Minister Bruins kan een maatregel inzetten die deze perverse prikkel in één klap wegneemt.
- Deze maatregel betreft een aanpassing van de wijze waarop de compensatie van verzekeraars wordt berekend.

RICHARD VAN KLEEF

Universitair hoofd-docent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)

RENÉ VAN VLIET

Universitair hoofd-docent aan de EUR

FRANK EIJKENAAR

Universitair hoofd-docent aan de EUR

WYNAND VAN DE VEN

Emeritus hoogleraar aan de EUR

De Zorgverzekeringwet (Zvw) geeft verzekerden de mogelijkheid om jaarlijks van zorgpolis te wisselen. Die keuzevrijheid moet verzekeraars stimuleren om in te spelen op de wensen van verzekerden, bijvoorbeeld door kwalitatief goede zorg in te kopen en door doelmatig te werken. Als verzekerden bij het kiezen van hun zorgpolis een kritische afweging maken tussen prijs en kwaliteit, ontstaat er een neerwaartse druk op de premie en een opwaartse druk op de kwaliteit. Althans, dat is de bedoeling. Om dit mechanisme goed te laten werken is het belangrijk dat chronisch zieken even aantrekkelijk zijn voor verzekeraars als gezonde mensen. Dat is echter niet vanzelfsprekend, want de Zvw kent een verbod op premiedifferentiatie. Zorgverzekeraars moeten aan iedereen met dezelfde zorgpolis dezelfde premie vragen – afgezien van mogelijke kortingen bij een verhoogd eigen risico, jaarlijkse premiebetaling en collectiviteiten. Door dit verbod op premiedifferentiatie maken verzekeraars voorspelbare winsten op gezonde mensen en voorspelbare verliezen op chronisch zieken. Zonder verdere maatregelen zouden verzekeraars die op de voorkeuren van chronisch zieken inspelen, worden geconfronteerd met een instroom van verliesgevende verzekerden. In dat geval wordt gewenst gedrag bestraft.

Om deze perverse prikkel weg te nemen, vindt er risicoverevening plaats. Vanuit het Zorgverzekeringsfonds ont-

vangen verzekeraars een compensatie voor elke verzekerde die bij hen is aangesloten, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van die verzekerde. De afgelopen decennia heeft het vereveningsmodel een flinke ontwikkeling doorgemaakt – want waar het bij de invoering in 1993 uitsluitend met leeftijd en geslacht rekening hield, zijn er in de loop der tijd belangrijke kenmerken toegevoegd. Hierbij gaat het onder andere om gezondheidsindicatoren afgeleid uit medicijngebruik en ziekenhuisbehandelingen in het voorgaande jaar.

Deze zomer zal minister Bruins de Tweede Kamer informeren over de stand van zaken rond de risicoverevening tussen zorgverzekeraars. De hamvraag daarbij is in hoeverre de risicoverevening verzekeraars stimuleert om in te spelen op de wensen van chronisch zieken en wat eventueel nodig is om die prikkel te verbeteren. Dit artikel beantwoordt deze vraag op basis van recente inzichten uit nationaal en internationaal onderzoek.

Chronisch zieken voorspelbaar verliesgevend

De risicoverevening moet ervoor zorgen dat chronisch zieken net zo aantrekkelijk zijn voor verzekeraars als gezonde verzekerden. Uit recent onderzoek door Van Kleef et al. (2018) op patiëntgegevens uit de *Nivel Zorgregistraties eerste lijn* (Nivel (2018); N = 1,4 miljoen) blijkt echter dat dit nog niet het geval is. Tabel 1 en tabel 2 presenteren een aantal resultaten van dit onderzoek.

Tabel 1 maakt een uitsplitsing tussen verzekerden die, volgens de Zorgregistraties, al dan niet een chronische aandoening hebben (52 procent respectievelijk 48 procent van de bevolking). Per groep worden de gemiddelde feitelijke zorgkosten en de gemiddelde voorspelde zorgkosten volgens het vereveningsmodel van 2018 getoond. Voor beide groepen komen de voorspelde kosten dicht in de buurt van de feitelijke kosten, wat impliceert dat de risicoverevening goed werk verricht. Echter, uit de laatste kolom blijkt dat het model de gaten niet volledig dicht. Voor de groep mét een chronische aandoening resteert er een voorspelbaar verlies van gemiddeld 84 euro per verzekerde per jaar. Voor de groep zonder chronische aandoening is er sprake van een voorspelbare winst van 91 euro per verzekerde per jaar. Gemiddeld genomen bedraagt het verschil in vereveningsresultaat tussen de twee groepen dus 175 euro per verzekerde per jaar.

Ook is er gekeken naar het resultaat bij groepen met bepaalde chronische aandoeningen. De twaalf groepen met

het grootste totale verlies zijn weergegeven in tabel 2. Het gemiddelde voorspelbare verlies per verzekerde varieert bij deze groepen van -92 tot -851 euro per jaar.

Neerwaartse druk op kwaliteit

Onderzoek laat zien hoe voorspelbare verliezen leiden tot ongewenste effecten. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa, 2016) beschrijft in haar *Marktscan Zorgverzekeringsmarkt 2016* de casus van Zorgverzekeraar Eno die een aantrekkelijke aanvullende verzekering aanbood voor geboortezorg. Deze verzekering leidde volgens de NZa tot een enorme instroom van vrouwen die geboortezorg nodig hadden. Voor Eno pakte dit nadelig uit. Vrouwen die geboortezorg nodig hebben, zijn voor de basisverzekering gemiddeld genomen namelijk met enkele duizenden euro's verliesgevend voor verzekeraars. Eno is per 2016 gestopt met deze aanvullende verzekering. De NZa (2016) schrijft hierover: "Verzekeraars hebben bij een onvoldoende risicoverevening

geen prikkels om goede zorg in te kopen, aangezien de verzekeraar dan allemaal verliesgevend verzekerden krijgt." Tijdens de evaluatie van de Zvw in 2014, ving onderzoeksbureau KPMG hetzelfde signaal op: "Onderzoek laat zien dat de risicoverevening anno 2014 goed is, maar nog niet goed genoeg. (...) Dit werkt door in het beleid van zorgverzekeraars. Zo is tijdens de focusgroepen door deelnemers aangegeven dat zorgverzekeraars terughoudend zijn in het investeren in zorginkoop en innovatie voor groepen verzekerden die ondergecompenseerd worden." (KPMG, 2014)

Ook uit buitenlandse onderzoeken blijkt dat voorspelbare winsten en verliezen van invloed zijn op het gedrag van verzekeraars. Bij het Amerikaanse Medicare, een sociale verzekering voor ouderen, kunnen verzekeraars differentiëren in de eigen bijdragen voor geneesmiddelen. Uit onderzoek van Carey (2017a; 2017b) en Lavetti en Simon (2018) blijkt dat verzekeraars relatief hoge eigen bijdragen hanteren voor medicijnen die hoofdzakelijk worden gebruikt door voorspelbaar verliesgevend groepen. Han en Lavetti (2017) laten zien dat dit een zeer effectieve strategie is voor het weren van voorspelbaar verliesgevend verzekerden. Uit onderzoek van Geruso et al. (2017) blijkt dat deze strategie ook wordt toegepast door private verzekeraars in de Health Insurance Exchanges onder de Affordable Care Act (Obamacare). Shepard (2017) laat zien hoe een verzekeraar in de Massachusetts Health Insurance Exchange relatief veel voorspelbaar verliesgevend verzekerden zag vertrekken nadat deze verzekeraar de vergoeding had beëindigd van de zorg geleverd door het topziekenhuis in de regio. Een belangrijk gegeven is dat er in zowel Medicare als de Health Insurance Exchanges een geavanceerd risicovereveningssysteem bestaat, net als in Nederland.

Ook in andere zorgsystemen is er onderzoek gedaan naar de effecten van voorspelbare winsten en verliezen. Zo heeft Bauhoff (2012) het gedrag van ziekenfondsen in de Duitse basisverzekering onderzocht. Hij vond dat ziekenfondsen minder vaak reageerden op de brieven, e-mails en telefoongesprekken van verzekerden uit regio's met een negatief vereveningsresultaat, dan op die van verzekerden uit regio's met een positief vereveningsresultaat. Shmueli en Nissan-Engelcin (2013) deden onderzoek naar de dekking van zorgpolissen in de Israëlische basisverzekering. Zij vonden dat de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de door verzekeraars gedekte zorg slechter is in voorspelbaar verliesgevend regio's dan in voorspelbaar winstgevend regio's.

Bovenstaande onderzoeken laten zien dat het gedrag van zorgverzekeraars beïnvloed wordt door voorspelbare winsten en verliezen. Dat kan ook niet anders. Op een concurrerende markt kan geen enkele verzekeraar zich een grote selectieve instroom permitteren van voorspelbaar verliesgevend verzekerden, noch een uitstroom van winstgevend verzekerden. Zodra één verzekeraar begint met risicoselectie, kunnen de andere verzekeraars niet achterblijven. Hierdoor dreigt er een sneeuwbal effect van toenemende risicoselectie en een toenemende neerwaartse druk op de kwaliteit van de zorg. In Nederland is dit risico mogelijk groter geworden doordat er recent twee buitenlandse commerciële verzekeraars tot de zorgverzekeringsmarkt zijn toegetreden.

Uitkomsten voor de groep met en de groep zonder chronische aandoening

TABEL 1

| | Prevalentie | Gemiddelde feitelijke kosten | Gemiddelde voorspelde kosten ¹ | Gemiddeld vereveningsresultaat ¹ |
|--------------------------------------|-------------|------------------------------|---|---|
| Geen chronische aandoening | 48% | 897 | 988 | 91** |
| Ten minste één chronische aandoening | 52% | 3.523 | 3.439 | -84** |
| Totaal | 100% | 2.261 | 2.261 | 0 |

** Significant op eenprocentniveau.

¹ Volgens vereveningsmodel 2018.

Noot: de gemiddelde kosten, winsten en verliezen hebben uitsluitend betrekking op somatische zorg. De kosten van geestelijke gezondheidszorg zijn niet meegenomen. De kosten van somatische zorg beslaan circa negentig procent van de totale zorgkosten onder de Zorgverzekeringswet. De feitelijke en voorspelde kosten, en het vereveningsresultaat zijn berekend op basis van kostengegevens van 2015. De subgroepen zijn gebaseerd op huisartsregistraties over de periode 2012-2014. Voor verdere toelichting, zie Van Kleef et al. (2018).

Bron: Van Kleef et al. (2018) | ESB

Uitkomsten voor groepen met een totaal vereveningsresultaat onder de -100 miljoen euro

TABEL 2

| | Prevalentie | Gemiddelde feitelijke kosten | Gemiddelde voorspelde kosten ¹ | Gemiddeld vereveningsresultaat ¹ |
|---|-------------|------------------------------|---|---|
| Essentiële hypertensie zonder orgaanbeschadiging (hoge bloeddruk) | 13,7% | 4.902 | 4.775 | -127** |
| Emfyseem/COPD | 2,7% | 8.207 | 7.656 | -551** |
| Andere ziekte(n) perifere arteriën (slagaders) | 1,7% | 7.626 | 6.822 | -804** |
| Diabetes mellitus | 6,1% | 7.089 | 6.868 | -221** |
| Gonartrose (knie-artrose) | 3,0% | 6.549 | 6.153 | -396** |
| Coxartrose (heup-artrose) | 2,1% | 6.905 | 6.432 | -473** |
| Decompensatio cordis (hartfalen) | 1,1% | 13.720 | 12.869 | -851** |
| Hypertensie met orgaanbeschadiging/secundaire hypertensie | 2,0% | 7.710 | 7.239 | -471** |
| Osteoporose (botontkalking) | 2,3% | 6.953 | 6.567 | -386** |
| Jicht | 2,2% | 6.261 | 5.859 | -402** |
| Astma | 8,6% | 2.860 | 2.760 | -100** |
| Constitutioneel eczeem | 8,1% | 2.050 | 1.958 | -92** |

** Significant op eenprocentniveau.

¹ Volgens vereveningsmodel 2018.

Noot: voor toelichting, zie noot tabel 1.

Bron: Van Kleef et al. (2018) | ESB

Oplossingsrichtingen

In theorie zijn er ten minste drie strategieën om de perverse prikkels voor verzekeraars weg te nemen. Een eerste strategie is het uitbreiden van de vereveningskenmerken, bijvoorbeeld door het toevoegen van gezondheidsindicatoren. Chronisch zieken worden dan in de risicoverevening beter geïdentificeerd, wat zal leiden tot een betere compensatie voor deze groep.

Een tweede strategie is om de verzekeraars deels te compenseren op basis van *gerealiseerde* kosten, in plaats van alleen op basis van *voorspelde* kosten. Deze strategie staat beter bekend als 'ex-post-kostencompensatie'. Hierbij kan er worden gedacht aan een extra vergoeding voor verzekerden met een slecht vereveningsresultaat.

Een derde strategie is het toepassen van een alternatieve methode om de parameters van het risicovereveningsmodel te schatten. Met parameter wordt hier bedoeld: de compensatie die verzekeraars ontvangen voor verzekerden in een bepaalde risicoklasse van het vereveningsmodel. De schattingsmethode die daar op dit moment voor wordt gebruikt, vereist dat de gezondheidsindicatoren voor alle verzekerden bekend zijn. Van Kleef et al. (2018) hebben recent laten zien dat het berekenen van de compensaties sterk kan worden verbeterd door, bij het schatten van het risicovereveningsmodel, 'restricties' op te leggen op basis van gezondheidsindicatoren die niet voor alle verzekerden bekend zijn. Een voorbeeld van zo'n restrictie is dat het gemiddelde vereveningsresultaat voor elk van de twee groepen in tabel 1 (N = 1,4 miljoen) gelijk moet zijn aan nul euro. Van Kleef et al. (2018) laten zien dat zo'n restrictie ook voor de groepen in tabel 2 tot veel betere vereveningsresultaten leidt.

Discussie

Concluderend kan er worden gesteld dat voor zorgverzekeraars chronisch zieken gemiddeld genomen voorspelbaar verliesgevend zijn. Recent onderzoek laat zien hoe dit van invloed is op het gedrag van verzekeraars, wat kan leiden tot risicoselectie en een neerwaartse druk op de kwaliteit van zorg. Het is daarom belangrijk deze perverse prikkel weg te nemen.

Gelukkig zijn er maatregelen voorhanden om het voorspelbare verlies op chronisch zieken weg te werken. Maar op welk van deze maatregelen moet er worden ingezet? Het uitbreiden van vereveningskenmerken is de afgelopen decennia een zeer effectieve strategie gebleken. Echter, na 25 jaar onderzoek en uitbreiding, lijkt het eindstation in zicht te komen. Een van de redenen is dat nieuwe vereveningskenmerken aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen, bijvoorbeeld 'de benodigde informatie moet voor alle verzekerden beschikbaar zijn'. De informatie waarop de tabellen 1 en 2 zijn gebaseerd, voldoet niet aan deze voorwaarde.

Er blijven dan twee strategieën over. De eerste daarvan, ex-post-kostencompensaties, vraagt om een afweging: deze strategie vermindert niet alleen de voorspelbare winsten en verliezen voor verzekeraars, maar ook hun prikkel tot doelmatigheid omdat hun inkomsten deels gaan afhangen van de gerealiseerde kosten. Hierbij is het de vraag of het voorspelbare verlies op chronisch zieken kan worden weggevoerd zonder aan de doelmatigheid te veel afbreuk te doen.

Met de laatste optie – het opleggen van een restrictie bij het schatten van het vereveningsmodel – kan de overheid de voorspelbare winsten en verliezen in tabel 1 in één klap wegnemen. Ook deze methode heeft een neveneffect: het gemiddelde vereveningsresultaat op de groepen die het risicovereveningsmodel onderscheidt, is niet langer gelijk aan nul (wat met de huidige methode wel het geval is). Dit zou de transparantie van de risicoverevening kunnen verminderen. Maar het grote voordeel is dat de chronisch zieken dan gemiddeld financieel net zo aantrekkelijk zijn voor verzekeraars als de gezonde verzekerden.

Een interessante gedachte-oefening is hoe de verzekeraars zich in zo'n situatie zullen gaan gedragen. Verwacht mag worden dat zij dan beter gaan inspelen op de specifieke wensen van chronisch zieken, bijvoorbeeld door voor hen de beste zorg te regelen en zich daarmee te profileren in hun reclame-uitingen: "Heeft u diabetes? Kies voor ons. Wij regelen de beste zorg voor u!". Ook wordt het interessant voor verzekeraars om patiëntenverenigingen aantrekkelijke collectiviteiten aan te bieden. Trucjes om gezonde mensen aan te trekken – zoals hoge premiekortingen voor een vrijwillig eigen risico en aantrekkelijke collectiviteiten voor gezonde verzekerden – zijn dan juist minder interessant. Bovendien mag er worden verwacht dat, als risicoselectie niet langer loont, verzekeraars zich meer gaan richten op doelmatigheid. Een doelmatige zorginkoop maakt dan het verschil, en niet de risicoselectie. Kortom, zodra het voorspelbare verlies op chronisch zieken wordt weggenomen, ontstaat er een opwaartse druk op zowel kwaliteit als doelmatigheid. En is dat niet precies wat er met het zorgstelsel wordt beoogd?

Literatuur

- Bauhoff, S. (2012) Do health plans risk-select? An audit study on Germany's Social Health Insurance. *Journal of Public Economics*, 96(9-10), 750-759.
- Carey, C. (2017a) Technological change and risk adjustment: benefit design incentives in Medicare Part D. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(1), 38-73.
- Carey, C. (2017b) A time to harvest: evidence on consumer choice frictions from a payment revision in Medicare Part D. Working Paper. Te vinden op drive.google.com.
- Geruso, M., T.J. Layton en D. Prinz (2017) Screening in contract design: evidence from the ACA Health Insurance Exchange. NBER Working Paper, 22832.
- Han, T. en K. Lavetti (2017) Does Part D abet advantageous selection in Medicare advantage? *Journal of Health Economics*, 56, 368-382.
- Kleef, R.C. van, R.C.J.A. van Vliet, F. Eijkenaar en M.M.J. Nielen (2018) Gebruik van diagnose-informatie uit huisartsenregistraties in de risicoverevening via 'constrained regression'. Rapport ESHPM, Erasmus Universiteit Rotterdam. Te vinden op www.eur.nl.
- KPMG (2014) *Evaluatie Zorgverzekeringswet*. Eindrapportage, september 2014. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.
- Lavetti, K. en K. Simon (2018) Strategic formulary design in Medicare Part D Plans. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(3), 154-192.
- Shepard, M. (2016) Hospital network competition and adverse selection: evidence from the Massachusetts Health Insurance Exchange. NBER Working Paper, 22600.
- Nivel (2018) *Nivel Zorgregistraties eerste lijn*. Te vinden op www.nivel.nl.
- NZA (2016) *Marktscan Zorgverzekeringmarkt 2016*. Nederlandse Zorgautoriteit. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Shmueli, A. en E. Nissan-Engelcin (2013) Local availability of physicians' services as a tool for implicit risk selection. *Social Science & Medicine*, 84, 53-60.

Decentralisatiebeleid van de overheid niet in uitgaven terug te zien

De laatste decennia is er veel beleid geïntroduceerd, gericht op de decentralisatie van overheidstaken. Met de tot nu toe beschikbare gegevens was het effect hiervan op de uitgaven van de centrale en decentrale overheden niet te meten. Met de nieuwe cijfers lukt dit beter.

IN HET KORT

- Ondanks decentralisatiebeleid zijn de overheidsuitgaven in Nederland sinds 1996 niet minder centraal geworden.
- Tegenover decentralisaties stonden centralisaties, en de overgedragen taken zijn qua uitgaven relatief beperkt.
- Bij decentralisaties komt vaak ook minder geld mee dan er eerst aan werd besteed.

MAARTEN ALLERS

Directeur van het Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (COELO) en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

KLAARTJE PETERS

Bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Maastricht

De kosten voor het genereren van de cijfers door het CBS zijn betaald door de Vereniging Nederlandse Gemeenten

Overheidstaken zijn verdeeld over diverse bestuurslagen. Naast de centrale overheid bestaan er niet alleen democratisch bestuurde overheden zoals gemeenten, provincies en waterschappen, maar ook de door hen gecontroleerde instellingen die niet voor de markt produceren, zoals de socialezekerheidsfondsen, gemeenschappelijke regelingen, universiteiten en verzelfstandigde overheidsdiensten – bijvoorbeeld ProRail en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Ook die worden tot de overheid gerekend.

De werkverdeling tussen de overheden ligt allerminst vast. Het is al jaren beleid om, waar mogelijk, steeds meer taken niet door de centrale overheid maar door decentrale overheden te laten uitvoeren. Dit is zelfs vastgelegd in de Gemeentewet (artikel 117) en de Provinciewet (artikel 115). Recente decentralisaties betreffen voorzieningen waar veel over te doen is, zoals bijstand en re-integratie, maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. Mede om die taken aan te kunnen, werken gemeenten steeds intensiever samen (Allers, 2019).

De mate waarin alle decentralisaties hebben geleid tot verschuivingen van uitgaven tussen overheden is echter nooit onderzocht. Wie dat probeert, stuit op een lastig probleem. Opgeteld komen de uitgaven van de afzonderlijke overheidssectoren uit op ver boven de honderd procent van het totaal (tabel 1). Hoe meer overheidslagen er worden onderscheiden, hoe hoger de totale uitgaven.

Eigenlijk is dit niet vreemd. Veel overheidsseuro's worden immers meer dan eens uitgegeven. Het geld voor de bijstandsuitkeringen bijvoorbeeld staat als specifieke uitkering aan gemeenten op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en telt dus mee bij de sector Rijksoverheid. Vervolgens wordt het opnieuw meegeteld bij de gemeenten, als uitgaven aan bijstandsuitkeringen. En waar de bijstand wordt uitgevoerd door gemeenschappelijke regelingen, worden dezelfde middelen zelfs drie keer meegeteld.

Uitgaven zonder dubbel tellingen

Om een beter beeld te krijgen van de aandelen van de afzonderlijke overheidssectoren hebben wij het CBS gevraagd om de uitgaven te zuiveren van deze dubbel tellingen. Uitgangspunt daarbij is dat elke euro wordt meegeteld bij de overheidssector die deze het laatst heeft uitgegeven. Geldstromen tussen overheden worden dus niet meegerekend. Ook enkele andere dubbel tellingen, bij toegerekende sociale premies en investeringen in eigen beheer, worden eruit gehaald. De uitkomsten zijn te zien in tabel 2. Opgeteld komen deze geconsolideerde uitgaven wel steeds uit op honderd procent.

Uit tabel 2 blijkt dat niet het Rijk, zoals tabel 1 suggereert, maar de socialezekerheidsfondsen veruit het grootste deel van de overheidsuitgaven voor hun rekening nemen, namelijk 38 procent. Dan volgen Rijk (24 procent), gemeenten (14 procent), en de 'overige lokale overheden' zoals scholen en bibliotheken (11 procent). De centrale overheid en lokale overheid zijn even groot: allebei geven ze 31 procent van het totaal uit.

Ontwikkeling in de laatste decennia

Voor het effect van decentralisatiebeleid is vooral de ontwikkeling in de laatste drie decennia interessant (figuur 1). Socialezekerheidsfondsen geven de hele periode het meest uit. Hun aandeel varieert op de golven van de conjunctuur, en verandert soms ook door wetgeving. Zo is in 2015 de ondersteuning en begeleiding van thuiswonende hulpbehoevenden uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) gehaald en gedecentraliseerd naar de gemeenten. Daardoor wordt dit gedeelte sindsdien niet meer tot de sector socialezekerheidsfondsen gerekend.

Gemeenten kregen er in 2015 nog meer taken bij in het sociale domein, zoals de jeugdzorg, die daarvoor deels onder de provincies viel. Om dat te bekostigen, ontvangen



ze sindsdien extra rijksuitkeringen ter waarde van acht miljard euro (Van Nijendaal, 2014). Het gemeentelijke aandeel in de uitgaven neemt in 2015 echter maar beperkt toe. De veelbesproken decentralisaties lijken dat jaar dus niet te hebben gezorgd voor een fundamentele verandering in de uitgavenaandelen. De verschuiving is vergelijkbaar met het opgaan van de politieregio's in de nationale politie, in 2013. Die liep van de overige lokale overheden naar de overige centrale overheid.

De trend van groeiende bovenlokale samenwerking is ook in de cijfers terug te vinden. In de periode 2005–2017 neemt het aandeel van de gemeenschappelijke regelingen in de overheidsuitgaven toe van twee tot drie procent.

Ook als we inzoomen op de periode rond de decentralisaties van 2015, is er bepaald geen fundamentele verandering te bespeuren (figuur 2). De verschuiving van provincies naar gemeenten (jeugdzorg) is te klein om in de figuur zichtbaar te zijn. Er verschuift wat geld van socialezekerheidsfondsen naar gemeenten, maar dit is slechts een marginale verandering. Dat zegt niet alles, want in toenemende mate voeren gemeenten (zorg) taken in samenwerking uit. Samenwerkingsverbanden die onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vallen, zitten in de sector gemeenschappelijke regelingen – de rest valt onder overige lokale overheden, net als sommige jeugdzorginstellingen. Maar bij deze sectoren is in 2015 geen verandering waar te nemen.

Men zou verwachten dat, na zo'n grote decentralisatie, het aandeel van de rijksoverheid afneemt, omdat niet alleen uitvoering maar ook beleidsvorming in het sociale domein voor een groot deel is gedecentraliseerd. Gemeenten hebben daarbij wettelijk immers veel beleidsvrijheid gekregen. De uitgavencijfers laten daar echter niets van zien. De rijksuitgaven blijven op peil.

Is Nederland dan wel meer decentraal geworden in de afgelopen drie decennia? Volgens figuur 3 niet. In 1996 waren de uitgavenaandelen van de centrale overheid, de lokale overheid en de socialezekerheidsfondsen ongeveer even groot. Sindsdien is het aandeel van de socialezekerheidsfondsen toegenomen, en is de centrale overheid grosso modo even groot gebleven als de lokale overheid.

Wat betreft de overheidsuitgaven is Nederland, ondanks een expliciet decentralisatiebeleid, nu niet decentraler dan dertig jaar geleden.

Niet-geconsolideerde overheidsuitgaven in miljoenen euro, 2018

TABEL 1

| | | | |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Overheid | 326.041 | | |
| Centrale overheid | | 197.337 | |
| Rijksoverheid | | | 188.884 |
| Overige centrale overheid | | | 26.406 |
| Lokale overheid | | 100.378 | |
| Gemeenten | | | 56.220 |
| Gemeenschappelijke regelingen | | | 11.158 |
| Provincies | | | 6.554 |
| Waterschappen | | | 3.493 |
| Overige lokale overheden | | | 35.595 |
| Socialezekerheidsfondsen | | 122.982 | 122.982 |
| Totaal | 326.041 | 420.697 | 451.292 |

Noot: Voorlopige cijfers

Data: CBS | ESB

Geconsolideerde overheidsuitgaven per sector in miljoenen euro, 2018

TABEL 2

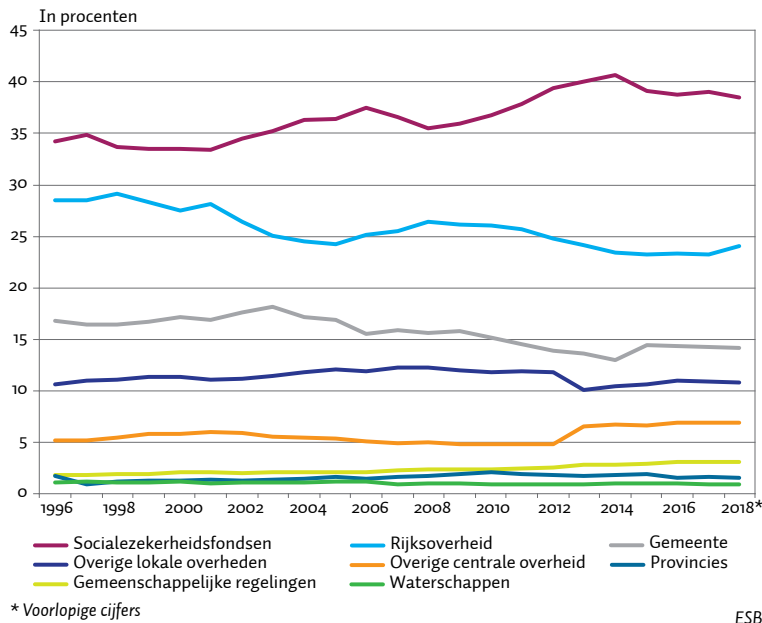
| | | | | |
|--|----------------|----------------|-------------|----------------|
| Overheid | 315.312 | | | |
| Centrale overheid | | 97.570 | 31% | |
| Rijksoverheid | | | | 75.819 |
| Overige centrale overheid | | | | 21.751 |
| Lokale overheid | | 96.361 | 31% | |
| Gemeenten | | | | 44.601 |
| Gemeenschappelijke regelingen | | | | 9.707 |
| Provincies | | | | 4.880 |
| Waterschappen | | | | 2.929 |
| Overige lokale overheden | | | | 34.244 |
| Socialezekerheidsfondsen | | 121.381 | 38% | 121.381 |
| Geconsolideerd totaal¹ | 315.312 | 315.312 | 100% | 315.312 |

Noot: Voorlopige cijfers. ¹Het geconsolideerde totaal is lager dan 326.041, het totaal van de uitgaven, omdat het gecorrigeerd is voor dubbeltellingen (investeringen in eigen beheer en toegerekende premies).

ESB

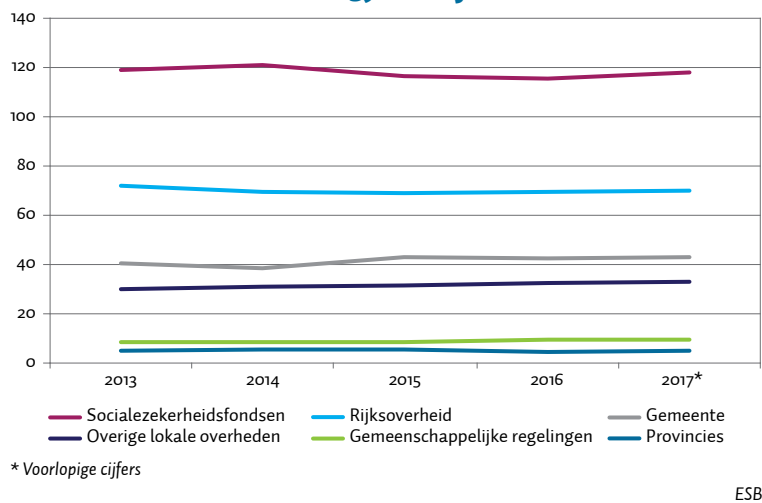
Aandelen overheidssectoren in totale overheidsuitgaven

FIGUUR 1



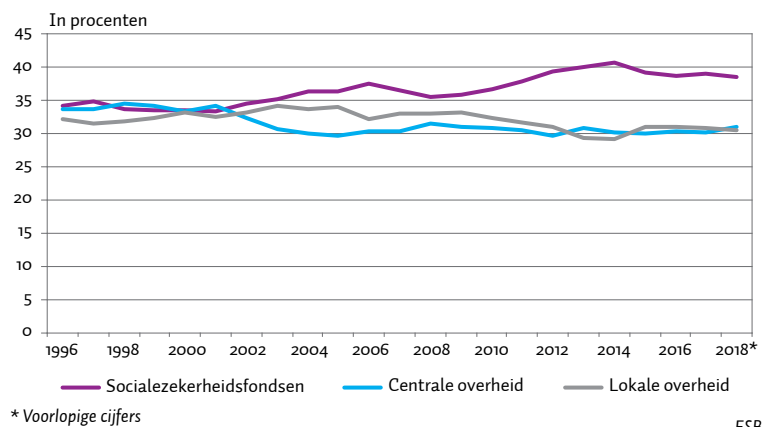
Overheidsuitgaven rond de decentralisatie van het sociale domein in 2015, in miljarden euro

FIGUUR 2



Uitgavenaandelen centrale en decentrale overheid

FIGUUR 3



Conclusie

Natuurlijk kan het belang van de verschillende overheidssectoren niet een-op-een worden afgeleid uit hun aandeel in de uitgaven. Bij sommige taken hebben decentrale overheden bijvoorbeeld weinig beleidsvrijheid, door beperkende regelgeving of doordat Nederlanders een lage tolerantie hebben voor verschillen in (zorg)voorzieningen tussen gemeenten (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019a). Ook kan met regelgeving grote invloed worden uitgeoefend, zonder daarbij veel geld uit te geven. De uitgavenverdeling onderschat de macht van de centrale overheid waarschijnlijk dus nog.

Wat de uitkomsten precies veroorzaakt, is niet uit de beschikbare cijfers af te leiden. Vermoedelijk spelen de volgende twee verklaringen een belangrijke rol. De eerste is dat het met de mond beleden decentralisatiebeleid per saldo niet tot grote taakverschuivingen naar de decentrale overheden heeft geleid. Naast de decentralisaties zijn er ook centralisaties zoals die van de politie. En vergeleken met de totale overheidsuitgaven (in 2018 42 procent van het bbp; CPB, 2019) zijn de gerealiseerde taakverschuivingen bovendien niet groot.

Deze verklaring impliceert dat als we echt meer decentralisatie willen, hier kennelijk meer op moet worden gestuurd. Willen we dit niet, dan is het raadzaam om het officiële beleid aan het feitelijke aan te passen. Decentralisatie is niet inherent goed of slecht; het heeft voor- en nadelen die tegen elkaar moeten worden afgewogen (Allers, 2016).

Een andere verklaring is dat bij taakverschuivingen de bijbehorende financiële middelen vaak maar beperkt meekomen. Dergelijke 'efficiency-kortingen' worden nooit cijfermatig onderbouwd, maar gerechtvaardigd met de onbetwiste stelling dat decentrale overheden goedkoper kunnen werken. Ook lijkt de rijksoverheid gedecentraliseerde taken moeilijk los te kunnen laten, zodat departementen na taakoverdrachten niet krimpen (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019b).

Deze verklaring is relevant in het licht van de actuele discussies over bijvoorbeeld de gemeentelijke tekorten in de jeugdzorg. Na decentralisatie worden gemeenten geacht maatwerk te kunnen leveren, aangepast aan de lokale wensen en omstandigheden. De overheid zou er effectiever en efficiënter van worden, wat goed is voor de burgers. Maar als decentralisaties tegelijkertijd bezuinigingen moeten opleveren, dan is het de vraag of de betrokken taken nog wel op een goede manier kunnen worden uitgevoerd.

Literatuur

Allers, M.A. (2016) Decentralisatie en schaalvergroting van het openbaar bestuur. *TPEdigitaal*, 10(2), 149–162.

Allers, M.A. (2019) Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking. *ESB*, 104(4770), 77–79.

CPB (2019) *Centraal Economisch Plan 2019*. Centraal Planbureau.

Nijendaal, G. van (2014) Drie decentralisaties in het sociale domein. In: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsfinanciën 2014*. Haarlem: Wim Drees Stichting voor Openbare Financien.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2019a) *Beleidsvrijheid geduid*. ROB Adviesrapport te vinden op www.raadopenbaarbestuur.nl.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2019b) *Ondertussen in Den Haag: over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de Rijksoverheid*. ROB Signalement te vinden op www.raadopenbaarbestuur.nl.

Winnaarseffect bij NWO niet alleen verklaard door aanvragen

THIJS BOL

Universitair hoofd-
docent aan de
Universiteit van
Amsterdam

MATHIJS DE VAAN

Universitair docent
aan de University of
California, Berkeley

ARNOUT VAN DE RIJT

Hoogleraar aan de
Universiteit Utrecht

In een recent artikel in *ESB* heranalyseren Freek Ruesink en Mariëlle Non (2019) de data van ons onderzoek op basis waarvan wij concludeerden dat het winnen van een Veni-beurs bij NWO de kans twee tot drie keer verhoogt dat men ook een Vidi-beurs wint (Bol et al., 2018) – iets dat ook wel het *mattheuseffect* wordt genoemd. Onze conclusie was gebaseerd op de resultaten van een *regression-discontinuity design*, waarin we aanvragers met scores net boven en net onder de subsidiegrens onderling vergelijken. In dit grijze gebied rondom de toekenningsgrens is vrij willekeurig bepaald wie er wel een beurs krijgt en wie niet (Van Arensbergen et al., 2013). De disproportioneel grotere kans die kandidaten net boven de drempel hebben op het later winnen van een Vidi kan dus redelijkerwijs worden toegeschreven aan het winnen van een Veni.

Vervolgens hebben we het regression-discontinuity design een tweede keer gebruikt, ditmaal om het effect van het winnen van een Veni-beurs te schatten op de kans dat een Veni-sollicitant later ook naar een Vidi zou gaan solliciteren. Wij vonden dat deze kans van ongeveer veertig naar ongeveer zestig procent springt. We concludeerden dat het door ons gevonden mattheuseffect dus deels via zulke *zelfselectie* verloopt.

Ruesink en Non (2019) claimen op basis van hun heranalyse dat “zelfselectie de belangrijkste – en misschien wel enige – aanjager is van het mattheuseffect bij de Vidi-beurzen”. Wij zijn het oneens met die conclusie en menen dat deze gebaseerd is op een uiterst problematische analysemethode. Ruesink en Non voerden namelijk nog een derde regression-discontinuity-analyse uit, die in ons artikel ontbrak. In deze analyse bekeken zij de Vidi-winkansen van uitsluitend de groep die *zowel een Veni- als een Vidi-beurs* aanvraagde. Ze conditioneerden de analyse dus op het aanvragen van een Vidi. Ruesink en Non vonden voor deze selectere groep een minder duidelijke discontinuïteit.

Het probleem is dat de bruikbaarheid van het regression-discontinuity design staat of valt bij de cruciale aanname dat net-winnaars en net-verliezers eigenlijk niet van elkaar te onderscheiden zijn. Deze aanname wordt waarschijnlijk geschonden – en vermoedelijk zwaar. Zo ligt het voor de hand dat, gemiddeld genomen, Veni-verliezers die een Vidi aanvragen beter zijn dan Veni-winnaars die een Vidi aanvragen. Het feit dat Veni-winnaars veel vaker een Vidi aanvragen dan Veni-verliezers, suggereert dat Veni-

winnaars sneller een Vidi aanvragen, ook met een middelmatig onderzoeks idee of een zwak cv, terwijl verliezers dit vooral doen met een sterk idee of sterk cv. Verder hebben Veni-winnaars hun carrière in de wetenschap minder snel moeten opgeven, ook als ze eigenlijk minder goed waren.

Maar stel dat we dit methodologische probleem negeren en aannemen dat de Veni-verliezers die uiteindelijk een Vidi aanvragen op het moment van de Veni-aanvraag toch vergelijkbaar zijn met de Veni-winnaars die uiteindelijk een Vidi aanvragen. Dan blijft nog steeds overeind staan dat de Vidi-aanvraagkans ten gevolge van het winnen van een Veni slechts met zo'n 50 procent groeit (figuur 1b in Bol et al., 2018), terwijl de Vidi-winkans met 100 à 150 procent groeit (figuur 1a). Zelfselectie verklaart dus zelfs dan nog slechts een minderheidsdeel van het mattheuseffect.

De door Ruesink en Non (2019) gehanteerde methoden leveren geen enkel bewijs voor de stelling dat zelfselectie het dominante mechanisme achter het mattheuseffect is. De vraag is dan ook waarom de auteurs zulke sterke conclusies verbinden aan hun bevindingen. De beleidsconsequenties van die conclusies zijn namelijk evident: de oplossing voor het mattheuseffect ligt niet bij de beoordelingsprocedures van NWO, maar alleen bij de mentaliteit van de aanvragers. Als verliezers maar wat vaker zouden aanvragen, zouden de problemen verdwijnen. Die implicatie is in onze ogen foutief en schadelijk. Want dit gaat voorbij aan het feit dat NWO onderzoeksgeld onthoudt aan hen die ook al eerder pech hadden. NWO kan dit bijvoorbeeld tegengaan door in de beoordeling eerdere beurswinst niet meer te gebruiken als een indicator van de kwaliteit van de aanvrager, maar door meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van het onderzoeks idee.

Literatuur

Arensbergen, P. van, L. Hessels en B. van der Meulen (2013) *Talent centraal: ontwikkeling en selectie van wetenschappers in Nederland*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Bol, T., M. de Vaan en A. van de Rijdt (2018) The Matthew effect in science funding. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(19), 4887–4890.

Ruesink, F. en M. Non (2019) Geen bewijs voor selectiebias bij Vidi-toekenning na correctie voor zelfselectie. *ESB*, 104(4773), 219–221.

Groter deel van langdurig arbeidsongeschikten hoort thuis in de IVA

Murre en Jansen (2019) laten zien dat flexkrachten minder vaak dan mensen met een vast contract in aanmerking komen voor de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA). Hun voorstellen om dit gelijk te trekken richten zich vooral op het verminderen van de doorstroom uit de gedeeltelijke-arbeidsongeschiktheidsregeling van mensen met een vast contract. Het is logischer om de doorstroming van flexkrachten te stimuleren.

IN HET KORT

- Dankzij de strikte beoordelingscriteria komen mensen alleen in de IVA als re-integratie uitgesloten is.
- Flexkrachten blijven achter bij herbeoordelingen, en zouden vaker naar de IVA moeten doorstromen.

CARLA VAN DEURSEN
Kennissadviseur bij UWV

MARLOES LAMMERS
Onderzoeker bij SEO

Bij de aanvraag van een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WIA) wordt zowel de mate als de duurzaamheid van de arbeidsongeschiktheid vastgesteld. Aanvragers die niet-duurzaam arbeidsongeschikt worden bevonden, komen in de Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten (WGA). Werkgevers betalen aan deze uitkering mee en dit geeft hun een financiële prikkel om hun werknemers zo snel mogelijk de WGA uit te laten stromen.

Murre en Jansen (2019) volgden een cohort WIA-aanvragers uit 2010 en vinden dat de werknemers van deze werkgevers die voor de WGA eigenrisicodragers zijn – en de uitkering dus zelf betalen – vaker doorstromen naar de collectief gefinancierde IVA dan de ‘flexwerkers’ bij wie een werkgeversprikkel toen nog geheel ontbrak. Daar tussenin lag de IVA-doorstroom van publiek verzekerde werkgevers – die een gedifferentieerde premie betalen. Deze uitkomst spoort met de verwachtingen en met ander onderzoek (Lammers et al., 2018; Van Deursen, 2018).

Murre en Jansen (2019) lijken deze hogere doorstroom om drie redenen als ongewenst te zien: de werkgeversprikkel tot re-integratie verdwijnt, de collectieve lasten stijgen en de toegang is ongelijk. Als oplossing voor de laatste twee problemen stellen ze voor dat de werkgever tot aan het einde van de tienjaarsperiode verantwoordelijk blijft voor de WIA-uitkering, alsof er geen overgang naar IVA

heeft plaatsgevonden. Alleen de re-integratieverplichtingen komen te vervallen.

Een dergelijke blijvende werkgeversverantwoordelijkheid zal de ongelijkheid doen afnemen omdat de prikkel tot het aanvragen van herbeoordelingen wordt afgezwakt. Het lost het onderliggende probleem – de beperkte capaciteit van UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) om herbeoordelingen te doen – echter niet op. Er zullen daardoor waarschijnlijk nog altijd mensen langer in de WGA blijven hangen dan de bedoeling is.

IVA is eindstation

Een IVA-uitkering wordt alleen toegekend als verbetering van de arbeidsmogelijkheden uitgesloten is, of als de kans daarop ‘zeer gering’ is. Hiervoor bestaat er een beoordelingskader dat strikt wordt toegepast (UWV, 2005). Er wordt bijvoorbeeld geen IVA toegekend als er nog een behandeling loopt, gericht op genezing of revalidatie. In die situaties moet de tijd uitwijzen of de beperkingen al dan niet duurzaam zijn, hetgeen dan alleen kan worden vastgesteld via een herbeoordeling. Elk voornemen tot een IVA wordt getoetst door een UWV-verzekeringsarts, wat de primaire verzekeringsarts dwingt tot een goede onderbouwing die in lijn is met het kader.

Vanwege de strikte handelwijze van UWV is het onwaarschijnlijk dat er te veel mensen de IVA instromen. Integendeel, bij de WIA-aanvraag stroomden juist veel minder mensen direct de IVA in dan vooraf door de werkgever werd verwacht (De Jong et al., 2013). De IVA is dus echt een eindstation: hoeveel men ook aan re-integratie bij de IVA-uitkeringsgerechtigden zou doen, het arbeidsongeschiktheidspercentage zou er niet door verlagen. Omdat werkgevers geen invloed hebben op verbetering en re-integratie, is het overigens de vraag hoe wenselijk het is om hen na overgang toch te laten meebetalen aan de IVA. Dan moet immers alsnog een stuk van de IVA in de (verzekerings)premies betaald worden. Het lijkt daarom beter dat de arbeidsongeschiktheidsregeling volledig collectief gedragen wordt.

Prioriteiten bij herbeoordelingen

De door Murre en Jansen (2019) geconstateerde ongelijkheid in de doorstroom vanuit de WGA naar de IVA heeft vooral te maken met de door UWV gestelde prioriteiten. Omdat UWV onvoldoende artsen heeft om alle sociaal-medische beoordelingen uit te voeren, krijgen bij UWV

vraaggestuurde herbeoordelingen de voorrang boven de reguliere herbeoordelingen – en in 2018 was 81 procent van de herbeoordelingen vraaggestuurd (tabel 1).

Een deel van de vraaggestuurde herbeoordelingen vindt plaats op verzoek van werkgever en verzekeraar, waarbij de insteek vaak is om hun eigen premie- of uitkeringslasten te verlagen. Typerend is dat ze worden aangevraagd wanneer er als uitkomst een IVA, een verlaging of een herstel verwacht wordt. Zo bezien is het niet vreemd dat er in deze groep meer mensen de IVA instromen.

De ongelijkheid die Murre en Jansen (2019) observeren, lijkt daarom vooral te ontstaan doordat de reguliere herbeoordelingen achterblijven, zodat mensen voor wie hun werkgever of verzekeraar geen aanvraag tot herbeoordeling doet, zoals flexkrachten, langer in de WGA blijven dan hun situatie rechtvaardigt.

Consequenties

Een deel van de mensen in de WGA lijkt dus eigenlijk thuis te horen in de IVA. Maar hoe erg is dit? In de WGA ontvangt men een iets lagere uitkering (70 procent van het dagloon in plaats van 75 procent in de IVA) en moet men aan de re-integratieverplichting blijven voldoen. Dit hoeft echter niet in alle gevallen problematisch te zijn.

Zo leidt de iets hogere uitkering in de IVA niet in alle gevallen ook tot meer bestedingsruimte, want bij kleine inkomens kan immers de ‘winst’ ten koste gaan van toelagen. Ook kunnen arbeidsongeschikten in de WGA waarde hechten aan de re-integratieondersteuning, of ze kunnen het confronterend vinden als hun arbeidsbeperkingen als definitief te boek staan.

Het is bovendien belangrijk om zich te realiseren dat werknemers ook zelf een herbeoordeling aanvragen als ze in aanmerking willen komen voor een IVA-uitkering. Zij doen dit ook volop: met 43 procent vormen ze de grootste groep aanvragers (tabel 1). Ook zij krijgen voorrang bij de afhandeling ten opzichte van reguliere herbeoordelingen door een UWV-verzekeringsarts. Niet iedere arbeidsongeschikte zal echter uit zichzelf een herbeoordeling aanvragen, bijvoorbeeld omdat men niet op de hoogte is van deze mogelijkheid of een herziening van de uitkering in zijn of haar nadeel vreest. In hoeverre mensen in de WGA zelf de voorkeur zouden geven aan de IVA, is feitelijk onbekend.

Aanpakken van ongelijkheid

Om de ongelijkheid in doorstroom naar de IVA te verminderen, zouden alle volledig arbeidsongeschikten in de WGA op een zeker moment, bijvoorbeeld na vijf jaar, opnieuw beoordeeld moeten worden om zo vast te kunnen stellen of de aandoening al dan niet duurzaam geworden is. Het zal echter ook de komende jaren voor UWV nog lastig blijven om voldoende artsen te krijgen: veel artsen gaan met pensioen, en ondanks intensieve werving blijft een nieuwe instroom achter. Om te zorgen dat de mensen die in de IVA thuishoren daar ook terecht komen, zou er meer gebruikgemaakt kunnen worden van screening vooraf door sociaal-medisch verpleegkundigen. Vragenlijsten of telefonisch contact met de WGA'er kunnen daarbij hulpmiddelen zijn. De verzekeringsarts kan dan efficiënter tot een oordeel over IVA-doorstroom komen.

Herbeoordelingen WIA 2018 naar aanvrager

TABEL 1

| Type herbeoordeling | Aantal | Aandeel |
|---|--------|---------|
| Vraaggestuurd op verzoek van: | | |
| Cliënt | 11.100 | 43 |
| UWV zelf, maar niet door verzekeringsarts | 2.800 | 11 |
| Werkgever | 5.000 | 19 |
| Verzekeraar | 2.200 | 8 |
| UWV-verzekeringsarts | 4.800 | 19 |
| Totaal | 25.800 | 100 |

Bron: UWV (2018) | ESB

Tot slot

De ongelijke doorstroming naar de IVA kan vragen oproepen over de effectiviteit van het huidige WGA-stelsel. De gedachte achter het huidige hybride stelsel – waarbij de werkgever de keuze heeft tussen een publieke verzekering bij UWV, een private verzekering bij een verzekeraar, of helemaal geen verzekering voor arbeidsongeschiktheid – was dat de concurrentie, zowel tussen private verzekeraars onderling als met UWV, de effectiviteit en doelmatigheid juist zou bevorderen. Immers, UWV en verzekeraars ‘houden elkaar scherp’. Vanwege UWV’s beperkte artsencapaciteit is helaas de praktijk vooralsnog weerbarstiger.

Wel kan als positief gezien worden dat de financiële prikkel van de eigenrisicodragers ertoe lijkt te leiden dat hun deel van de duurzaam arbeidsongeschikte WGA’ers tijdig terecht komt in de regeling waar ze thuishoren. Bovendien zijn er indicaties dat het hybride stelsel ook tot re-integratie en tot herstel of verlaging van de uitkering bij herbeoordelingen leidt. Zo laat een studie bij Achmea zien dat, bij een strakke monitoring en de inzet van re-integratieondersteuning, zowel deelherstel als een volledige uitstroom uit de uitkering te realiseren is (Lammers et al., 2018). UWV was tot voor kort niet bezig met actieve re-integratie van volledig WGA’ers, maar daar is nu wel een begin mee gemaakt (De Graaf, 2019). Dit zal naar verwachting in de toekomst ook zorgen voor meer (deel)herstel onder publiek verzekerden. Wellicht kan UWV daarbij leren van de private verzekeraars.

Literatuur

- Deursen, C. van (2018) *Minder beroep op WGA bij eigen risico dragen? Instroom, uitstroom en doorstroom van werknemers van publiek verzekerden en eigenrisicodragers*. UWV Kennisverslag 2018-5. Te vinden op www.uwv.nl.
- Graaf, M. de (2019) *We willen weten wat werkt*. ESB, 104(4772), 171.
- Jong, P. de, T. Everhardt en C. Schrijvershof (2013) *Duurzaam niet-duurzaam. Onderzoek naar niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikt verklaarden*. APE-rapport 967-01.
- Lammers, M., R. Scholte en C. Tempelman (2018) *Effectiviteit WGA-verzekering bij Achmea*. SEO-rapport, 2018-41.
- Murre, J. en J. Jansen (2019) *Flexkracht blijft vaker niet-duurzaam arbeidsongeschikt dan vaste werknemer*. ESB, 104(4772), 155–157.
- UWV (2005) *Beoordeling van de duurzaamheid van arbeidsbeperkingen*. Te vinden op www.steungroep.nl.
- UWV (2018) *Kwantitatieve informatie 2018*. Bijlage bij Jaarverslag 2018. Te vinden op www.uwv.nl.



Oplopen gevoelsinflatie drukt consumentenvertrouwen

CONJUNCTUUR

Het consumentenvertrouwen in Nederland is de afgelopen tijd fors gedaald: van gemiddeld 24 punten in het tweede kwartaal van 2018 tot gemiddeld -2 in het eerste en tweede kwartaal van dit jaar (figuur). Op grond van de economische ontwikkelingen zou een hoger vertrouwen mogen worden verwacht. Dit doet vermoeden dat meer psychologische factoren, zoals de recent sterk opgelopen gevoelsinflatie, ook een rol spelen bij de daling van het consumentenvertrouwen. Bij gevoelsinflatie gaat het om prijsstijgingen die huishoudens zeggen te ervaren. Ten opzichte van de reguliere inflatie-indicatoren wegen de prijzen van producten die consumenten regelmatig aanschaffen en afrekenen hierin zwaarder. Het gaat daarbij om aankopen in voedingszaken, winkels, benzinstations, uitgaansleven, vakanties enzovoort.

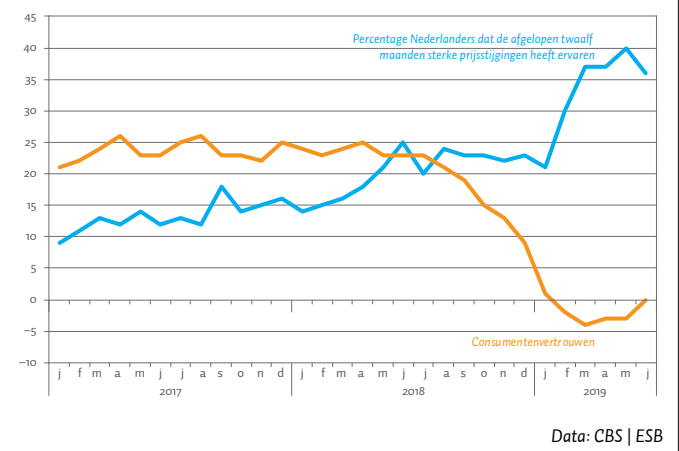
Recentelijk werd de consument geconfronteerd met een flinke verhoging van het lage btw-tarief van zes naar negen procent en een verhoging van de energiebelasting. De maandelijkse enquête van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onder Nederlandse huishoudens laat zien dat dit niet aan de consument is voorbijgegaan.

De figuur toont voor de periode vanaf januari 2017 het percentage Nederlanders dat bij het CBS aangeeft sterke prijsstijgingen te hebben onderzonden. In de loop van 2018 was al sprake van oplopende gevoelsinflatie, van tien procent van de respondenten die hiervan spreekt in januari tot twintig procent aan het einde van het jaar. In de eerste helft van 2019 verdubbelde deze groep tot veertig procent in mei.

Welke invloed gaat van de gevoelsinflatie uit op het consumentenvertrouwen? Uit onderzoek van De Nederlandsche Bank hiernaar blijkt dat een

sterke stijging van de gevoelsinflatie het consumentenvertrouwen aantast. Zo zal een twintig procentpunt hoger aandeel van mensen dat sterke inflatie ervaart, gepaard gaan met een tien punten lager niveau van consumentenvertrouwen. Dit correspondeert grofweg met een derde van de totale neergang in vertrouwen sedert medio 2018. Via het vertrouwenskanaal zou hierdoor de reële consumptiegroei op jaarbasis tijdelijk met enkele tienden van procentpunten kunnen worden gedrukt. ■ **Ad Stokman** (DNB)

Gevoelsinflatie en consumentenvertrouwen in Nederland



Nederlanders onderschatten rente bij roodstand

GEDRAG

Bijna driekwart van de Nederlanders weet niet welke rente bij roodstand moet worden betaald of schat de rente te laag in. Bij de mensen die rood kunnen staan op hun betaalrekening ligt het percentage dat geen of een te lage rente noemt iets lager dan bij mensen die niet rood kunnen staan.

In een enquête is aan 50.562 respondenten in het representatieve panel van GfK gevraagd of ze rood kunnen staan op hun betaalrekening. Ruim een kwart, 27,7 procent, heeft geen betaalrekening waar dat kan, 46,7 procent kan wel rood staan maar maakt geen gebruik van deze mogelijkheid, en 25,6 procent staat wel eens rood op een betaalrekening.

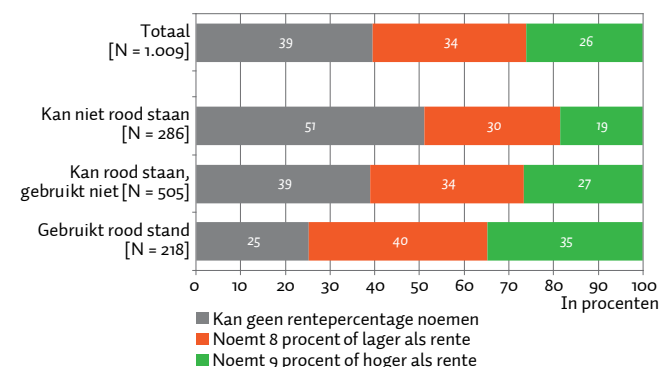
De mogelijkheid om rood te staan hangt samen met de kennis over de rente bij roodstand, blijkt uit een vervolgenquête onder een subset van 1.009 respondenten uit dit panel (figuur). De helft van de mensen die niet rood kan staan, kan geen schatting geven voor de gemiddelde rente per jaar die men moet betalen bij roodstand, wat statistisch significant meer is dan respondenten die wel deze kredietfaciliteit kennen. Driekwart van de mensen die weleens rood staat, noemde wel een rentepercentage.

Uit de enquête blijkt dat veel mensen de rente bij roodstand te laag inschatten. De wettelijk maximale rente per jaar is veertien procent en de meeste banken hanteren bij roodstand een tarief dat daar dicht bij in de buurt zit. Van de vier grootste Nederlandse banken was 9,9 procent het laagste rentetarief ten tijde van het onderzoek. Iets meer dan een kwart van alle respondenten noemt een rentepercentage van negen procent of meer en ruim een derde schat de rente op roodstand te laag in, door acht procent of minder te noemen. Ruim de helft van de respondenten die

een rentepercentage noemt (dus exclusief de groep 'weet niet'), schat de rente op roodstand te laag in. Exclusief de 'weet ik niet'-groep, is er geen verschil in het aandeel dat een correct rentepercentage kan noemen tussen mensen die niet rood kunnen staan, gebruikers en niet-gebruikers van roodstand. Met andere woorden: Nederlanders die wel eens rood staan, schatten relatief net zo vaak de rente te laag in als mensen die niet rood (kunnen) staan.

■ **Wilte Zijlstra** (AFM)

Kennis over roodstand



Steeds vaker werk als WW afloopt

ARBEID

In de huidige krappe arbeidsmarkt komen werkzoekenden makkelijker aan het werk. Dit blijkt uit de stijgende arbeidsdeelname van mensen van wie de WW-uitkering is afgelopen.

Bij 36 procent van de personen bij wie in de eerste helft van 2018 de WW-uitkering afliep, was dit vanwege het bereiken van de maximale duur van de uitkering. Deze groep heeft mogelijk meer moeite om een nieuwe baan te vinden dan andere WW'ers.

De figuur toont hoeveel van deze WW'ers een maand na het aflopen van de uitkering aan het werk zijn, ofwel doordat zij snel werk vonden

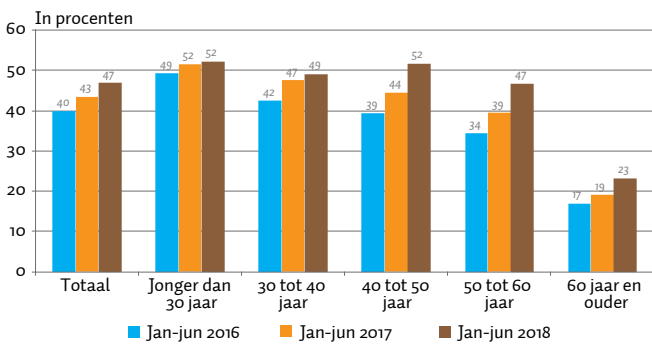
ofwel omdat zij al tijdens de WW-periode weer aan het werk gingen maar onvoldoende verdienden om de uitkering volledig te beëindigen. Het blijkt dat in de eerste helft van 2018 meer mensen werk vanuit de WW vonden dan in voorgaande jaren.

De toename in arbeidsdeelname is met name sterk onder veertigplussers. Oudere WW'ers hebben typisch meer moeite om vanuit de uitkering een nieuwe baan te vinden. In de eerste helft van 2016 had bijvoorbeeld bijna de helft van de dertigminners uiterlijk een maand na het aflopen van de WW-uitkering betaald werk, terwijl dit voor slechts ongeveer een derde van de vijftigers gold en voor slechts een zesde van de zestigplussers.

De afgelopen twee jaar is de achterstand van oudere WW'ers ten opzichte van jongere echter ingelopen. Veertigers waren in de eerste helft van 2018 zelfs even vaak aan het werk als dertigminners. Voor vijftigers is de arbeidsdeelname nog maar vijf procentpunt lager dan die van dertigminners. In tijden van krapte op de arbeidsmarkt lijken werkgevers dus eerder bereid om werkzoekenden met een hogere leeftijd aan te nemen.

Het aandeel werkenden ligt lager bij personen van zestig jaar en ouder. Van hen is minder dan een kwart uiterlijk een maand na uitstroom uit de WW weer aan het werk. Hierbij kan meespelen dat een deel van de zestigplussers binnen afzienbare tijd na uitstroom de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt en de periode tot pensionering financieel kan overbruggen, al dan niet dankzij de speciale IOW-uitkering voor zestigplussers. Ook voor de groep zestigplussers geldt echter dat de uitstroom naar werk vanuit de WW sinds 2016 is gestegen. ■ Erica Maurits (UWV)

Aandeel personen met werk een maand na verlopen maximale duur WW-uitkering



Data: UWV | ESB

Kinderen van migranten verdienen gemiddeld minder

VERDELING

Bij eenzelfde inkomen van de ouders hebben kinderen met een migratieachtergrond gemiddeld een lagere inkomenspositie dan kinderen zonder migratieachtergrond.

De figuur toont de relatie tussen de inkomenspositie van de ouders in 2003 (op de horizontale as) en de gemiddelde inkomenspositie van hun kinderen in 2016 (op de verticale as). De inkomensposities voor de kin-

deren en de ouders zijn weergegeven als een procentuele ordening, waarbij '0' de laagste inkomensklasse weergeeft en '100' de hoogste. De lijnen lopen niet helemaal vlak, zoals je bij perfecte sociale mobiliteit zou verwachten, maar de sociale mobiliteit is voor de meeste groepen wel vrij hoog.

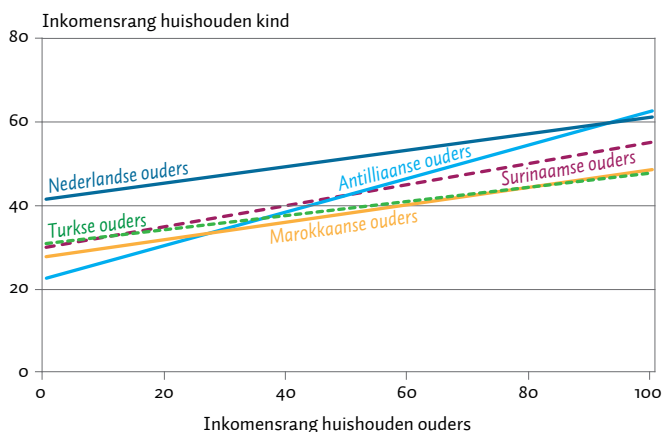
Over vrijwel de hele inkomensverdeling van de ouders, hebben kinderen met een migratieachtergrond gemiddeld een lager inkomen dan kinderen zonder migratieachtergrond. Bij eenzelfde inkomen van de ouders hebben kinderen met een migratieachtergrond gemiddeld dus een lagere inkomenspositie. Voor kinderen met een Marokkaanse migratieachtergrond is dit maar liefst dertien procentieën lager, net als voor kinderen met een Turkse migratieachtergrond. Kinderen met een Surinaamse of Antilliaanse migratieachtergrond komen gemiddeld acht procentieën lager uit, waarbij het verschil groter is bij een lager inkomen van de ouders en kleiner bij een hoger inkomen van de ouders (de lijn is steiler).

Het inkomen dat in de figuur gehanteerd wordt, is het gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomen. Dit is het inkomen van alle leden in het huishouden na aftrek van belastingen en premies en met bijtelling van toeslagen, gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. De analyse geldt voor kinderen geboren in de periode 1983–1988. Zij zijn dus 28–33 jaar in 2016.

De persistentie in de inkomensongelijkheid naar migratieachtergrond over generaties suggereert dat de inkomensverschillen niet snel zullen verdwijnen.

■ Roel van Elk, Egbert Jongen en Patrick Koot (CPB)

Relatie huishoudinkomen ouders en kinderen



Bron: E. Jongen, R. van Elk, P. Koot et al. (2019) Inkomensongelijkheid naar migratieachtergrond. CPB Policy Brief, 2019/06.

Data: CBS, eigen berekeningen | ESB

Dertiger in de ambtelijke top

Niet alleen diverse politieke partijen worden tegenwoordig geleid door dertigers, ook de directeur van de directie Algemene Financiële en Economische Politiek (AFEP) van het Ministerie van Financiën, Rens Nissen, is nog maar 31 jaar. Een interview met dit ambtelijke talent.

Hoe komt u als dertiger al op deze positie terecht?

“Ik loop al een tijdje in Den Haag rond, en heb, mede als politiek assistent van minister Dijsselbloem, de nodige ervaring op gedaan. Ik ben bij AFEP begonnen als afdelingshoofd en later plaatsvervangend directeur. Vervolgens kwam de positie van directeur vacant, een jaar nadat ik bij AFEP begonnen was. Ik heb gesolliciteerd en ben het geworden.”

AFEP en de ambtenarij zijn apolitiek – is dat geen grote stap na uw eerdere werk bij de Partij van de Arbeid?

“Ik heb altijd vanuit de inhoud gewerkt. Wat dat betreft was ik wellicht een wat atypische politiek assistent. Dijsselbloem wilde graag iemand met wie hij ook inhoudelijk kon sparren. Ik ben dus in al mijn vorige banen altijd bezig geweest met economie, overheidsfinanciën en belastingen. Daardoor was de stap naar de ambtenarij minder groot dan die op papier lijkt.”

Is uw politieke kleur niet lastig in de huidige functie?

“Volgens mij heeft iedereen hier in Den Haag wel een politieke voorkeur. Je bent voortdurend bezig met maatschappelijke onderwerpen, en daar begin je dan vanzelf wat van te vinden. In mijn geval is de politieke kleur



RENS NISSEN

door mijn achtergrond wellicht wat duidelijker dan bij anderen.”

Wat is de rol van AFEP precies?

“Met een clubje van zo’n twintig economen geven we – zowel gevraagd als ongevraagd – advies aan bewindspersonen over de volle breedte van het overheidsbeleid. De laatste tijd zijn we bijvoorbeeld druk geweest met de CO₂-prijs voor de industrie en de pensioenonderhandelingen met de sociale partners. Maar we werken ook aan thema’s als zorg, woningmarkt, arbeidsmarkt en natuurlijk de belastingen.”

Zorgt jullie advies wel eens voor discussie?

“Zeker. In de functieomschrijving van directeur van AFEP staat dat ik de ‘luis in de pels’ van het ministerie moet zijn. Als ‘tegenderkeners’ worden we geacht inzichten van buiten te halen en interne dogma’s aan te vechten. Dat

klinkt heftig, maar we proberen de rest natuurlijk te overtuigen en er zo samen uit te komen. Want alleen dan zijn we immers effectief.”

Welke thema’s staan er op de agenda?

“Er zijn drie belangrijke zaken die het komende jaar gaan spelen, en waar veel mensen van AFEP bij betrokken zullen zijn. Allereerst is dat de Studiegroep begrotingsruimte, die een advies over het begrotingsbeleid voor de komende kabinetsperiode zal leveren – moet er bijvoorbeeld worden bezuinigd of geïnvesteerd?”

Ten tweede komen er brede maatschappelijke heroverwegingen aan, waarbij op zestien verschillende onderwerpen – zoals onderwijs, zorg en arbeidsmarkt – in de volle politieke breedte beleidsalternatieven voor de volgende kabinetsperiode in kaart zullen worden gebracht. Hierbij agenderen we onder meer nieuwe onderwerpen en opties, waar de politiek uit kan putten in verkiezingsprogramma’s en in de kabinetsformatie.

Ten derde gaan we aan de slag met de bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Dit is vergelijkbaar met de brede maatschappelijke heroverwegingen, maar dan gefocust op het belastingstelsel.”

U hebt er zin in.

“Absoluut. Bij AFEP mogen we ons bezighouden met alle grote economische en politieke dossiers en daarover adviseren. Daarbij koppelen we inhoudelijke analyses aan het actuele politieke speelveld. Dat is heel erg leuk én heel erg uitdagend.”

DAVID MEIJER
Redactiemedewerker

Colofon

Economisch Statistische Berichten (ESB) signaleert nieuwe ontwikkelingen in de economische wetenschap. Daarnaast worden in ESB economische inzichten toegepast om beleidsrelevante aanbevelingen te doen voor de overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Ook analyseert ESB de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse economie. Artikelen in ESB verschijnen op persoonlijke titel.

Redactie

Jasper Lukkezen (hoofdredacteur), Robert Kleinknecht, Yrla van de Ven, Karin Merkus, Paul Metzmakers en Paul van Kempen

Redactiemedewerkers: David Meijer, Sobana Sheikh Rashid en Elisa de Weerd
Tekstredactie: De Twee Hanen v.o.f.
Vormgeving: Jacques van Schie
Uitgever: Mariska van der Westen

Commissie van redactie

H.G. van Dissel (voorzitter), P.H.B.F. Franses, E. de Jong, H.J. de Jong, A. van Witteloostuijn, A.C. Meijdam, H.P. Møllgaard en J. Plantenga

Rechten

ESB is een uitgave van FD Mediagroep. De Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde is houder van de merknaam ESB. Afbeeldingen: iStock / Lekkyjustdoit, Redlinevector, anttoho, Yongyan Dai, dusanpetkovic,

danchooalex, mammuth, H-Gall, sturti, kruwt; Hollandse Hoogte / Bob Bronshoff, Marlies Wessels. Strip Van Zanten: Roger Klaassen.

Publiceren

Aanwijzingen voor het aanleveren van kopij vindt u op www.esb.nu/service/publiceren.

Abonneren

U kunt een abonnement online afsluiten op www.esb.nu/service/abonneren.

Adverteren

Neem contact op met Jeannette van Zeijst, 020 592 86 35, jeannette.van.zeijst@fdmediagroep.nl.

Contact

Telefoon redactie: 020 592 87 77
Email redactie: redactie@esb.nu
Telefoon klantenservice: 0800 333 33 34
Email klantenservice: klantenservice@esb.nu
Postadres: Postbus 216, 1000 AE Amsterdam
Bezoekadres: Prins Bernhardplein 173, 1097 BL Amsterdam
Webadres: www.esb.nu
ISSN: 0013-0583

Verschijningsdata ESB:
26 sep., 10 okt., 4 nov.
en 19 dec.



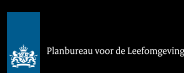
SAVE THE DATE

DE NEDERLANDSE ECONOMENDAG MET LAWRENCE KATZ

1 NOVEMBER 2019

Papers indienen kan tot 9 september via ned@cpb.nl

Bezoekers kunnen zich aanmelden vanaf
19 augustus via www.econdag.nl



Call for papers

Voor de komende **ESB-nummers** werkt de redactie aan de volgende thema's. Doet u mee? Bijdragen kan via het schrijven van een artikel.

Deadlines en stijlregels:
www.esb.nu/call-for-papers

September: *Pensioenakkoord*
Toekomst op de rails (dossier)

Oktober: *Arbeidsproductiviteit*

Daarna: *Sociaaleconomisch bestuur Nederland (dossier)*
Naar een duurzame landbouw (dossier)





Meer dan 6.000 economen
ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief
www.esb.nu/aanmelden