

Jaarboek Overheidsfinanciën 2011

J.H.M. Donders en C.A. de Kam (redactie)

Jaarboek Overheidsfinanciën 2011

Jaarboek
Overheidsfinanciën 2011

Meer informatie over deze uitgave kunt u verkrijgen bij:

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Postbus 95328

2509 CH Den Haag

tel.: 070 - 342 73 59

www.wimdreesstichting.nl

© 2011, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, Den Haag

Omslagontwerp: Villa Y, Den Haag

Zetwerk: Studio Typeface, Lelystad

ISBN: 978 90 12 57332 0

NUR: 781

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de door de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

De bij toepassing van art. 16b en 17 Auteurswet wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht, Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, tel.: 023-7997810.

Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van art. 16 Auteurswet dient men zich te wenden tot de stichting PRO, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, tel.: 023-7997809. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior written permission from the publisher.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu Uitgevers neither guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

Inhoud

Woord vooraf 7

Voornaamste bevindingen 9

Auteurs 31

Afkortingen 33

1 Economie en overheidsfinanciën 37

J.H.M. Donders en C.A. de Kam

2 Sociale zekerheid 59

C.A. de Kam

3 Gezondheidszorg 75

C.A. de Kam

4 Zorgkosten onder controle? 85

M.F.M. Canoy, A.G.M. ten Have, W.J. Oortwijn en M.C.J. Romme

5 Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit 103

M.A. Allers en M.J. Fraanje

6 Na de crisis: begrotingsbeleid en institutionele aanpassingen in de Europese Unie 119

R.M.W.J. Beetsma

7 Hervorming van de woningmarkt: gemiste kansen 137

H. Priemus

8 Gaten vullen met immigranten? 151

J. Theeuwes

9 Sociale veiligheid en justitie 171

F.P. van Tulder en D.E.G. Molenaar

Register 195

Woord vooraf

In het najaar van 2010 hebben gekozen vertegenwoordigers van de Nederlandse bevolking ermee ingestemd aan het uitvoerend apparaat van de overheid een budget van meer dan 300 mld euro ter beschikking te stellen. De begrotingen van het Rijk, van instanties die de wettelijk verplichte sociale verzekeringen uitvoeren, van provincies en van andere decentrale overheden omvatten samen vele duizenden bladzijden. In deze stroom drukwerk proberen politiek verantwoordelijke bestuurders en hun ambtelijke penvoerders duidelijk te maken wat de verschillende onderdelen van de overheidsorganisatie willen bereiken, welke uitgaven daarvoor nodig zijn en hoe die uitgaven zullen worden gefinancierd.

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Vanzelfsprekend zijn politici en hun ambtelijke medewerkers geneigd om plannen en de effecten van bestaand en nieuw beleid in een zo gunstig mogelijk daglicht te stellen. Die neiging is maar al te menselijk, en zij is als aandrift bij besluitvormingsprocessen in de collectieve sector goed verklaarbaar. Des te belangrijker is het dat begrotingscijfers en het daaraan ten grondslag liggende overheidsbeleid met gepaste distantie worden gezien en geanalyseerd.

Met dat oogmerk heeft het bestuur van de in 2002 opgerichte Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën (WDS) besloten om, te beginnen in 2003, een jaarboek uit te brengen. Het jaarboek dat u in handen hebt, is het negende in de reeks. De WDS ontplooit haar activiteiten met de bedoeling het publieke debat over de uitgaven en de inkomsten van de overheid te stimuleren, door resultaten van onafhankelijk en wetenschappelijk integer onderzoek van de openbare financiën in bredere kring bekendheid te geven.

Behalve dit jaarboek, geeft de Stichting daartoe het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* uit. Iedere belangstellende kan de sinds 2006 verschenen afleveringen van het tijdschrift langs elektronische weg raadplegen via de website van de Stichting: www.wimdreesstichting.nl.

Daarnaast organiseert de Stichting debatbijeenkomsten en zijn inmiddels vier monografieën in de reeks Dreesforum verschenen. In de winter van 2011 – zo is de planning – verschijnt het vijfde deel in deze reeks, met beschouwingen over de stijging van de collectieve uitgaven voor gezondheidszorg.

Invalshoek en structuur van het jaarboek

Deze negende aflevering van het jaarboek wijkt enigszins af van de gebruikelijke opzet. Aanleiding voor de aangepaste invalshoek is het aantreden van het kabinet-Rutte, halverwege oktober 2010. Het regeerakkoord van de nieuwe ministersploeg voorziet onder andere in zeventien hervormingen en stelselherzieningen. Haalbaarheid en verdiensten van elf van deze gezichtsbepalende beleidsbijstellingen krijgen in deze aflevering van het jaarboek uitdrukkelijk aandacht; zie tabel 1.7 in onderdeel 1.5. Afgezien van de ditmaal gekozen specifieke insteek, zijn de hoofdstukken van het jaarboek, zoals gebruikelijk, gegroepeerd in twee blokken.

Het eerste blok is georganiseerd naar bestuurslagen (het Rijk, decentrale overheden en de Europese Unie) en naar sectoren (sociale zekerheid en zorg). Het omvat zes hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk presenteert een samenvattend beeld van de overheidsfinanciën, tegen de achtergrond van de macro-economische ontwikkeling van de Nederlandse economie. Vervolgens krijgen twee van de drie budgetsectoren afzonderlijk aandacht. In het tweede hoofdstuk de sociale zekerheid, in het derde en het vierde hoofdstuk de collectief gefinancierde gezondheidszorg. De centrale overheid zit in de sandwich tussen twee andere bestuurslagen: decentrale overheden (hoofdstuk 5) en de Europese Unie (hoofdstuk 6).

Het tweede blok omvat traditiegetrouw bijdragen over enkele specifieke beleidsterreinen. Ditmaal staat het zoeklicht op de volkshuisvesting (hoofdstuk 7), de argumenten voor en tegen arbeidsimmigratie (hoofdstuk 8) en sociale veiligheid en justitie (hoofdstuk 9). Daaraan voorafgaand opent het jaarboek met een samenvatting van de voornaamste conclusies van ieder hoofdstuk.

Deadline en peildatum regelingen en tarieven

De auteurs hebben hun bijdrage in het algemeen gebaseerd op stukken die de regering op de derde dinsdag van september 2010 openbaar heeft gemaakt en op de inhoud van het regeerakkoord van het vier weken later aangetreden kabinet-Rutte. De kopij van de meeste hoofdstukken is per 1 mei 2011 afgesloten. De geredigeerde kopij is begin juni 2011 bij de uitgever ingeleverd. Als gevolg van dit productieschema kon geen rekening worden gehouden met ontwikkelingen na 1 juni 2011. Voorbeelden zijn de uitslag van de stemming door leden van de Nederlandse Vereniging van Gemeenten over het concept *Bestuursakkoord 2011–2015* op 8 juni (onderdeel 2.5) en de besluitvorming over (aanpassing van) de steun aan de perifere eurolanden die na 15 mei heeft plaatsgevonden. Wel kon in onderdeel 1.3 nog aandacht worden besteed aan de *Voorjaarsnota 2011*, waarin het kabinet verslag doet van de begrotingsuitvoering in het lopende jaar op basis van cijfers voor de eerste vier maanden.

De weergave van wettelijke regelingen, belastingtarieven en dergelijke is in het algemeen naar de situatie per 1 januari 2011.

Dankbetuiging

De eindredactie is veel dank verschuldigd aan alle auteurs die een bijdrage aan deze negende editie van het jaarboek hebben geleverd. Een speciaal woord van dank gaat naar mevrouw Astrid Turlings (Sdu Uitgevers), die de productie van het jaarboek in goede banen heeft geleid.

Flip de Kam

Jan Donders

Voornaamste bevindingen

Voor de gehaaste lezer volgt hierna een samenvatting van opvallende bevindingen uit het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*. Deze samenvatting is voor rekening van de eindredactie en komt niet op het conto van de auteurs van de afzonderlijke hoofdstukken.

Economie en overheidsfinanciën (hoofdstuk 1)

De Nederlandse economie heeft enkele turbulente jaren achter de rug. Door de kredietcrisis en de daarop volgende internationale economische neergang kromp het bruto binnenlands product (bbp) in 2009 met bijna 4 procent. Het afgelopen jaar was sprake van enig herstel. De economische groei bleef met 1,7 procent echter aan de lage kant. Het ziet ernaar uit dat dit ook in 2011 en 2012 het geval zal zijn. Terwijl de kar van het economische herstel vorig jaar volledig door de uitvoer werd getrokken, nemen de binnenlandse bestedingen dit en komend jaar het stokje van de export over. Hun bijdrage aan de economische opleving blijft echter beperkt, in vergelijking met de gang van zaken in eerdere herstelperioden. Hierbij speelt een rol dat beleidsmakers de positie van de overheidsfinanciën structureel willen verbeteren. De daarvoor noodzakelijke maatregelen zetten een rem op de overheidsbestedingen. Zij verminderen ook de groei van de particuliere consumptie, aangezien getroffen besparingsmaatregelen uitmonden in koopkrachtverlies.

In het voorjaar van 2009 bestond de vrees dat de economische neergang tot een bijzonder sterke toename van de werkloosheid zou leiden. De Nederlandse arbeidsmarkt heeft economie en beleidsmakers echter aangenaam verrast, doordat de stijging van het werkloosheidspercentage zeer beperkt is gebleven. De werkloosheid daalt inmiddels en volgens het Centraal Planbureau (CPB) neemt de krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt langzaam maar zeker al weer toe.

Terwijl de overheidsbegroting in 2008 nog een overschot toonde van 0,6 procent van het bbp, bedroeg het tekort volgens de in Europa gehanteerde definitie (EMU-saldo) in 2009 5,4 procent van het bbp, een verslechtering dus met maar liefst 6 procentpunten. Het leeuwendeel van deze verslechtering kwam voor rekening van een stijging van de collectieve uitgaven.

Het toenmalige kabinet besloot namelijk om niet met ombuigingen te reageren op de forse tegenvallers bij de overheidsinkomsten, maar juist een hogere groei van de overheidsuitgaven toe te staan dan in het regeerakkoord was voorzien. Het oogmerk van deze beleidsinzet was de economische neergang te beperken. Een klein deel van de verslechtering van het begrotings-saldo in 2009 is waarschijnlijk structureel. De overheidsfinanciën zijn in dit crisisjaar dus ook ongerekend de invloed van de conjuncturele neergang verslechterd. Het tekort op de begroting neemt in de bij het schrijven van deze samenvatting meest recente projectie van het CPB af van 5,2 procent bbp in 2010 tot 2,2 procent bbp in 2012, en belandt daarmee onder de plafond-waarde uit het Pact voor Stabiliteit en Groei (van 3 procent bbp). De daling van het tekort hangt samen met zowel het geleidelijk voortgaande economische herstel, als met het restrictieve budgettaire beleid. De voorziene verbetering van het EMU-saldo wordt enigszins geremd door uitverdieneffecten, die optreden nu het restrictieve begrotingsbeleid de economische groei afknijpt.

De kredietcrisis en de daarop volgende forse economische dip hebben tot een sterke stijging van de overheidsschuld geleid. Terwijl die schuld in 2007 gelijk was aan nagenoeg 45 procent van het bbp, was zij in 2010 opgelopen tot omstreeks 64 procent van het bbp. Deze toename met bijna 20 punten hing voor een flink deel samen met de interventies van de overheid in de financiële sector.

Voor het overgrote deel van de collectieve uitgaven is bij de kabinetsformatie in het najaar van 2010 een limiet afgesproken – vastgelegd in het totaal kader – met afzonderlijke uitgavenplafonds voor drie budgetsectoren:

1. de Rijksbegroting in enge zin;
2. de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt;
3. het Budgettaire Kader Zorg.

In 2011 is – op basis van de inzichten van medio mei en afgezet tegen deze plafonds – sprake van aanzienlijke tegenvallers, met name bij de uitgaven voor de collectief gefinancierde gezondheidszorg. Het kabinet acht het niet wenselijk, dan wel onmogelijk, maatregelen te treffen die nog dit jaar de zorguitgaven met 1,1 mld euro terugduwen tot beneden het bij de kabinetsformatie voor 2011 afgesproken plafond. Door na-ijleffecten bestaat overigens een aanzienlijk risico dat later dit jaar nieuwe, omvangrijke overschrijdingen van het budgettaire kader voor de zorg zichtbaar zullen worden. De uitgaven voor de sociale zekerheid treden per saldo 0,2 mld euro buiten de oevers van het deelkader. Toch blijven de collectieve uitgaven in hun totaliteit dit jaar – althans op het geduldige papier van de *Voorjaarsnota 2011* – nog net binnen het totaal kader, doordat de relevante uitgaven op de Rijksbegroting in enge zin naar raming 1,3 mld euro beneden het bij de kabinetsformatie afgesproken plafond blijven. Ook dit is uiteraard een zeer voorlopig beeld. De bij de rijksuitgaven ingeboekte substantiële meevaller is voor een deel nog erg onzeker. De onderschrijding van het kader valt verder voor 1 mld euro toe te schrijven aan betaalschuiven tussen verschillende jaren. Het gaat hier om incidentele mutaties, die per definitie geen dekking bieden voor structurele overschrijdingen in met name de zorgsector. De betaalschuiven geven het kabinet echter even lucht en bieden extra tijd om te werken aan structurele oplossingen voor de overschrijding van het zorgbudget. Of dat gaat lukken is een open vraag.

Als uitkomst van mutaties aan de inkomsten- en de uitgavenkant van het budget voor de collectieve sector komt het EMU-tekort over dit jaar – volgens de raming in de *Voorjaarsnota 2011* – uit op 3,6 procent van het bbp, in plaats van de bij de start van het kabinet voorziene 4 procent bbp. Belangrijk hierbij is een nog niet genoemde meevaller bij de gasbaten voor de rijksoverheid, ter grootte van 1,2 mld euro. De stand van de schuldquote per ultimo 2011 zou uitkomen op 64 procent bbp, ruim twee punten lager dan bij het aantreden van het kabinet werd verwacht.

Het half oktober aangetreden kabinet-Rutte zet het trendmatige begrotingsbeleid – met enige aanpassingen – voort. Dit kent, zoals gezegd, een totaal kader (= maximum) voor de overgrote meerderheid van de collectieve uitgaven, en een lastenkader voor de belasting- en premie-inkomsten. Het kabinet erfde voor 2011 een pakket bezuinigingen uit de miljoenennota van het demissionaire kabinet-Balkenende IV ter grootte van bijna 3 mld euro. Dit pakket werkt door in de plafonds voor de collectieve uitgaven. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte voorziet daarnaast in ombuigingen op de voor het uitgavenkader relevante collectieve uitgaven, oplopend tot 16,1 mld euro in 2015. Voor nieuw beleid om bepaalde knelpunten aan te pakken trekt het kabinet tegelijk enkele miljarden uit. De resulterende netto ombuigingen van 12,5 mld euro in 2015 zijn verwerkt in de uitgavenplafonds van de drie budgetsectoren.

Bij het trendmatige begrotingsbeleid wordt, behalve voor de uitgaven, ook een kader opgesteld voor de belastingen en premies. Dit kader legt vast voor welke bedragen het kabinet tijdens de kabinetsperiode lastenverhogende (of lastenverlichtende) maatregelen zal treffen. Bij de formatie van het kabinet-Rutte hebben de coalitiepartijen met elkaar afgesproken dat de lasten door beleid en ziektekostenpremies in de kabinetsperiode 2011–2015 cumulatief met 8,2 mld euro mogen stijgen. Deze lastenverzwaring is voor het overgrote deel het resultaat van stijgende premies voor de collectieve verzekering tegen ziektekosten en een ombuiging op de zorgtoeslag.

Het kabinet-Rutte mikt op een aanzienlijke verbetering van het EMU-saldo. Vanaf 2012 zal – afgaande op projecties bij de start van het kabinet – zijn voldaan aan de norm voor het *feitelijke* saldo uit het Pact voor Stabiliteit en Groei – het tekort is dan weer kleiner dan 3 procent van het bbp. Met het geraamde verloop van het *structurele*, voor de stand van de conjunctuur geschoonde, saldo voldoet Nederland aan de eis die de Europese Commissie hieraan heeft gesteld – een verbetering van minimaal 0,75 procentpunt gemiddeld per jaar in de periode 2011–2013. Voor het structurele tekort mag Nederland van ‘Brussel’ kiezen tussen een ambitieuze doelstelling en een minder ambitieuze doelstelling. In 2015 is het structurele tekort precies gelijk aan de bovengrens (0,5 procent bbp) van de minder ambitieuze doelstelling. Het structurele begrotingssaldo voldoet in dat jaar daarmee nog niet aan de ambitieuze doelstelling (een overschot van minimaal 0,5 procent bbp).

Sociale zekerheid (hoofdstuk 2)

Met de uitgaven voor sociale zekerheid – zoals in dit hoofdstuk afgebakend – is dit jaar naar verwachting 77 mld euro gemoeid. De middelen die voor deze regelingen nodig zijn, worden voor de helft via premieheffing vergaard. De rest van de uitgaven komt hoofdzakelijk ten laste van de rijksbegroting en wordt voor een deel (8,2 mld euro) rechtstreeks door werkgevers

opgebracht. Sinds het midden van de jaren tachtig – toen de socialezekerheidsuitgaven 20 procent van het bbp vergden – is het beslag vanuit de sociale zekerheid bijna gehalveerd, onder invloed van tal van beleidsmaatregelen en dankzij de in de laatste vijftien jaar van de vorige eeuw, in het algemeen gesproken, voorspoedige economische ontwikkeling. De beperkte stijging van de socialezekerheidsquote in 2009 weerspiegelt de diepe recessie in dat jaar.

De budgetsector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt kent een eigen uitgavenplafond. Maatregelen uit het regeerakkoord – vrijwel uitsluitend bezuinigingen – verlagen de sociale uitgaven, afgezet tegen hun groei bij ongewijzigd beleid, per saldo met 1,9 mld euro in 2015. De op papier gezette omvangrijke personele besparingen bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen wekken de indruk dat mensen die op flinke afstand van de arbeidsmarkt staan, in de steek worden gelaten. Bij het uitgestippelde beleid passen vervolgens de nodige kanttekeningen.

Ten eerste valt het op dat de uitkomst van veel van de ingeboekte besparingen onzeker is. De opbrengst van de meeste ingrepen is met reden slechts globaal geraamd, omdat hier veel zal afhangen van de manier waarop de ‘poortwachters’ van het kasteel van de sociale zekerheid de gewijzigde regels straks gaan uitvoeren. Bij een soepel toelatingsbeleid tot de diverse uitkeringsregelingen verdampen besparingen in de opgevoerde orde van grootte al ras. Een tweede observatie is dat het kabinet budgettaire risico’s verplaatst van de rijksbegroting naar de sfeer van de gemeentelijke financiën. Lokale overheden lopen nu al een aanzienlijk financieel risico op de uitvoering van de bijstand en de sociale werkvoorziening. Wanneer beide regelingen worden versmolten met de nu nog volledig ten laste van de rijksbegroting gefinancierde uitkering aan arbeidsongeschikt verklaarde jongeren (de Wajong) – zoals de bedoeling is – neemt dit risico verder toe. Een laatste waarneming is dat de geraamde opbrengst van geïntensiverde bestrijding van sociale fraude, goed voor een tiende van de in totaal opgevoerde besparingen, een slag in de lucht blijft. Of deze doelstelling wordt bereikt valt zelfs niet bij benadering te controleren, doordat ijkpunten – de huidige en de (beoogde) toekomstige omvang van de fraude – niet expliciet zijn gemaakt en vermoedelijk ook niet expliciet zijn te maken.

De al genoemde beoogde besparing van 1,9 mld euro wordt vervolgens praktisch geheel tenietgedaan door macro-economische uitverdieneffecten van het regeerakkoord! Bij de door het Centraal Planbureau als gevolg van bezuinigingen en lastenverzwaringen voorziene geringere economische groei – deze valt 0,4 procentpunt per jaar lager uit – neemt de werkgelegenheid minder toe en groeit het beroep op uitkeringen wegens werkloosheid. Al met al draagt de sector – althans op middellange termijn – dus nauwelijks bij aan de beoogde sanering van de overheidsfinanciën. Merk op dat het gebruikte macro-economische model geen rekening houdt met eventuele positieve vertrouwenseffecten. Het is denkbaar dat het aangekondigde beleid burgers en bedrijven optimistisch stemt, omdat het begrotingstekort voortvarend wordt aangepakt, met gunstige gevolgen voor het niveau van consumptie en investeringen.

In 1997 besloot het toenmalige kabinet het AOW-spaarfonds in het leven te roepen. Sindsdien prijkt onder de uitgaven op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ieder jaar een storting in dit fonds. De storting wordt tegelijk geboekt als ontvangst van het AOW-spaarfonds, een afzonderlijk begrotingsfonds. Deze uitgaven en ontvangsten vallen dus tegen elkaar weg. Dit geldt ook voor de rentevergoeding die jaarlijks als boekhoudkun-

dige post over het fondsvermogen wordt vergoed. Als gevolg van deze vestzak-broekzakboekingen is het vermogen van het AOW-spaarfonds met sprongen gegroeid. Het bedroeg eind 2010 al meer dan 45 mld euro. De fondsconstructie suggereert gedeeltelijke kapitaaldekking van toekomstige AOW-uitkeringen. Van kapitaaldekking is echter geen sprake. Ten laste van de rijksbegroting worden immers geen middelen afgezonderd en belegd via bijvoorbeeld een *sovereign wealth fund*. Via het spaarfonds bezit de rijksoverheid slechts een vordering op zichzelf. In de toekomst valt een onttrekking aan het fonds alleen te financieren door te bezuinigen op de overheidsuitgaven of door de rijksbelastingen te verhogen. Diezelfde maatregelen zou de overheid in de toekomst voor het behoud van de AOW ook moeten treffen, wanneer nooit een spaarfonds was gevormd! De hele constructie biedt dus geen enkele extra zekerheid over de toekomst van de AOW en kost de burger op dit moment ook niets.

Volkomen terecht heeft het kabinet-Rutte besloten het AOW-spaarfonds op te heffen. Hierdoor vermeldt de SZW-begroting voortaan niet langer een bijdrage aan het fonds; dat scheelt in 2015 op papier een uitgavenpost van 3,9 mld euro. Beide boekingen – enerzijds lagere uitgaven op de SZW-begroting en minder rentelasten, anderzijds geen ontvangsten op de fondsbegroting – vallen tegen elkaar weg; van een reële bezuiniging is dus geen sprake. Het kabinet verklaart deze mutaties van de begrotingscijfers daarom terecht niet relevant.

De lijst met zeventien hervormingen en stelselaanpassingen vermeldt twee operaties op het terrein van werk en sociale zekerheid:

1. integratie van de regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt;
2. pensioenakkoord/Algemene Ouderdomswet.

De onderkant van de arbeidsmarkt

In de jaren nul van deze eeuw nam het beroep op de in 1998 ingevoerde regeling voor werk en arbeidsondersteuning van jonggehandicapten (Wajong) sterk toe. Met de uitkering aan nu al tweehonderdduizend Wajongeren is inmiddels nagenoeg 3 mld euro gemoeid. Een wetswijziging maakt de toegangsdrempel vanaf 2010 hoger. Toch dreigt het aantal jonggehandicapten zonder nadere maatregelen de komende dertig jaar nog fors toe te nemen – sommige ramingen duiden zelfs op een verdubbeling! – doordat steeds meer jongeren met geestelijke of gedragsproblemen van de regeling gebruikmaken. Nog eens ruim honderdduizend mensen met een lichamelijke of geestelijke beperking die alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken, vinden op dit moment emplooi in een beschutte omgeving. De toegang tot deze voorziening is geregeld in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling. Hun relatief hoge lonen – tot ver boven het wettelijk minimumloon – en goede secundaire arbeidsvoorwaarden houden Wsw'ers gevangen in de regeling. Want zoveel zullen zij buiten de sfeer van de Wsw niet snel kunnen verdienen. Geen wonder, dat de uitstroom uit de Wsw naar ander betaald werk uiterst gering is. Daarnaast doet een groep veelal langdurig werklozen een beroep op de Wet werk en bijstand.

Het kabinet-Rutte wil deze regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt hervormen en zo veel mogelijk samensmelten tot één regeling: Werken naar vermogen. Het streven is de voorgenomen Wet werken naar vermogen (WWNV) per 1 januari 2013 in te voeren. De capaciteiten van mensen die langdurig in de bijstand zitten, die van Wajongeren en die van Wsw'ers

verschillen vaak niet zoveel. Toch hebben zij nu lang niet dezelfde aanspraken op inkomen en begeleiding naar werk. Deze scheefgroei is alleen historisch verklaarbaar. De voorgenomen stroomlijning van de bedoelde regelingen valt daarom toe te juichen. Daarmee komt een eind aan de bestaande ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen. Mogelijk komt ook een kostenbesparing binnen bereik, wanneer straks slechts één instantie al de genoemde regelingen uitvoert. Los daarvan meent het kabinet in deze sfeer tot 2015 al een bedrag van 980 mln euro te kunnen bezuinigen. De haalbaarheid van deze doelstelling is kwestieus. Veel, zo niet alles, hangt hier af van de manier waarop de Wet werken naar vermogen straks wordt uitgevoerd. Bovendien gaat het bij de omvangrijke groep van belanghebbenden voor een belangrijk deel om mensen die op de arbeidsmarkt onvoldoende zelfredzaam zijn. Het is de vraag of bij de ingezette bezuinigingsbedragen voldoende middelen beschikbaar blijven om alle in aanmerking komende personen de begeleiding te geven en de werkervaring te laten opdoen die nodig zijn om op den duur te worden ingeschakeld in het reguliere arbeidsproces.

Pensioenakkoord/Algemene Ouderdomswet

Om te komen tot een sociaal akkoord over de herziening van het stelsel van aanvullende pensioenregelingen – waarbij de premieafdracht voor werkgevers is gelimiteerd en beleggingsrisico's exclusief bij de werknemers worden gelegd – lijkt het kabinet bereid te zijn tot bepaalde toezeggingen over de toekomstige aanpassing van de AOW-uitkering. Bij het afsluiten van deze tekst is evenwel nog geen overeenstemming over een pensioenakkoord bereikt, met name omdat een deel van de werknemersvertegenwoordigers grote problemen heeft met de voorgestelde strekking van de vorig jaar door de sociale partners hierover gemaakte afspraken. Na een binnen de Federatie Nederlandse Vakbeweging hoog opgelopen interne discussie zijn de FNV-spelers teruggestuurd naar de onderhandelingsstafel, om in nader overleg met werkgeversvertegenwoordigers een in de ogen van dissidente bondsbestuurders beter resultaat te boeken. Inmiddels heeft de landsadvocaat vraagtekens geplaatst bij de juridische houdbaarheid van een hervorming van het pensioenstelsel, waarbij al opgebouwde aanspraken van de deelnemers aan pensioenregelingen ter grootte van ruwweg 800 mld euro op lossere schroeven worden gezet.

Los van dit alles zullen werknemersvertegenwoordigers diep in hun hart beseffen dat de gevraagde 'harde' toezegging van het kabinet dat de AOW-uitkering als compensatie voor aanpassingen bij de aanvullende pensioenen welvaartsvast wordt, geen enkele garantie voor de toekomst biedt. Ook wanneer een meerderheid in het parlement die stap voor de lopende kabinetsperiode steunt, kan de volksvertegenwoordiging later immers altijd weer op zo'n toezegging terugkomen.

Gezondheidszorg (hoofdstuk 3)

Nederland financiert zijn gezondheidszorg voor het overgrote deel collectief, uit de opbrengst van belastingen en premies voor twee sociale verzekeringen: de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de in de Zorgverzekeringswet geregelde basisverzekering tegen ziektekosten. De collectief gefinancierde zorguitgaven zijn in de afgelopen decennia vervijfvoudigd van amper 2 procent (eind jaren zestig) tot meer dan 10 procent van het bruto binnenlands product. Het Budgettair Kader Zorg (BKZ) permitteert een stijging van de zorguitgaven van 60 mld euro (2011) tot 74 mld euro (2015). Dit plafond betreft de collectief gefinancierde uitgaven voor

gezondheidszorg, na aftrek van de eigen betalingen van zorggebruikers. Het is dus een misverstand dat de overheid via het BKZ de vraag naar zorg zou verstikken. Nederlanders mogen zich privé naar hartenlust aanvullend verzekeren – ten opzichte van het verplichte pakket van de basisverzekering – en uit eigen zak aan zorg en verzorging spenderen zoveel als ze willen.

Sinds 1994 is het plafond voor de zorguitgaven stelselmatig overschreden. De begrotingsregels bepalen dat zulke overschrijdingen dienen te worden gecompenseerd door bezuinigingen binnen de budgetsector waar zij zijn ontstaan. De overschrijdingen van het BKZ zijn echter vaak gecompenseerd door ze weg te strepen tegen meevallers in de twee andere budgetsectoren. In de praktijk blijkt beheersing van de zorguitgaven uitermate lastig te zijn. Politici schrikken terug voor het nemen van maatregelen die nodig zijn om alle collectief gefinancierde zorguitgaven beneden het voor de zorgsector geldende uitgavenplafond te houden.

Het Centraal Planbureau nam bij zijn becijferingen ten dienste van de formatie aan dat de zorguitgaven bij ongewijzigd beleid fors zullen blijven stijgen, omdat het CPB voor zijn raming de uitgaventrend uit het verleden doortrekt (met één belangrijke correctie). Het kabinet bezuinigt op de zorguitgaven per saldo 1,4 mld euro. Aangezien deze besparing is afgezet tegen de sterk stijgende zorguitgaven bij ongewijzigd beleid, is in feite sprake van ‘wat minder meer’. Als aandeel van de collectieve uitgaven onder het totaal kader nemen de zorguitgaven wel degelijk verder toe: van 24 procent in 2011 tot 27 procent in het jaar 2015. De genoemde besparing van 1,4 mld euro dient in haar geheel te worden gerealiseerd in het laatste jaar van de lopende kabinetsperiode – dus in het zicht van de eerstkomende reguliere Kamerverkiezingen. Dit legt een zware hypotheek op de kans dat deze besparing daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De voorname ingreep bestaat uit een inperking van het verplicht verzekerde pakket: met ingang van 2015 wil het kabinet aandoeningen met een lichte ziektelast, die eerder als ongemak dan als ziekte worden gekenschetst, uit de basisverzekering lichten. Onduidelijk is voornamelijk om welke aandoeningen het zou gaan. Het wegens deze ingreep ingeboekte bedrag van 1 mld euro heeft dan ook in hoge mate het karakter van een nog in te vullen taakstelling, waarvan onzeker is of zij wordt gerealiseerd. Merk verder op dat verzekeraars voor de aanvullende verzekering geen acceptatieplicht hebben. Denkbaar is dat chronisch zieken – als erkende slechte risico’s – voor de uit het basispakket verwijderde zorg geen verzekeringsdekking kunnen vinden.

De geringe opbrengst die wordt voorzien bij versterkte marktwerking in de ziekenhuissector valt op: 90 mln euro in 2015; structureel een besparing van 330 mln euro. Hoewel het budgettaire belang van deze beleidsinzet betrekkelijk beperkt is, krijgen de ermee samenhangende maatregelen toch uitgebreid aandacht in hoofdstuk 4, omdat zij exemplarisch zijn voor de opvatting dat meer marktwerking kan bijdragen aan een beter beheerste ontwikkeling van de zorguitgaven.

Instellingen voor ouderen- en gehandicaptenzorg mogen rekenen op 850 mln euro extra. Het is niet zeker in welke richting instellingen de extra verkregen middelen zullen inzetten: voor materiële uitgaven, ter dekking van stijgende kapitaallasten, voor verbetering van arbeidsvoorwaarden of voor uitbreiding van het personeelsbestand. Het CPB acht deze impuls ruim voldoende voor tienduizend extra banen in de sector, maar zeker is deze uitkomst allesbehalve.

Dit hoofdstuk bespreekt verder een belangrijke hervorming die het kabinet voor ogen staat bij de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Hierdoor krijgen inwoners van instellingen in de

toekomst onder andere te maken met gescheiden betalingen voor wonen en zorg. Over het splitsen van de eigen bijdragen van cliënten die verblijven in instellingen voor ouderen- en gehandicaptenzorg in afzonderlijke betalingen voor wonen en zorg wordt al meer dan vijftien jaar gedelibereerd. De kans lijkt klein dat deze operatie in de lopende kabinetsperiode met succes valt af te ronden. Bedenk dat intramuraal verzorgden en verpleegden doorgaans een laag inkomen hebben. De afgezonderde betaling voor de woonfunctie zal dus leiden tot een toenevend beroep op de huurtoeslagregeling. Onduidelijk is of en in welke mate de opstellers van het regeerakkoord met dit weglekeffect rekening hebben gehouden. Bovendien is een aanzienlijk deel van de bewoners op dit moment nog steeds niet gehuisvest in een afzonderlijke woon-eenheid, waardoor zij volgens de huidige wettelijke regeling überhaupt niet voor huurtoeslag in aanmerking komen. Moet de bijstand het gat dan dichten? De scheiding van wonen en zorg zal de administratieve lasten voor bewoners, hun mantelverzorgers en de instellingen, hoe dan ook, fors opdrijven. Het is de vraag of het sop – voor de lange termijn is een structurele opbrengst van deze maatregel van 300 mln euro becijferd – al deze kool waard is.

Het kabinet wil de functies dagbesteding en begeleiding overhevelen van de AWBZ naar de Wet maatschappelijke ondersteuning. De Wmo wordt uitgevoerd door de gemeenten, die betrokkenen en hun situatie beter zouden kennen “dan de logge zorgkantoren” (citaat uit het regeerakkoord) – die thans de AWBZ regionaal georganiseerd uitvoeren. Omdat deze maatregel vanaf 2014 een jaarlijkse bezuiniging van 140 mln euro moet opleveren, valt te concluderen dat de gemeenten geacht worden deze zorg aanzienlijk goedkoper te kunnen leveren. Dat staat nog te bezien. Zeker is dat het budgettaire risico eveneens overgaat naar de lokale overheden.

Momenteel ligt de uitvoering van de AWBZ in belangrijke mate in handen van de al genoemde regionaal werkzame zorgkantoren. In de praktijk wordt het zorgkantoor gerund door de grootste in zijn werkgebied actieve zorgverzekeraar. Zorgverzekeraars zullen – als het aan het kabinet ligt – taken en risico’s van de zorgkantoren overnemen. Zodoende hebben patiënten qua medische zorg straks nog maar met één verzekeringsloket van doen. Het kabinet verwacht dat de doelmatigheid toeneemt, wanneer zorgverzekeraars de instellingen gaan controleren op efficiëntie en kwaliteitsverbetering. Verzekeraars worden al langer geacht deze rol te spelen bij de door ziekenhuizen en medisch specialisten geboden zorg. De ervaring leert dat zij zich het script voor die rol nog (steeds) niet eigen hebben gemaakt. Onduidelijk is vooralsnog hoe zorgverzekeraars voor hun nieuwe taak precies zullen worden gefinancierd. Bij de basisverzekering ontvangen verzekeraars een uitkering uit het Zorgverzekeringsfonds (dat wordt gevoed via de inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage en een rijksbijdrage), die is afgestemd op het risicoprofiel van de verzekerden in hun portefeuille. Koppeling van de uitvoering van de AWBZ aan die van de basisverzekering maakt deze ‘risicoverevening’ tussen de verzekeraars onvermijdelijk extra gecompliceerd. Het is dan ook de vraag of de zorgverzekeraars in Nederland staan te trappelen om deze nieuwe taak en de ermee samenhangende risico’s op hun schouders te nemen.

Samenvattend valt op te merken dat de stelselherziening van de AWBZ vooral bestaat uit het afschuiven van budgettaire risico’s naar gemeenten en zorgverzekeraars, risico’s die alleen maar groter worden nu de positie van zorgvragers juridisch wordt versterkt. Want hierop heeft een tweede herzieningsoperatie betrekking. De Zorginstellingen Beginselenwet zal concrete rechten voor bewoners van zorginstellingen regelen, zoals het recht om elke dag te douchen en

dagelijks desgewenst enige tijd in de buitenlucht door te brengen. Ook al maakt het kabinet 850 mln euro vrij voor verbetering van de kwaliteit van de ouderenzorg, het blijft de vraag of deze door cliënten juridisch afdwingbare verhoging van het zorgpeil valt te realiseren bij de beschikbare budgetten, en gegeven de krapte op de arbeidsmarkt. Omdat het wetsontwerp bij het afsluiten van de tekst nog niet beschikbaar was, blijven details van deze stelselherziening in het hoofdstuk onbesproken.

Zorgkosten onder controle? (hoofdstuk 4)

De collectieve uitgaven voor de gezondheidszorg zullen ook in deze kabinetsperiode sterk blijven stijgen. Bij de zorg valt lastig of niet te beoordelen in hoeverre premie- en belastingbetalers waar voor hun geld krijgen, aangezien aard, omvang, kwaliteit en tijdigheid van de zorgdiensten slechts beperkt meetbaar en vergelijkbaar zijn. Het voornaamste instrument waarmee de overheid probeert de groei van de zorguitgaven bij te sturen is – tot op de dag van vandaag – budgettering op het niveau van de zorgaanbieders, gekoppeld aan een macrocijfer voor de in totaal toelaatbaar geachte uitgaven. De uitwassen van dit systeem in de vorm van rantsoenering, wachtlijsten en fictieve rekenprijzen vormden vanaf de jaren negentig de aanleiding voor radicale veranderingen naar een meer vraaggestuurd systeem waarbij zorgverzekeraars de rol van kostenbewaker is toebedeeld. Het besef dat fijnmazige macrosturing faalt, stimuleerde de invoering van een systeem waarbij de verantwoordelijkheid voor de kosten op de plek komt te liggen waar de meeste mogelijkheden zijn om ze te beheersen: bij de zorgverzekeraars – en in mindere mate bij de zorgaanbieders.

Deze omwenteling heeft tot nog toe slechts geleid tot beperkte afschaffing van de budgettering, maar zij ging wel gepaard met een steeds ingewikkelder en fijnmaziger systeem van compensatie (risicoverevening) om verzekeraars zo veel mogelijk gelijke voorwaarden te geven en hun risico's (en daarmee ongewenste verschillen in premiestelling) zo veel mogelijk te beperken. De ontwikkeling van een productgericht declaratiesysteem (dbc) diende prijsvorming en onderhandelingen op basis van prestaties te bevorderen. Het huidige systeem strompelt nog altijd met één been over een gebudgetteerd parkoers en hinkelt met het andere been richting prestatiebekostiging. Vooralsnog is iedereen een beetje verantwoordelijk en krijgen premie- en belastingbetalers de voortdurend hoger oplopende rekening gepresenteerd.

Het kabinet heeft onlangs voornemens bekendgemaakt om de loop in het stelsel te krijgen. Het kiest bij de ziekenhuisfinanciering voor afschaffing van budgettering en meer prikkels voor verzekeraars om efficiënter zorg te gaan inkopen. Via een mix van verbeterde prestatiebekostiging met behulp van een nieuwe productomschrijving (DOT) en het geleidelijk afschaffen van compensaties achteraf voor verzekeraars lijkt minister Schippers aardig op weg om een kerngedachte achter de Zorgverzekeringswet beter tot haar recht te laten komen. Ook ruimere toelating van privaat kapitaal en daaraan gekoppelde winstuitkeringen lijken nu op de tekentafel te liggen.

De bewindsvrouw beseft echter ook dat ervaringen van de laatste jaren met grotere vrijheden voor verzekeraars en zorgaanbieders vooralsnog niet tot tastbare resultaten hebben geleid, getuige de forse stijging van zorguitgaven en verzekeringspremies. Zij ziet zich geconfronteerd met een duivels dilemma: meer vrijheid voor partijen is nodig, wil de stelselherzie-

ning uit de Zorgverzekeringswet echt functioneren, maar tegelijkertijd zullen de zorguitgaven op middellange termijn wellicht extra stijgen, doordat de risico's voor ziekenhuizen en verzekeraars toenemen en door de ongewisse uitkomst van onderhandelingen tussen verzekeraars en zorgaanbieders. Die uitkomst zal sterk afhangen van lokale machtsverhoudingen en de kwaliteit van de individuen die feitelijk de onderhandelingen voeren.

Om budgettaire risico's in te dammen heeft de minister een verrassend konijn uit haar hoed getoverd: de aloude budgettering. Wanneer de zorgaanbieders over een nader vastgesteld totaalbudget heengaan, kunnen zij achteraf met een macrokaasschaaf allemaal een *haircut* krijgen. De herinvoering van budgettering via deze 'begrenzer' vormt een duidelijke waarschuwing aan het adres van de marktpartijen, maar de vraag lijkt gerechtvaardigd hoe geloofwaardig en effectief de dreiging met deze stok achter de deur is. De afgelopen jaren hebben bewezen dat ramingen van de uitgaven voor ziekenhuiszorg onnauwkeurig zijn en daarmee ook nauwelijks afdwingbaar. Grijpt het kabinet naar de begrenzer, dan valt redelijk eenvoudig te voorspellen dat de wachtlijsten weer langer worden. Daarnaast ontmoedigen algemene kortingen instellingen die efficiënt en met relatief lage kosten werken (de 'goeden'), terwijl de sanctie niet wordt toegespitst op aanbieders die hun kosten relatief slecht beheersen (de 'kwaden').

Verder valt op dat het kabinet het risico dat de raming van de uitgaven voor ziekenhuiszorg wordt overschreden in de toekomst bij de zorgaanbieders neerlegt, terwijl vanuit de basisgedachte van het nieuwe systeem juist de verzekeraars bij uitstek de partij zijn die geacht wordt de uitgavenontwikkeling te kunnen beheersen.

Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit (hoofdstuk 5)

Zelfs dwergstaten zoals Malta en Luxemburg kennen verschillende bestuurslagen. De reden is dat de optimale schaal van overheidstaken nogal verschilt. Sommige zaken kunnen beter op nationaal niveau worden geregeld, andere activiteiten kunnen het beste op decentraal niveau worden uitgevoerd. Het openbaar bestuur binnen Nederland omvat drie bestuurslagen: de gemeenten, de provincies (middenbestuur) en het Rijk. Het kabinet-Rutte gaat een nieuwe poging ondernemen om het middenbestuur van schaal en karakter te veranderen. Het regeerakkoord zegt dat "het kabinet met een voorstel (komt) tot opschaling van het provinciaal bestuur in de Randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland) ..." Tegelijk ligt het in de bedoeling in de Randstad "bevoegdheden op het gebied van vervoer en infrastructuur van Rijk, provincies, regio's en gemeenten" over te dragen aan "een te vormen Infrastructuurautoriteit".

Vaak wordt voetstoots aangenomen dat decentralisatie van overheidsbeleid inherent 'goed' is. Dit is ook het officiële beleid in Nederland. De Gemeentewet en de Provinciewet schrijven voor dat beleid waar mogelijk wordt gedecentraliseerd. In lijn hiermee heeft het kabinet-Rutte als ambitie dat taken op een bestuursniveau zo dicht mogelijk bij de burgers worden neergelegd. Dit is echter een eenzijdig uitgangspunt. Decentralisatie mag geen doel op zichzelf zijn, maar is alleen zinvol wanneer de voordelen de nadelen overtreffen. Is dat niet zo, dan kan centralisatie aangewezen zijn – door taken te verschuiven naar een hogere bestuurslaag, maar ook door de grenzen van bestaande bestuurlijke eenheden ruimer te trekken (opschaling). Een voorbeeld van opschaling is de vorming van één Randstadprovincie. Uit de literatuur zijn verschillende argumenten voor en tegen decentralisatie af te leiden. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre die pleiten voor of tegen provinciale opschaling in de Randstad.

Aanvankelijk wordt het naoorlogse debat over het middenbestuur overheerst door het argument dat de omvang van een bestuurlijke eenheid ten minste zo groot moet zijn als het geografische bereik van de door die eenheid aangeboden voorzieningen. Rapporten, nota's en de toelichting op wetsvoorstellen stellen keer op keer vast dat veel taken en verantwoordelijkheden de grenzen van gemeenten overschrijden, maar dat provincies weer te groot zijn om regionale opgaven over te nemen. Dat verklaart waarom aanvankelijk het pleidooi voor invoeging van een vierde regionale bestuurslaag dominant is en later de wenselijkheid van kleinere provincies nadruk krijgt.

Gemeentelijke opschaling door herindelingen en de oprichting van diverse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben het gat tussen lokaal bestuur en middenbestuur grotendeels opgevuld. Het aantal gemeenten is na de Tweede Wereldoorlog teruggelopen van ruim duizend tot 418 in 2011. Daarmee verplaatst de discussie zich naar de vraag of de huidige omvang van de provincies juist niet te klein is. Opschaling van de provincies in de Randstad heeft als belangrijkste voordeel dat de schaal dan beter aansluit bij de taken en uitdagingen waarvoor het middenbestuur zich gesteld ziet. Afstemming van infrastructuur en openbaar vervoer op de verwerking van stromen vracht en personen gaan de bestaande provinciegrenzen te boven. In de huidige constellatie vergt een doeltreffende aanpak (te) veel overleg en afstemming.

De gelijktijdige vorming van een Infrastructuurautoriteit zou het grote voordeel van provinciale opschaling echter meteen weer wegnemen. Het is weinig zinvol om een of twee Randstadprovincies te vormen en daarnaast een van hun belangrijkste taken neer te leggen bij een afzonderlijke Infrastructuurautoriteit. Het ligt meer voor de hand een weloverwogen keuze te maken voor één van beide opties: een opgeschaalde Randstad met substantiële bevoegdheden op het terrein van de infrastructuur, of het behoud van de huidige provinciale indeling en overdracht van infrastructurele bevoegdheden aan een Infrastructuurautoriteit. Daarbij geniet de eerste variant sterk de voorkeur. Het belangrijke vraagstuk van verkeer, vervoer en logistiek is dan belegd bij een democratisch gelegitimeerde bestuurslaag. Daar komt bij dat provincies die niet over infrastructuur gaan nauwelijks bestaansrecht lijken te hebben.

Naast dit voordeel biedt provinciale opschaling in de Randstad mogelijk enige schaalvoordelen, maar die zijn niet doorslaggevend. Een nadeel is dat Randstedelijke opschaling beleidsinnovatie in de weg kan staan, aangezien bij een kleiner aantal provincies minder geëxperimenteerd kan worden bij het oplossen van maatschappelijke problemen. Dit nadeel lijkt overkomelijk. Een ander nadeel is dat het samengaan van Randstadprovincies vragen oproept over de toekomst van buitengebieden zoals de kop van Noord-Holland en de Noordoostpolder. Die restgebieden zijn te klein om als zelfstandige provincies verder te gaan, en zullen dus met andere provincies moeten samengaan. Gaan de overige provincies als reactie op de opschaling van het middenbestuur in het westen van het land opnieuw nadenken over hun eigen schaal, dan kunnen de Randstedelijke restgebieden goed in die afweging worden betrokken.

Begrotingsbeleid en institutionele aanpassingen in de Europese Unie (hoofdstuk 6)

Na de val van Lehman Brothers, in september 2008, hebben veel landen hun monetaire beleid en begrotingsbeleid op ongekende schaal verruimd. Dit was een logische reactie, gegeven

de op dat moment bestaande mogelijkheid dat het financiële systeem door als dominostenen omvallende banken in elkaar zou storten. Wanneer onderlinge transacties tussen financiële instellingen door gebrek aan vertrouwen achterwege blijven, valt het betalingsverkeer droog, met verwoestende gevolgen voor het functioneren van de economie. De snelle reactie van beleidsmakers heeft vruchten afgeworpen, want het internationale financiële systeem is in de lucht gehouden. Wel brachten de steun aan de banken en de zware recessie de overheidsbegroting van economisch hoogontwikkelde landen in het ongereede. Tekorten zijn tot ongekende omvang opgezwollen, doordat de belastinginkomsten ver terugvielen terwijl de uitgaven opliepen – mede als gevolg van in gang gezette tijdelijke stimuleringsprogramma's. Door leningen om de omvangrijke tekorten af te dekken en voor de financiering van de steun aan de noodlijdende financiële sector is ook de overheidsschuld overal opgelopen tot uitzonderlijk hoge niveaus.

Enkele perifere lidstaten van de Europese Unie zijn in een schulden crisis verzeild. Zij zijn niet langer in staat hun schulden zelfstandig op de internationale kapitaalmarkt te financieren. Griekenland heeft in mei 2010 voor de periode 2010–2013 een noodpakket ontvangen in de vorm van toegezegde leningen van de eurozone en het Internationaal Monetair Fonds (IMF), ter grootte van in totaal 110 mld euro. Ierland en Portugal ontvingen reddingspakketten van in totaal 85 mld, respectievelijk 78 mld euro. Deze reddingsboeien worden gefinancierd door onder andere het IMF en de speciaal daartoe opgerichte European Financial Stability Facility (EFSF). De 'triple-A rated' EFSF trekt de benodigde middelen aan op de internationale kapitaalmarkt, onder garantie van de EU-lidstaten die de euro hebben ingevoerd. Deze hulp voor in problemen geraakte landen uit de eurozone mag dan geen *bail-out* zijn in de juridische zin van het woord, zij gaat zeker in tegen de geest van de *no-bail-out*-clausule die is vervat in art. 125 van het Europese Verdrag. Landen die in het verleden een roekeloos begrotingsbeleid hebben gevoerd (Griekenland, Portugal) of ontoereikend toezicht hebben gehouden op hun financiële sector (Ierland) zijn zo in feite beloond voor hun slechte gedrag.

Duidelijk is dat een aantal landen zijn overheidsfinanciën drastisch moet saneren, niet alleen door de miserabele uitgangssituatie anno 2011, maar ook doordat de collectieve uitgaven als gevolg van de vergrijzing van hun bevolking in de komende decennia onder opwaartse druk komen te staan. Het gevaar van een snelle budgettaire sanering is volgens sommigen dat dit economieën die al zwak draaien door keynesiaanse vraaguitval nog verder in de problemen brengt. Het bewijs voor de juistheid van dit argument is echter bepaald niet eenduidig. De recente empirische literatuur laat zien dat het gevaar van schade aan de economie bij een sanering van de overheidsfinanciën minder groot is dan vaak wordt gedacht. Van cruciaal belang is de samenstelling van het pakket maatregelen. Er bestaan langzamerhand heel wat aanwijzingen dat een langdurige verbetering van het overheidsbudget vooral valt te bereiken door te snijden in de uitgaven voor sociale zekerheid en de loonsom van het personeel dat werkzaam is in de collectieve sector. Zodoende kan verzwaring van de belastingdruk achterwege blijven, zodat verstoringen die met een verhoging van de belastingen gepaard gaan worden vermeden. Aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid dringen de verplichtingen van de overheid langdurig terug tot een lager niveau. Hoewel deze categorie bezuinigingsmaatregelen politiek het moeilijkst te verkopen valt, is dit ook het type sanering dat financiële markten het meeste vertrouwen geeft.

Het reddingspakket voor Griekenland heeft de onrust rondom de positie van dat land maar kortstondig kunnen bedaren. De rente op de Griekse staatsschuld bevindt zich op recordhoogte en er wordt steeds openlijker, ook door politici, gespeculeerd over het (op een of andere manier) herstructureren van de Griekse schuld. Herstructurering is mogelijk door rentebetaling op te schorten dan wel gedeeltelijk achterwege te laten, of door de schuld pas later of slechts voor een deel af te lossen. De problemen rond Griekenland zijn breed aangegrepen om te beargumenteren dat de euro ernstig in gevaar is, waarbij mogelijke oplossingen bestaan uit het vertrek van Griekenland uit de eurozone, of eventueel een splitsing van de huidige eurozone in een noordelijke en een zuidelijke zone.

Het is echter voorbarig om te stellen dat de euro zijn langste tijd heeft gehad. Allereerst voorziet het Europese Verdrag niet in afschaffing van de gezamenlijke munt, en evenmin in een procedure voor het uittreden van een individueel land uit de muntzone. Ten tweede lijkt de euro zelf weinig gevoelig te zijn voor de ontstane onrust. Op dit moment is hij sterker dan ooit ten opzichte van de dollar. Ten derde is het de vraag welk land of welke landen belang zouden hebben bij het verdwijnen van de euro, of het uittreden van een land. Een monetaire unie bevordert de onderlinge handel. Ook om andere redenen zal een exit van Griekenland noch voor Griekenland zelf, noch voor andere landen gunstige effecten hebben. Voor Griekenland zou het een terugkeer betekenen naar de periode van voor de invoering van de euro, die werd gekenmerkt door relatief hoge inflatie, hoge nominale rentes en regelmatige depreciatie van de munt. De buitenlandse schuld (zowel particulier als publiek) van Griekenland in zijn eigen nieuwe munt zou toenemen door devaluatie ten opzichte van de euro en het land zou vrijwel zeker de eerstkomende jaren geen toegang hebben tot de kapitaalmarkt. Maar wellicht het ernstigste gevolg voor Griekenland is dat de prikkel om de economie concurrerend te maken door hervorming van (vooral) arbeids- en productmarkten verdwijnt, doordat politici het instrument van devaluatie van de nationale munt weer in handen krijgen.

Een structurele oplossing voor de Griekse economische problemen ligt dus niet bij het vertrek uit de eurozone. Scenario's waarin de euro ophoudt te bestaan of waarin landen de eurozone verlaten zijn noch zinvol, noch realistisch. Oplossingen moeten in andere richtingen worden gezocht. Enerzijds moeten Europese beleidsmakers de acute problemen proberen op te lossen die zijn ontstaan door de schulden crisis en de onrust op de financiële markten. Anderzijds staan ze voor de taak het economische en budgettaire raamwerk in de Europese Unie bestendig te maken voor nieuwe crises. De Europese Commissie heeft daartoe in 2010 diverse voorstellen gelanceerd. Allereerst zal de EU het *European semester* invoeren. Deze periode beslaat de eerste zes maanden van elk kalenderjaar en geeft de Commissie en de lidstaten de gelegenheid om de begroting van elke lidstaat voor het daaropvolgende jaar te beoordelen. Bovendien hebben de eurolanden ingestemd met het Euro Plus Pact, waarin ze zich binden aan het streven naar vergroting van hun concurrerend vermogen en meer convergentie van de nationale economieën. Verder zal het Pact voor Stabiliteit en Groei op een aantal manieren worden aangescherpt. Ook komt er een Richtlijn die landen verplicht om een *rule-based* nationaal begrotingssysteem in te voeren, dat verenigbaar is met het Pact voor Stabiliteit en Groei. Ten slotte komt er als opvolger van de EFSF (die midden 2013 afloopt) een permanente procedure om financiële crises op te lossen. Dit zal gebeuren onder verantwoordelijkheid van het European Stability Mechanism (ESM). Anders dan de EFSF krijgt het ESM de mogelijkheid om

rechtstreeks door lidstaten nieuw uitgegeven overheidsobligaties te kopen. Bovendien zal de effectieve leencapaciteit worden vergroot.

De voorstellen die de Europese Commissie heeft gedaan ter versteviging van het budgettaire raamwerk en voor het signaleren van macro-economische onevenwichtigheden zijn een stap in de goede richting. Het verleden leert echter dat papier uit Brussel geduldig is. Sancties op eerdere overtredingen van het Pact voor Stabiliteit en Groei bleken in de praktijk van de Europese politiek een dode letter te zijn. Gevreesd moet worden dat de instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme het al bestaande probleem van moreel gevaar alleen maar zal versterken: beleggers gaan ervan uit dat schuldenlanden toch wel worden gered.

Inmiddels is de vraag gerechtvaardigd of het niet beter is om de Griekse schulden op een of andere manier te herstructureren. Dat dit uiteindelijk toch gaat gebeuren lijkt onvermijdelijk. Wat zouden de consequenties van deze stap zijn? Het Europese schuldenprobleem is uiteindelijk een probleem van de bankensector. Het zijn met name de Franse en de Duitse (en natuurlijk ook de Griekse) banken die grote hoeveelheden Grieks papier in portefeuille hebben. Het huidige reddingspakket garandeert effectief alle Griekse overheidsschuld, terwijl het waarschijnlijk goedkoper is om een deel ervan af te schrijven en directe steun te verschaffen aan de banken die daardoor in gevaar dreigen te komen en die bovendien systeemrelevant zijn. Het klaar staan om steun te verschaffen moet duidelijk en overtuigend aan de financiële markten worden gecommuniceerd en het moet volstrekt helder zijn dat geen enkele systeemrelevante bank door deze operatie failliet zal gaan. Deze oplossing vergt mogelijk minder middelen dan de huidige oplossing die alle banken tegen alle verliezen beschermt.

Hervorming van de woningmarkt: gemiste kansen (hoofdstuk 7)

Bij discussies over mogelijke bezuinigingsmaatregelen en ook bij de heroverweging van bestaand overheidsbeleid staat het woningmarktbeleid van de rijksoverheid stevast met stip genoteerd. Het gaat daarbij niet alleen om het beleid van de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het volkshuisvestingsbeleid, maar ook – en misschien wel vooral – om de opstelling van de staatssecretaris van Financiën, gezien zijn verantwoordelijkheid voor het gevoerde belastingbeleid. De koopsector is immers innig verstrengd met de fiscale behandeling van de eigen woning. Op de lijst met zeventien hervormingsmaatregelen prijkt als laatste onderwerp: Wonen: Hervorming huurmarkt. Deze beperking tot de markt voor huurwoningen wekt bevreemding. De ideeënvorming onder economen en specialisten op het gebied van de volkshuisvesting heeft namelijk stevast betrekking op gewenste hervormingen van zowel de huur- als de koopsector van de woningmarkt. Dat deze markt is vastgelopen in een web van regelgeving en subsidies staat wel buiten kijf. Door aanpassing van regels en beperking van de nog steeds groeiende subsidiestromen valt vooral op langere termijn aanzienlijk op de overheidsuitgaven voor het wonen te besparen. Het kabinet wil al in de lopende regeerperiode op de huurtoeslag bezuinigen, maar het laat de subsidiëring van de koopsector ongemoeid.

Deze beleidsinzet is onevenwichtig, zoals blijkt uit het afgelopen jaar gepubliceerde analyses van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED) van de Sociaal-Economische Raad en van de Werkgroep Wonen, die het volkshuisvestingsbeleid onderwierp aan een brede heroverweging. Huur- en koopsector dienen in onderlinge samenhang te worden gezien.

Overigens moeten bij de speurtocht naar bezuinigingsopties op korte termijn de op langere termijn wenselijke hervormingen het richtsnoer vormen. De paragraaf Wonen uit het regeerakkoord knoopt op geen enkele manier aan bij de genoemde, relevante adviezen. Aan de hypotheekrenteaftrek en andere fiscale regelingen rondom het eigenwoningbezit verandert niets. Daarmee blijft een evidente mogelijkheid om de overheidsfinanciën structureel te saneren ongebruikt. Het door veel waarnemers hevig gekritiseerde inflatievolgend huurbeleid wordt gecontinueerd, althans voor huishoudens in de sociale huursector met een inkomen tot € 43.000. Voor 80 à 90 procent van alle huurders van sociale huurwoningen volgt het regeerakkoord hiermee het program van de Socialistische Partij: de enige politieke partij die een inflatievolgend huurbeleid in het verkiezingsprogramma had staan. Boven de inkomensgrens van € 43.000 wordt een maximale huurstijging toegestaan van het inflatiepercentage + 5 procentpunten. Om deze regeling te kunnen uitvoeren dient in de sociale huursector jaarlijks het inkomen van meer dan 2,5 mln huishoudens te worden getoetst. Dit zal de nodige ambtelijke en personele capaciteit vergen.

Huurders van een corporatiewoning krijgen volgens het regeerakkoord het recht hun woning “tegen een redelijke prijs” te kopen. Deze maatregel is onuitvoerbaar, want zo’n kooprecht is in strijd met het nationaal en het Europees eigendomsrecht. Oud-premier Thatcher kon in 1980 in het Verenigd Koninkrijk het *right to buy* invoeren, omdat daar gemeentelijke woningbedrijven de sociale huursector domineerden. Nederlandse woningcorporaties daarentegen zijn private instellingen die niet zo maar onteigend kunnen worden. De aankondiging van dit kooprecht zet de Nederlandse corporatiesector en de Nederlandse huurders op het verkeerde been.

De zogeheten Vogelaarheffing wordt afgeschaft, maar er komt wel een belasting voor sociale en commerciële woningverhuurders voor in de plaats. Een nieuwe belasting voor de woningcorporaties staat met zoveel woorden in het verkiezingsprogramma van de Partij Voor de Vrijheid (PVV). Zij gaat ook gelden voor commerciële verhuurders die ten minste tien woningen beheren. Dat staat *niet* in het verkiezingsprogramma van de PVV. De opbrengst van de belasting voor woningverhuurders wordt geraamd op 750 mln euro per jaar: 600 mln opgebracht door de corporaties plus 150 mln afkomstig van de commerciële verhuurders.

De combinatie van een inflatievolgend huurbeleid, het onwerkbaar kooprecht en de nieuwe verhuurdersbelasting holt het investerend vermogen van de woningcorporaties uit. Ook vastgoedbeleggers zullen niet snel terugkeren als investeerders in huurwoningen. Het regeerakkoord getuigt al met al van weinig begrip hoe het woningmarktbeleid effectiever kan worden (gemaakt). Het regeerakkoord laat het Europadossier woningcorporaties links liggen. Dat is opmerkelijk, want de overeenkomst tussen de Europese Commissie en de Nederlandse regering van 15 december 2009 impliceert een Europese richtlijn die voor overheid en woningcorporaties in Nederland bindend is, ondanks bezwaren die zijn ingediend door vastgoedbeleggers en tal van woningcorporaties. De regeling houdt in dat vanaf 1 januari 2011 woningcorporaties die staatssteun ontvangen, gehouden zijn om ten minste 90 procent van de jaarlijks vrijkomende huurwoningen toe te wijzen aan huishoudens met een belastbaar jaarinkomen lager dan € 33.614 (prijspeil 1 januari 2011). Wijzigingen in het inkomen die optreden na de toewijzing van de woning blijven vervolgens buiten beschouwing. Deze regeling betreft de toewijzing van alle huurwoningen met een huur tot de liberalisatiegrens (circa € 650 per maand). Ook al is

de vaderlandse corporatiesector tamelijk uniek, het blijft curieus dat Nederland de enige EU-lidstaat is met een Europese definitie van de doelgroep van de sociale huursector. De maatregel heeft vooral geleid tot kritische vragen over de positie van huishoudens met een inkomen tussen € 33.614 en circa € 45.000, die vanaf 1 januari 2011 te veel verdienen voor een corporatiewoning, maar meestal te weinig verdienen om een woning te kunnen kopen of een huurwoning van een commerciële verhuurder te kunnen betrekken. De middengroepen op de Nederlandse woningmarkt dreigen vooral in de Randstad en andere stedelijke regio's tussen de wal en het schip te vallen.

De prijsdaling van woningen in Nederland is sinds 2008, vergeleken met de situatie elders in de Europese Unie, gematigd geweest. Het ligt echter in de lijn der verwachting dat de prijsdaling van koopwoningen nog enkele jaren zal voortduren. Wat niet helpt is dat hypotheekrentes in de nabije toekomst duurder worden en lastiger te krijgen zijn. Eisen die de Autoriteit Financiële Markten en de uitvoerder van de Nationale Hypotheek Garantie stellen aan toelaatbare hypotheekvormen – verplichte aflossingen, definitie van tophypotheekrentes – worden aangescherpt en de kans dat de hypotheekrente, nu relatief laag, in de komende jaren zal stijgen is groter dan de kans dat deze rente zal dalen. Rijksoverheid en decentrale overheden zien zich gesteld voor omvangrijke bezuinigingsopgaven. De koopkracht van veel huishoudens staat onder druk. De daling van de huizenprijs en de dreigende uitholling van pensioenrechten hebben hun vermogenspositie in doorsnee aangetast. Dit alles wakkert de vraag naar koopwoningen allerm minst aan. Veel burgers beseffen bovendien dat, ondanks het voornemen van het huidige kabinet om niet aan de aftrek van hypotheekrente te tornen, de fiscale behandeling van de bewoner-eigenaar op langere termijn niet veilig is. Studenten in het hoger onderwijs worden geconfronteerd met masteropleidingen die slechts met leningen kunnen worden gefinancierd. Zij maken hun entree op de woningmarkt vaker met een forse studieschuld. Dat zal banken niet stimuleren om die schuld met een hypothecaire lening verder te verhogen. Starters zullen steeds vaker gedwongen zijn om de woningmarkt te betreden via de huursector.

Het kabinet heeft het investerend vermogen van commerciële en sociale verhuurders evenwel finaal onderuitgehaald door voortzetting van het inflatievolgende huurbeleid in het overgrote deel van de huursector en door de aankondiging van een nieuwe belasting voor woningcorporaties en commerciële vastgoedbeleggers. Tegelijkertijd ontziet het kabinet de koopsector, maar hier zal het vraagtekort verder oplopen. De onevenwichtigheden op de woningmarkt nemen toe door het oplopend vraagoverschot in de huursector en het oplopend vraagtekort in de koopsector. Het kabinet lijkt onvoldoende doordrongen van het besef dat de woningmarkt en de woningbouw in 2011 en 2012 uitermate zwak staan en om die reden bij de voorgenomen bezuinigingen moeten worden ontzien. Gemeenten en projectontwikkelaars staan voor de kolossale opgave om grondexploitatieplannen aan te passen en recent verworven grondpercelen af te waarderen. Dit zal de financiële positie van veel gemeenten verder verslechteren en leiden tot verschralling van woningbouwinitiatieven.

De redeneerlijn van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de Sociaal-Economische Raad biedt voor de toekomst van het woningmarktbeleid van de rijksoverheid een bruikbaar en robuust oriëntatiepunt (onderdeel 7.6). Dit houdt onder andere in de overstap op een zo veel mogelijk eigendomsneutraal woonlastenbeleid. Het kabinet-Rutte zou een voor-

beeld kunnen nemen aan de Britse conservatieven die in de jaren negentig van de vorige eeuw het initiatief namen tot een hervorming van de woningmarkt die zowel de koop- als de huursector betrof en per saldo ruimte bood voor verlaging van het tarief van de inkomstenbelasting. Het Centraal Planbureau becijferde dat min of meer vergelijkbare voorstellen van de CSED zullen leiden tot een aanzienlijke daling van de overheidsuitgaven, die uiteindelijk via tariefverlagingen aan de belastingbetalers ten goede kan komen. Dit betekent een structurele versterking van de Nederlandse economie en kan – als de overheid niet de volledige besparing via lastenverlichting terugsluist – een forse impuls betekenen voor het op orde krijgen van de overheidsfinanciën.

Gaten vullen met immigranten? (hoofdstuk 8)

Voor de komende decennia verwachte demografische verschuivingen hebben substantiële gevolgen voor de Nederlandse arbeidsmarkt en overheidsfinanciën. Ten eerste tast de voorziene krimp van de beroepsbevolking het draagvlak voor de financiering van de overheidsuitgaven aan. Ten tweede groeit het tekort aan kenniswerkers: mensen met een hogere opleiding, specialisten, vakmensen en professionals. Die zijn steeds meer nodig in de economie van de toekomst en door de ontgroening versmalt de instroom op de arbeidsmarkt van goed opgeleide mensen. Ten slotte vergrijst de arbeidsmarkt. Ouderen zijn generaliserend gesproken niet de meest dynamische werknemers; hun productiviteitsgroei blijft (op den duur) achter bij die van jongeren. Een mogelijk gevolg hiervan is een structurele afzwakking van de toekomstige economische groei.

Aan zichzelf overgelaten lost de arbeidsmarkt toekomstige tekorten aan (hogeropgeleid) personeel op. Afhankelijk van het aanpassingsvermogen van de vraag- en de aanbodkant van de arbeidsmarkt en de mobiliteit van kapitaal bestaat de oplossing uit een mix van ruimer arbeidsaanbod, minder vraag naar personeel en hogere arbeidskosten. Een ruimer arbeidsaanbod maakt het draagvlak voor de financiering van de overheidsuitgaven breder. Dat is gunstig. Door de loonstijging daalt de vraag naar arbeid, mede doordat werkgevers op zoek gaan naar meer productieve oplossingen. Hierdoor groeit de arbeidsproductiviteit; ook dat is positief. Maar de aanpassingen op de arbeidsmarkt zullen ook gepaard gaan met langdurige frictieverschijnselen: niet op ieder potje (het kleinere aantal openvallende arbeidsplaatsen) past een aangeboden dekseltje (bij reorganisaties afgevlode werknemers). De loonstijgingen zijn bovendien problematisch voor het budget van de collectieve sector, met name doordat de kosten van zorg en onderwijs toenemen.

Gelet op deze maatschappelijke kosten is het begrijpelijk dat beleidsmakers zich geroepen voelen om in te grijpen. Het beleid heeft een binnenlandse dimensie: het stimuleren van het arbeidsaanbod van de ingezetenen. Het heeft ook een buitenlandse dimensie: het aantrekken van immigranten om het binnenlandse aanbod aan te vullen.

Bij de binnenlandse dimensie zit de meeste potentie bij het vergroten van de participatie van ouderen, zodat die veel minder dan nu het geval is voortijdig de arbeidsmarkt verlaten. Daarenboven biedt het verhogen van de officiële pensioenleeftijd mogelijkheden voor extra aanbod. Dit beleid vereist weinig middelen uit de overheidsbegroting. De verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd levert zelfs een belangrijke bijdrage aan het houdbaar maken van de over-

heidsfinanciën. Latent arbeidsaanbod zit ook bij vrouwen met kleinere deeltijdbanen. Om dit te activeren zijn veel middelen uit de begroting nodig, met name in de vorm van fiscale tegemoetkomingen, die bewerkstelligen dat vrouwen die extra uren gaan werken hun netto inkomen meer zien stijgen. Om deze maatregel budgettair neutraal te kunnen nemen, zullen de lasten voor andere groepen omhoog moeten. Zij reageren hierop door hun arbeidsaanbod te verminderen. Meestal leidt deze operatie uiteindelijk nog steeds tot een netto toename van het arbeidsaanbod, maar de effecten zijn niet om over naar Den Haag te schrijven.

Van het re-integratiebeleid en het activerend arbeidsmarktbeleid is bekend dat het weinig effectief is en die zin geen oplossing biedt voor tekorten op de arbeidsmarkt.

Ter bestrijding van specifieke tekorten aan hogeropgeleiden dient de overheid de investeringen in menselijk kapitaal op te voeren, zowel bij jongeren – in het onderwijs – als bij mensen die al op de arbeidsmarkt actief zijn. Zo'n beleid draagt mogelijk ook bij aan een productievere en gemotiveerdere oudere beroepsbevolking. Het wordt vooral met de mond beleden.

Beleidsmakers beschikken – afgezien van het verhogen van de officiële pensioenleeftijd – over tamelijk beperkte mogelijkheden om het binnenlandse arbeidsaanbod te stimuleren. Dit betekent dat arbeidsimmigratie een essentieel onderdeel moet zijn van het toekomstige arbeidsmarktbeleid. Analyses van het Centraal Planbureau leren echter dat ook de mogelijkheden om via langdurige immigratie de problemen van de arbeidsmarkt op te lossen betrekkelijk bescheiden zijn. Een omvangrijke instroom van laagopgeleide migranten die naar verwachting een bovengemiddeld beroep op collectieve voorzieningen doen, vormt eerder een last dan een lust. De voor de Nederlandse samenleving meest interessante optie is jonge, hoogproductieve immigranten aan te trekken. Zij verzachten kwantitatieve knelpunten op de arbeidsmarkt en brengen direct verlichting voor de specifieke tekorten aan hogeropgeleiden. Daarenboven mag worden verwacht dat dit type inkomende werknemers een positieve invloed heeft op het economisch groeipotentieel op de lange termijn. Gezien het geringe aantal jonge kenniswerkers dat momenteel de weg naar Nederland vindt, zou het kabinet zich veel meer moeten inspannen om deze groep naar ons land te halen. Een veel steviger inzet op het werven van kennisimmigranten is nuttig, zeker aangezien buurlanden – denk aan Duitsland en het Verenigd Koninkrijk – in dit opzicht stimulerend beleid voeren.

Tijdelijke migratie voor het oplossen van tijdelijke tekorten op de arbeidsmarkt valt toe te juichen; met het oog hierop moet Nederland op korte termijn Roemenen en Bulgaren verwelkomen.

Sociale veiligheid en justitie (hoofdstuk 9)

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan het beleidsterrein van het nieuwgevormde Ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarmee blijft het aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overgedragen vreemdelingenbeleid dus buiten beschouwing. In totaal belopen de overheidsuitgaven op dit beleidsterrein 9,3 mld euro. De particuliere uitgaven van bedrijven (1,8 mld) en huishoudens (0,9 mld) op dit gebied krijgen geen aandacht. De politie vormt het grootste organisatieonderdeel, met 46 procent van de uitgaven. Op de tweede plaats staan de Justitiële inrichtingen, waarvan het strafrechtelijke deel 24 procent van de uitgaven vergt. In de periode 2003–2010 – toen vier kabinetten-Balkenende de scepter zwaaiden – zijn de

reële uitgaven voor veiligheid en justitie met 30 procent gegroeid. In diezelfde periode namen de totale bruto collectieve uitgaven in reële termen met ruim 20 procent toe. Veiligheid genoot dus in verhouding (enige) prioriteit.

De personeelssterkte in deze sector bedroeg eind 2009 bijna 85.000 voltijdequivalenten (arbeidsjaren). Dat is ten opzichte van de stand in 2002 een stijging met 9 procent. De groei van het personeelsvolume was het grootst bij het Openbaar Ministerie (31 procent). Daarna volgen de Rechtspraak met 18 procent, de Justitiële inrichtingen met 14 procent en de politie met niet meer dan 4 procent. De omvang van het executief personeel, het 'blauw op straat' daalde na 2002 zelfs met 1 procent. Wijkagenten besteden niet meer dan 30 procent van hun tijd feitelijk in de wijk. De al geschetste ontwikkelingen bij de personeelssterkte suggereren dat mogelijk sprake is geweest van verdergaande bureaucratisering. Beschikbare cijfers duiden erop dat, na een opleving in de periode 2002–2004, de productiviteit bij de politie is teruggelopen. Daarbij lijkt bij de automatisering 'wildgroei' te zijn ontstaan. Terwijl de IT-kosten 40 procent hoger liggen dan in het bedrijfsleven, is er sprake van een 'woud' van verschillende applicaties. Op dit moment is het streven gericht op invoering van één landelijk registratiesysteem. Dit kampt nog steeds met kinderziekten.

Sinds 2002 is de criminaliteit met 20 tot 30 procent verminderd. Slachtofferenquêtes en politieregistraties wijzen hier in dezelfde richting. Nadere analyse leert dat deze daling eveneens optreedt bij zwaardere vormen van criminaliteit, zoals misdrijven tegen het leven en verkrachting. Ook blijken burgers – afgaande op de uitkomst van gehouden enquêtes – zich een stuk minder onveilig te voelen. Deze cijfers geven aan dat wel degelijk verband bestaat tussen de feitelijke en de door burgers waargenomen onveiligheid. De genoemde indicatoren op het gebied van de veiligheid wijzen dus allemaal in de richting van een verbetering in de afgelopen acht jaar. Een ontwikkeling die zich wat moeilijk laat rijmen met de toonzetting en de beleidsprioriteiten op dit terrein uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte.

In hoeverre valt de verbeterde binnenlandse veiligheid nu aan te merken als een positief resultaat van het gevoerde beleid? Literatuur uit het vakgebied van de *economics of crime* maakt aannemelijk dat een 1 procent grotere strafbans de criminaliteit met 0,25 procent kan doen verminderen. Zou deze uitkomst geldigheid hebben voor de situatie in Nederland, dan kan ongeveer een kwart van de gedaalde criminaliteit aan het gevoerde beleid worden toegeschreven. Het in onderdeel 9.3 bijeengebrachte cijfermateriaal laat zien dat de stijging van de 'interventiedruk' is bereikt met een meer dan evenredige inzet van personele en financiële middelen. Zou de productiviteit in de veiligheidsketen duidelijk zijn verbeterd, dan had de daling van de criminaliteit minder collectieve middelen gevergd of was een beter resultaat bij de bestrijding van de criminaliteit geboekt.

Op het terrein van sociale veiligheid en justitie kent het regeerakkoord vier speerpunten, waarbij (1) een strengere aanpak, (2) verhoging van de doelmatigheid, (3) vereenvoudiging van procedures en (4) het principe dat de 'vervuiler' zo veel mogelijk betaalt, verweven zijn.

Voor de jaren 2011–2012 voorziet het Centraal Planbureau een stabilisatie van het volume van de totale netto collectieve uitgaven. Voor de sector veiligheid schat het CPB een forse volumegroei in van 5½ procent. Aanvankelijk is dus sprake van een intensivering, maar structureel denkt het kabinet op dit beleidsterrein per saldo 400 mln euro te besparen. De grootste bespa-

ringen worden op termijn gezocht door het opvoeren van de griffierechten naar kostendekkend niveau (240 mln euro) en de invoering van de nationale politie (230 mln euro). Beide posten krijgen hierna aandacht. Daarnaast is duidelijk sprake van veel sprokkelwerk; bij een deel van de voornemens passen vraagtekens.

Invoering van kostendekkende griffierechten

Een van beide grote bezuinigingen op het gebied van Veiligheid en Justitie bestaat uit de introductie van kostendekkende griffierechten bij de civiele en bestuursrechtelijke rechtspraak, aangevuld met een bezuiniging op de rechtsbijstand. In het kader van de brede heroverwegingen heeft een van de werkgroepen zich gewaagd aan de schatting dat invoering van kostendekkende griffierechten, met compensatie voor lagere inkomensgroepen, 240 mln euro besparing op de netto collectieve uitgaven zou kunnen opleveren. Die besparing zou deels worden bereikt via een fikse vermindering van het beroep op de rechter. Vooral de griffierechten bij bestuurszaken, die nu betrekkelijk laag zijn, zouden flink worden opgetrokken. Toch is hier geen sprake van werkelijk kostendekkende griffierechten, maar eerder van een (soms flinke) verhoging ervan. Bij handelszaken zijn de voorgestelde tarieven veelal meer kostendekkend. Zodoende wordt een hoge drempel bij de toegang tot de rechter gecreëerd. Dit lijkt economisch gezien niet optimaal. Het is denkbaar dat hoge griffierechten tot economisch minder efficiënt gedrag van contractpartijen leiden. Als bij bepaalde (kleinere) claims de dreiging met de gang naar de rechter 'als stok achter de deur' niet meer geloofwaardig is, kan dit bijvoorbeeld leiden tot slechter betalingsgedrag. Dan moet op een andere manier worden gezorgd dat contracten worden nagekomen, bijvoorbeeld via betaling vooraf. Dit kan hogere transactiekosten voor marktpartijen meebrengen.

Aanzienlijke hogere griffierechten kunnen de toegang tot de rechter 'inkomensafhankelijk' maken, doordat conflictpartijen met een geringe draagkracht – en het kan hierbij ook gaan om burgers tegenover de overheid – eerder worden afgeschrikt. In het wetsvoorstel worden dan ook inkomensafhankelijke kortingen voorzien voor procederende burgers. Maar liefst 60 procent van de bevolking komt hier naar schatting voor in aanmerking. Zijn tarieven die nopen tot zo'n brede kortingsregeling, met alle daaraan verbonden uitvoeringskosten, wel gewenst? Merk ten slotte op dat de kortingsregeling in voorkomende gevallen bijdraagt aan een hogere geïntegreerde marginale druk, met alle bezwaren die daaraan kleven.

Reorganisatie van de politieorganisatie

Het kabinet koestert hoge verwachtingen van de omvorming van de bestaande 26 politiekorpsen tot een nationale politie. Om het realiteitsgehalte van deze verwachtingen te toetsen is het misschien leerzaam te letten op de ervaringen die zijn opgedaan bij een eerdere reorganisatie van de politie. In 1994 gingen 148 korpsen van de gemeentepolitie en het korps rijkspolitie op in 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten. Destijds heeft de reorganisatie niet in alle opzichten gebracht wat ervan werd verwacht. Vrijwel zonder uitzondering wordt in tussentijdse evaluaties de conclusie getrokken dat de overhead veel minder is teruggedrongen dan waarop ooit werd gerekend. Volgens talrijke waarnemers is er nog steeds (veel) te weinig blauw op straat te zien. De vele kritische geluiden van de laatste jaren over het functioneren van de politie vormen eveneens een aanwijzing dat de kwaliteit van de politiezorg door

de reorganisatie niet aantoonbaar beter is geworden. Ook over de plannen voor de invoering van een nationale politie zijn de nodige kritische geluiden te horen. De aansluiting op de lokale veiligheidszorg is ook nu weer punt van discussie.

Daarbij komt nog de voortdurende discussie over het aantal beschikbare politieagenten. Het budget van de rijksoverheid voor de politie was tot en met 2010 toereikend voor 48.000 voltijdpolitieagenten, maar zal op termijn 1.500 agenten minder betekenen. De in het regeerakkoord voorziene ophoging van het politiebudget van structureel 370 mln euro maakt per saldo financiering van 1.500 extra voltijdagenten mogelijk. Daarmee is dus alleen de in de meerjarencijfers begrepen krimp gepareerd.

Hoe de afspraken uit het regeerakkoord in de praktijk zullen uitpakken voor de ontwikkeling van het aantal dienstdoende agenten zal de tijd leren. Allereerst komen er de onvermijdelijke overgangsproblemen door de reorganisatie zelf. Dan is er de doelstelling om op termijn 230 mln euro op de politie te besparen door het mes te zetten in de overhead en via vergelijkbare maatregelen die de prestaties onverlet laten of kunnen verbeteren. Het is echter een open vraag of de voorgenomen uitbreiding van de sterkte en van activiteiten gericht op de opsporing feitelijk haalbaar is. De bijkomende vraag is vervolgens of de voorziene vergroting van de capaciteit verderop in de handhavingsketen, waarvoor 100 mln euro is uitgetrokken, zoveel zin heeft. Overigens valt op dat geen extra middelen lijken te zijn uitgetrokken voor de behoefte aan extra celcapaciteit, na de invoering van minimumstraffen voor recidivisten van zware misdrijven. Of moet worden aangenomen dat beleidsmakers zelf beseffen dat het hier slechts om symboolpolitiek gaat?

Auteurs

Prof. dr. M.A. Allers is hoogleraar Economie van decentrale overheden bij de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Lagere Overheden (COELO).

Prof. dr. R.M.W.J. Beetsma is hoogleraar Macro-economie bij de Universiteit van Amsterdam en is als research-fellow verbonden aan CEPR, CESifo, Netspar, en Tinbergen Instituut.

Prof. dr. M.F.M. Canoy is Chief Economist (Ecorys) en hoogleraar zorgeconomie (TILEC, Universiteit van Tilburg).

Dr. J.H.M. Donders is directeur Beroepsopleiding Financieel Economisch Beleidsmedewerker (BoFEB), programmamanager Economie bij de Rijksacademie voor Financiën en Economie en directeur Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

Drs. M.J. Fraanje is senior adviseur bij de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur.

Drs. A.G.M. ten Have is Partner, manager Health (Ecorys).

Prof. dr. C.A. de Kam is honorair hoogleraar Economie van de publieke sector bij de Rijksuniversiteit Groningen.

Dr. D.E.G. Moolenaar is senior onderzoeker bij de afdeling Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Dr. W.J. Oortwijn is Partner (Ecorys).

Prof. dr. H. Priemus is emeritus hoogleraar Volkshuisvesting bij het Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft.

Drs. M.C.J. Romme is Consultant (Ecorys).

Prof. dr. J.J.M. Theeuwes is wetenschappelijk directeur van SEO Economisch Onderzoek en emeritus hoogleraar Toegepast economisch onderzoek bij de Universiteit van Amsterdam.

Dr. F.P. van Tulder is adviseur/onderzoeker bij de directie Strategie en Ontwikkeling van de Raad voor de rechtspraak.

Afkorting

AID	Algemene inspectiedienst
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
bbp	bruto binnenlands product
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BKZ	Budgettair Kader Zorg
boa	bijzondere opsporingsambtenaar
BOR	Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven
BR	Bureaus Rechtshulp
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ministerie)
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen Democratisch Appèl
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CPB	Centraal Planbureau
CSED	Commissie Sociaal-Economische Deskundigen
CTG	College Tarieven Gezondheidszorg
dbc	diagnose-behandelcombinatie
DMB	Directie migratiebeleid
DOT	dbc's op weg naar transparantie
DTR	Dienst Terugkeer en Vertrek
ECB	Europese Centrale Bank
EFSS	European Financial Stability Facility

EFSM	European Financial Stability Mechanism
EIB	Economisch Instituut voor de Bouw
EIP	Excessive Imbalances Procedure
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESM	European Stability Mechanism
EU	Europese Unie
FIOD/ECD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst/Economische controledienst
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
FB	Functionele Budgettering (van ziekenhuizen)
HALT	Het alternatief
HJL	Het Juridisch Loket
HKV	hoge-kostenverevening
i/a	inactieven/actieven (ratio)
IB	inkomstenbelasting
ICT	informatie- en communicatietechnologie
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IND	Immigratie- en naturalisatiedienst
IT	informatietechnologie
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KOB	Koopkrachtegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen
mld	miljard
mln	miljoen
MLT	middellangetermijnverkenning (van Centraal Planbureau)
MOE	Midden- en Oost-Europa
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
PVV	Partij Voor de Vrijheid
RAIO	rechterlijk ambtenaar in opleiding
RARO	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming

SDE	Stimuleringsregeling Duurzame Energie
SER	Sociaal-Economische Raad
SEO	Stichting Economisch Onderzoek
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
STAR	Stichting van de Arbeid
SVAR	structurele vector-autoregressie (modellen)
SW	sociale werkplaats
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministerie)
tbs	terbeschikkingstelling (van de regering)
TNO	(instelling voor) Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VEH	Vereniging Eigen Huis
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (ministerie)
VRZ	Vereniging Regionale Zorgverzekeraars
VS	Verenigde Staten van Amerika
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport (ministerie)
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
WAHV	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WDS	Wim Drees Stichting (voor Openbare Financiën)
WGR	Wet gemeenschappelijke regeling
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WIJ	Wet investeren in jongeren
WMG	Wet marktordening gezondheidszorg
WML	wettelijk minimumloon
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WOZ	Wet waardering onroerende zaken
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WW	Wet op de werkloosheidsverzekering
WWB	Wet werk en bijstand
WWNV	Wet werken naar vermogen
zbc	zelfstandige behandelcentra
ZBO	zelfstandig bestuursorgaan
Zvw	Zorgverzekeringswet
zzp	zelfstandige zonder personeel

Economie en overheidsfinanciën

*J.H.M. Donders
C.A. de Kam*

1.1 Inleiding

Meer dan tien jaar geleden verkondigden aanhangers van de ‘nieuwe economie’ de blijde boodschap dat conjuncturele inzinkingen voortaan tot het verleden hoorden. Door aanhoudende schommelingen in het niveau van de economische bedrijvigheid zijn deze figuren inmiddels als valse profeten ontmaskerd. De meest recente krimpfase valt zelfs buiten kijf te karakteriseren als de diepste recessie sinds de jaren dertig van de vorige eeuw. Klaarblijkelijk zijn conjuncturele ups en downs onlosmakelijk verbonden met het economische leven. Deze slotsom raakt ook het begrotingsbeleid van de overheid. De economische neergang na de kredietcrisis bracht een zeker eerherstel voor de stabilisatiefunctie van de overheidsfinanciën. In Nederland lag het accent daarbij, evenals elders in Europa, op het laten werken van de automatische stabilisatoren: beleidsmakers hebben de verslechtering van het begrotingssaldo door sterk teruggelopen belastinginkomsten en hogere uitgaven (zoals voor uitkeringen aan werklozen) zonder dralen voor lief genomen. Hierdoor boden de overheidsfinanciën steun aan de effectieve vraag naar goederen en diensten.

De zwaar teleurstellende prestaties van de nationale economie in 2009 hadden ook meer blijvende gevolgen. Volgens het Centraal Planbureau (CPB) heeft de kredietcrisis het niveau van het bruto binnenlands product (bbp) permanent verlaagd. Een deel van de verslechtering van het begrotingssaldo is dan ook structureel van aard, waarmee de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is aangetast. Onhoudbare overheidsfinanciën nopen vroeger of later tot bijstelling van bestaande arrangementen. De beleidsaanpassingen die op enig moment onvermijdelijk zijn om een exploderende overheidsschuld te voorkomen zijn groter, naarmate zij later plaatsvinden. Uitstel van deze beleidsaanpassingen – bezuinigingen of lastenverzwaringen – berokkent daarom nadeel aan de generaties die in de toekomst in ons land leven. Om de overheidsfinanciën houdbaar te maken op een manier waarbij de lasten van de noodzakelijke beleidsaanpassingen gelijkmatiger over huidige en toekomstige generaties zijn verdeeld, is vereist dat het bestaande begrotingstekort wordt omgebogen tot een structureel overschot. Bij overschotten vermindert de overheidsschuld en dalen de rentelasten. Daarmee ontstaat ruimte

op de begroting om de verwachte stijging van de demografisch gevoelige overheidsuitgaven (AOW, zorg) op te vangen. Lagere rentelasten bieden bovendien compensatie voor het geleidelijk wegvallen van de aardgasbaten.

De overheidsfinanciën staan niet alleen in wisselwerking met de conjuncturele ontwikkeling van de economie. Zowel het patroon van de overheidsuitgaven als de hoogte en samenstelling van de collectieve lasten beïnvloeden tevens de vooruitzichten voor de structurele economische groei. Bij de speurtocht in 2009 en 2010 naar maatregelen die het begrotingstekort kunnen reduceren – een exercitie die bekend staat als de ‘brede heroverwegingen’ – is om die reden gezocht naar beleidsaanpassingen die enerzijds voldoende middelen opleveren en anderzijds de maatschappelijke welvaart zo weinig mogelijk schaden, of – zo mogelijk – zelfs verhogen.

De overheidsfinanciën hebben dus een markante invloed op de conjuncturele stabiliteit, de welvaartsverdeling over generaties en de ontwikkeling van de maatschappelijke welvaart. Het halverwege oktober 2010 aangetreden kabinet-Rutte lijkt zich hiervan bewust te zijn. Het regeerakkoord voorziet in voortzetting van het sinds de begroting voor 1995 gevoerde trendmatige begrotingsbeleid (onderdeel 1.4). Dit dempt automatisch de golfbeweging van de conjunctuur. Het regeerakkoord maakt daarnaast melding van budgettaire maatregelen die uitzicht bieden op een aanzienlijke vermindering van het structurele begrotingstekort. Het kabinet heeft ook zeventien hervormingen en stelselherzieningen in de zin, die als doel hebben om noodzakelijke beleidsaanpassingen zo in te richten dat zij de welvaart zo weinig mogelijk schaden. Met dat doel voor ogen worden onder andere voorstellen gedaan die de arbeidsdeelname kunnen verhogen. Een en ander neemt niet weg dat de bestedingen van de particuliere sector en de overheid zelf door deze beleidsaanpassingen afnemen. Daar staat tegenover dat zonder deze maatregelen de nationale bestedingen in de toekomst nog sterker kunnen dalen, doordat dan (nog) omvangrijker ingrepen onvermijdelijk zijn.

Dit inleidende hoofdstuk begint met een beeld van de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën (onderdeel 1.2). Daarbij valt het op dat de werkloosheid ondanks de economische neergang slechts in beperkte mate is gestegen en dat de arbeidsmarkt op dit moment al weer verkraapt. Dit laatste is het geval, hoewel de economische groei in 2011 en 2012 waarschijnlijk beperkt blijft. De overheidsfinanciën lijken zich echter juist sneller te herstellen dan tot voor kort nog werd verwacht.

Na het verschijnen van het *Centraal Economisch Plan 2011* heeft het kabinet, zoals gebruikelijk, de belangrijkste knopen doorgehakt over de rijksbegroting voor 2012. De minister van Financiën heeft op 31 mei bovendien de *Voorjaarsnota 2011* naar de Tweede Kamer gestuurd. Dit document geeft een beeld van de uitvoering van de begroting in het lopende jaar op basis van de eerste vier maanden (onderdeel 1.3). Leidraad bij de besluitvorming over het budgettaire beleid zijn de afspraken hierover uit het regeerakkoord en in de *Startnota* (onderdeel 1.4). Dit hoofdstuk sluit af met een overzicht van de door het kabinet aangekondigde hervormingen en stelselherzieningen (onderdeel 1.5). Latere hoofdstukken van dit jaarboek bespreken de meeste onderdelen van deze hervormingsagenda. Wij volstaan in het slotonderdeel met een beknopte aanduiding van de maatregelen die verderop in dit boek niet meer aan bod komen.

1.2 De ontwikkeling van de economie en de overheidsfinanciën¹

1.2.1 Aarzelend economisch herstel

De Nederlandse economie heeft enkele turbulente jaren achter de rug. De kredietcrisis en de daarop volgende internationale economische neergang bleven vanzelfsprekend niet zonder gevolgen. Het bruto binnenlands product kromp in 2009 met bijna 4 procent. De conjuncturele neergang was, zoals meestal het geval is in onze kleine open economie, voornamelijk het resultaat van een ongunstige ontwikkeling van de wereldhandel. Niet alleen de uitvoer kreeg echter rake klappen. Wegvallend vertrouwen van consumenten en producenten zette ook de binnenlandse vraag onder druk. De overheid beperkte de economische neergang dankzij de werking van de automatische stabilisatoren en in veel geringere mate via enkele aanvullende stimuleringsmaatregelen – zie het kader voor een toelichting op de effecten van zo'n expansief budgettair beleid. De loonvorming reageerde zoals gebruikelijk met enige vertraging op de gewijzigde economische omstandigheden, zodat de koopkracht zich in 2009 – mede door een afnemende inflatie en het uitblijven van lastenverzwaring – gunstig ontwikkelde.

Na de sterke krimp van het bbp-volume in 2009 was vorig jaar sprake van een licht economisch herstel. De economische groei bleef met 1,7 procent op jaarbasis echter aan de lage kant, en het ziet ernaar uit dat dit ook in 2011 en 2012 het geval zal zijn. Daarmee is amper sprake van inhaalgroei, na het diepe conjuncturele dal waar de economie in 2009 doorheen moest. Voor de economische ontwikkeling op iets langere termijn is uiteraard het effect van de crisis op het structurele bruto binnenlands product relevant; de omvang van dit effect is echter met bijzonder veel onzekerheid omgeven. Volgens het CPB heeft de kredietcrisis het structurele bbp in ons land met circa 2 procent gedrukt.² In oktober 2009 hielden de rekenmeesters van het kabinet er nog rekening mee dat het bbp als gevolg van de kredietcrisis over een lange reeks van jaren 5 tot 10 procent lager zou uitkomen dan anders het geval zou zijn geweest.³ Het effect op het structurele niveau van het bbp valt volgens de jongste raming dus enorm mee. Een goed zicht op de blijvende gevolgen van de grote recessie zal waarschijnlijk eerst over een aantal jaren beschikbaar zijn.

Zoals de economische crisis van 2009 in hoge mate viel toe te schrijven aan een sterke krimp van de relevante wereldhandel, zo kan het daaropvolgende aantrekken van de economie voornamelijk op het conto van de groei van de internationale handel worden geschreven. Terwijl de kar van het economische herstel in 2010 volledig door de uitvoer werd getrokken, nemen de binnenlandse bestedingen in 2011 en 2012 het stokje van de export over. Hun bijdrage aan de economische opleving blijft in deze jaren echter beperkt, in vergelijking met de trend in eerdere herstelperioden. Hierbij speelt een rol dat beleidsmakers de positie van de overheidsfinanciën structureel willen verbeteren. De daarvoor noodzakelijke maatregelen zetten een rem op de overheidsbestedingen. Zij verminderen ook de groei van de particuliere consumptie, aangezien getroffen besparingsmaatregelen resulteren in minder inkomensoverdrachten (waaronder de zorgtoeslag) en hogere collectieve lasten. Het CPB houdt in zijn ramingen geen rekening met

1 Het geschetste beeld van de economie en de overheidsfinanciën is gebaseerd op het *Centraal Economisch Plan 2011* dat in maart van dit jaar verscheen (Centraal Planbureau, 2011).

2 Centraal Planbureau (2010a), p. 20.

3 Van Ewijk en Teulings (2009), p. 87.

gunstige vertrouwenseffecten die deze tekortverbeterende maatregelen op de groei van de nationale bestedingen zouden kunnen hebben. Treden die vertrouwenseffecten wel op, dan komt de economische groei om deze reden wat hoger uit dan tabel 1.1 aangeeft.

In het voorjaar van 2009 bestond de vrees dat de economische neergang tot een bijzonder sterke toename van de werkloosheid zou leiden. De Nederlandse arbeidsmarkt heeft economie en beleidsmakers echter verrast, doordat de stijging van het werkloosheidspercentage zeer beperkt is gebleven. Verklaringen voor deze meevallende ontwikkeling zijn – zoals vaak bij een onverwachte gang van zaken – achteraf voldoende voorhanden. De stijging van de werkloosheid bleef aanvankelijk binnen de perken, doordat ondernemingen er, meer dan vroeger, voor kozen om een interne arbeidsreserve te vormen. Veel bedrijven hebben in 2007 en 2008 grote problemen ervaren bij het vervullen van vacatures. Zij hielden daarom hun mensen vast, want het was geen aantrekkelijk perspectief om die wervingsinspanningen te moeten herhalen zodra de economie uit het conjuncturele dal zou klimmen. Daarbij speelde vermoedelijk het besef een rol dat de arbeidsmarkt snel weer krapteverschijnselen zou vertonen, gegeven de krimp van het arbeidsaanbod door de vergrijzing van de (beroeps)bevolking. Personeel bleef soms ook op de loonlijst staan, omdat werkgevers gebruik konden maken van de regeling voor deeltijd-WW. Verder viel de toename van de werkloosheid mee, doordat bedrijven een geringer beroep op de bijdrage van zelfstandigen zonder personeel gingen doen. De zzp'ers vingen daarmee in zekere mate de klap van de crisis op.

Het Centraal Planbureau is onlangs overgestapt op de internationaal gebruikelijke definitie van het werkloosheidspercentage. Hierbij wordt iedereen die op zoek is naar een baan van ten minste één uur per week als werkloos beschouwd, terwijl bij de nationale definitie alleen mensen die minimaal twaalf uur per week willen werken als werkloze meetellen. Bij de internationale definitie is de beroepsbevolking (waaraan de werkloosheid wordt gerelateerd) bovendien gelijk aan het aantal personen dat minimaal één uur per week werkt of wil werken, in plaats van – zoals bij de nationale definitie – minimaal twaalf uur per week. Het werkloosheidspercentage is volgens de internationale definitie lager dan volgens de nationale definitie, onder andere door het noemereffect: de beroepsbevolking is groter. De werkloosheid volgens de internationale definitie nam toe van 3,1 procent van de beroepsbevolking in 2008 tot 4,5 procent in 2010. Deze stijging is beperkt van omvang, zowel gezien de klappen die de productie heeft opgelopen als in vergelijking met de ontwikkeling in andere landen. Opmerkelijk is bovendien dat voor 2011 en 2012 een daling van de werkloosheid wordt verwacht; volgens het CPB neemt de krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt langzaam maar zeker al weer toe.⁴

Bij een analyse van de trend in de afgelopen dertig jaar valt het op dat de werkloosheid in de loop van de tijd geleidelijk is afgenomen. Dit wijst erop dat de evenwichtswerkloosheid – dat is het percentage waar de feitelijke werkloosheid zich onder invloed van de werking van de arbeidsmarkt op langere termijn naartoe beweegt – op een lager niveau is komen te liggen. In de afgelopen dertig jaar door de overheid getroffen maatregelen zijn aan deze ontwikkeling niet vreemd. Zo heeft de invoering van de arbeidskorting het aanvaarden van betaald werk voor uitkeringsontvangers aantrekkelijker gemaakt. Daarnaast zijn de uitkeringen een aantal malen losgekoppeld van de stijging van de cao-lonen, wat werken in verhouding eveneens lonender heeft gemaakt.

4 Centraal Planbureau (2011), p. 65.

Tabel 1.1 Economische kerngegevens

	2008	2009	2010	2011	2012
	Mutaties in % per jaar				
Bruto binnenlands product	1,9	-3,9	1,7	1¾	1½
Consumptie huishoudens	1,1	-2,5	0,4	¾	1
Overheidsbestedingen	3,0	4,0	0,9	0	-½
Bruto investeringen bedrijven (exclusief woningen)	7,1	-18,2	-1,6	4	4¾
Uitvoer van goederen (exclusief energie)	1,2	-9,2	12,7	7¼	5¼
Consumentenprijsindex	2,5	1,2	1,3	2	2
Koopkracht, mediane mutatie alle huishoudens	0,1	1,8	-0,4	-¾	-¾
	Niveaus				
Werkloze beroepsbevolking (in %)	3,1	3,7	4,5	4¼	4

Bron: Centraal Planbureau (2011)

Economische groei en begrotingstekort

Expansief begrotingsbeleid kan een economische neergang beperken. De effectiviteit van begrotingsimpulsen is echter minder groot dan soms wordt vermoed (zie ook onderdeel 6.3). Dit hangt om te beginnen samen met het bijzonder open karakter van de Nederlandse economie; hierdoor lekt een groot deel van begrotingsimpulsen via een toename van de invoer weg naar het buitenland. Wanneer de overheid de economie stimuleert, is het bovendien denkbaar dat burgers en bedrijven vanwege de daarmee samenhangende verslechtering van het begrotingstekort rekening houden met lastenverzwaringen of bezuinigingen in de toekomst. Zij realiseren zich immers dat de afgesloten leningen ooit – inclusief rente – moeten worden terugbetaald. Dergelijke ongunstige vertrouwenseffecten drukken de consumptieve bestedingen en de investeringen, en beperken daarmee de gunstige invloed van een expansief begrotingsbeleid op de productie. Het CPB houdt in zijn macromodellen met zulke vertrouwenseffecten geen rekening, maar dat wil nog niet zeggen dat zij niet zouden kunnen optreden.⁵ Volgens Barro (1974) kunnen de vertrouwenseffecten zelfs zo groot zijn dat een expansief begrotingsbeleid geen enkel effect op de reële economie sorteert;⁶ overigens overschat hij deze effecten daarmee waarschijnlijk schromelijk.

Tekortverbeterende maatregelen drukken – omgekeerd – de economische groei minder dan soms wordt gevreesd. Het bijzonder open karakter van de Nederlandse economie betekent immers dat het nadelige effect daarvan op de binnenlandse productie, via een daling van de invoer, binnen de perken blijft. Burgers en bedrijven kun-

5 Donders (2003). Als beleggers de kredietwaardigheid van de overheid lager gaan inschatten, is bovendien een opwaarts effect op de rente op de overheidsschuld mogelijk. De Nederlandse overheid beschikt echter over een zodanig solide reputatie, dat de effectiviteit van begrotingsimpulsen via dit kanaal voorsnog niet wezenlijk wordt beperkt.

6 Barro spreekt in dit verband van ricardiaanse equivalentie. Als aan de door hem gehanteerde (vergaande) veronderstellingen is voldaan, maakt het voor de economie namelijk niet uit of de overheid hogere uitgaven financiert via hogere belastingen dan wel via een groter tekort.

nen bij een dalend begrotingstekort bovendien met meer vertrouwen naar de toekomst kijken, zodat om die reden gunstige effecten op de nationale bestedingen mogelijk zijn, die enig tegenwicht bieden voor de binnenlandse vraaguitval als gevolg van het restrictieve begrotingsbeleid.

Ten slotte valt op te merken dat begrotingsimpulsen via hun invloed op de bestedingen de economische activiteit uitsluitend op korte en middellange termijn beïnvloeden. Het bruto binnenlands product tendeert op lange termijn namelijk naar het structurele niveau, waarbij sprake is van evenwicht op de arbeidsmarkt en de goederenmarkt. Voor zover begrotingsimpulsen geen verandering bewerkstelligen van het structurele niveau van het bruto binnenlands product, hebben zij dus slechts tijdelijk invloed op het feitelijke niveau van de economische bedrijvigheid.

1.2.2 Overheidsfinanciën krabbelen op

Terwijl de overheidsbegroting in 2008 nog een overschot toonde van 0,6 procent van het bbp, bedroeg het tekort volgens de in Europa gehanteerde definitie (EMU-saldo) in 2009 5,4 procent van het bbp, een verslechtering met maar liefst 6 procentpunten. Het leeuwendeel van deze verslechtering kwam voor rekening van een stijging van de collectieve-uitgavenquote met bijna 4 procentpunten. Het toenmalige kabinet besloot namelijk om niet met ombuigingen te reageren op de forse tegenvallers bij de overheidsinkomsten, maar juist een hogere groei van de overheidsuitgaven toe te staan dan in het regeerakkoord was voorzien. Het oogmerk van deze beleidsinzet was de economische neergang te beperken. De hogere collectieve-uitgavenquote was hoofdzakelijk het resultaat van het 'noemereffect'. Een gegeven niveau van de collectieve uitgaven resulteert immers in een hogere uitgavenquote, naarmate het bbp lager is. De collectieve-uitgavenquote liep extra op door tegenvallers bij de werkloosheidsuitgaven. Het kabinet stelde het eerder afgesproken plafond voor de overheidsuitgaven met het oog hierop bij, zodat geen compenserende bezuiniging nodig was. De economie kreeg bovendien ook een stimulans via enkele aanvullende maatregelen.

Een deel van de verslechtering van het begrotingssaldo (hierna: EMU-saldo) in 2009 is waarschijnlijk structureel. De overheidsfinanciën zijn in dit crisisjaar dus ook ongerekend de invloed van de conjuncturele neergang verslechterd. Daarbij is het ramen van de conjuncturele component van het begrotingssaldo geen sinecure. Voor het schatten van dit bestanddeel zijn verschillende methoden voorhanden, die helaas verschillende uitkomsten kunnen opleveren. Het Centraal Planbureau publiceert ramingen voor het structurele EMU-saldo op basis van enerzijds een methode van de Europese Commissie, die de lidstaten van de Europese Unie moeten hanteren bij het rapporteren over hun overheidsfinanciën, en anderzijds op basis van een eigen methode. De CPB-methode wijst op een veel sterkere stijging van het structurele begrotingstekort in 2009 dan de methode van de Europese Commissie. De reden is dat het CPB veronderstelt dat de conjuncturele situatie met vertraging invloed heeft op het feitelijke begrotingssaldo.

De kredietcrisis en de daarop volgende forse economische dip hebben tot een sterke stijging van de overheidsschuld geleid. Terwijl de schuld in 2007 gelijk was aan iets meer dan

45 procent van het bbp, was zij in 2010 opgelopen tot bijna 64 procent van het bbp. Deze sterke toename hing voor een flink deel samen met de interventies van de overheid in de financiële sector, die volgens de in Europa gehanteerde definitie van het begrotingssaldo weliswaar niet 'in het tekort lopen', maar waarvoor de agent van het Ministerie van Financiën wel geld moest lenen. De sterke verslechtering van het EMU-saldo droeg uiteraard eveneens bij aan het oplopen van de schuldquote, evenals het noemereffect van de tegenvallende ontwikkeling van het bbp.

Tabel 1.2 Overheidsfinanciën

	2008	2009	2010	2011	2012
	% bbp				
Bruto collectieve uitgaven	46,1	51,0	50,4	49,7	49,2
Niet-belastingmiddelen	7,6	7,4	6,7	7,0	7,4
Collectieve lasten	39,1	38,2	38,6	39,0	39,6
EMU-saldo	0,6	-5,4	-5,2	-3,7	-2,2
Structureel EMU-saldo					
• volgens methode van de Europese Commissie	-0,8	-3,9	-3,9	-2,9	-1,8
• volgens methode van het Centraal Planbureau	-0,9	-6,3	-4,1	-3,0	-1,8
Overheidsschuld	58,2	60,8	63,7	65,5	65,9

Bron: Centraal Planbureau (2011)

Het begrotingstekort neemt in de bij het schrijven van dit hoofdstuk meest recente projectie van het CPB af van 5,2 procent bbp in 2010 tot 2,2 procent bbp in 2012, en belandt daarmee onder de plafondwaarde uit het Pact voor Stabieliteit en Groei (van 3 procent bbp). De daling van het overheidstekort hangt samen met zowel het geleidelijk voortgaande economische herstel, als met het restrictieve budgettaire beleid: het aanvullende stimuleringspakket voor 2009 en 2010 loopt af en het kabinet treft een aantal maatregelen om het begrotingssaldo te verbeteren. De voorziene verbetering van het EMU-saldo wordt enigszins geremd door de uitverdieneffecten die optreden nu het restrictieve begrotingsbeleid de economische groei beperkt.

De verbetering van het begrotingssaldo is voor een deel het resultaat van een groter aandeel van de collectieve lasten in het bbp. De stijging van het collectieve-lastenpeil in de jaren 2011 en 2012 is volledig het resultaat van het gevoerde beleid en van de stijging van de ziektekostenpremies. De endogene toename van de opbrengst van belastingen en sociale premies is over de twee genoemde jaren gerekend namelijk geheel in lijn met de groei van het bbp. De vermindering van het begrotingstekort valt mede te verklaren uit een daling van de collectieve-uitgavenquote. Het aandeel van de bruto collectieve uitgaven in het bbp komt in 2012 naar verwachting ruim 1 procentpunt lager uit dan in 2010.

Het volume van verschillende uitgavencategorieën neemt in de periode 2011–2012 overigens nog toe. Dit geldt in het bijzonder voor de collectief gefinancierde zorguitgaven, waarvoor een volumegroei van gemiddeld bijna 3 procent per jaar wordt verwacht. Volumedalingen treden op voor de volgende uitgavencategorieën (tussen haken staat de gemiddelde volumedaling in

procenten per jaar): openbaar bestuur ($2\frac{1}{2}$), defensie (ruim $5\frac{1}{4}$), infrastructuur ($\frac{1}{4}$), onderwijs (bijna $\frac{1}{2}$) en overdrachten aan bedrijven ($8\frac{3}{4}$).

Bij de in het *Centraal Economisch Plan 2011* geraamde ontwikkeling van de collectieve uitgaven is in zowel 2011 als 2012 sprake van een overschrijding van het plafond voor de totale overheidsuitgaven dat is vastgelegd in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte. In beide jaren zijn de zorguitgaven in de projectie namelijk $\frac{3}{4}$ mld euro hoger dan het Budgettair Kader Zorg (onderdeel 3.3.1) toestaat. De overschrijding van het plafond voor de totale overheidsuitgaven is in 2012 iets lager, want voor dat jaar wordt een onderschrijding van het plafond voor de uitgaven van de rijksbegroting in enge zin geraamd. Nadien heeft het kabinet in de *Voorjaarsnota 2011* bekendgemaakt tot welke bijstellingen van de begroting voor het lopende jaar naar aanleiding van de geconstateerde overschrijding van het uitgavenkader is besloten (onderdeel 1.3). De beslissingen over de begroting voor 2012 worden pas op Prinsjesdag publiek.

1.3 Voorjaarsnota 2011

Onder invloed van de economische ontwikkeling, door onvoorziene omstandigheden en als gevolg van allerlei tussentijdse beleidsaanpassingen veranderen de cijfers, zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenkant van de oorspronkelijk voor een gegeven kalenderjaar vastgestelde rijksbegroting. De Comptabiliteitswet bepaalt dat het kabinet uiterlijk op 1 juni al een eerste beeld moet geven van de begrotingsuitvoering in het lopende jaar. Dit gebeurt in de voorjaarsnota. Blijkens de *Voorjaarsnota 2011* komen de belasting- en premieontvangsten dit jaar, volgens de inzichten van medio mei, circa 600 mln euro hoger uit, vooral door een structureel hogere opbrengst van de omzetbelasting (btw). Ontwikkelingen aan de uitgavenkant trekken in berichtgeving van de media doorgaans de meeste aandacht. Voor het overgrote deel van de collectieve uitgaven is bij de kabinetsformatie een uitgavenkader afgesproken, dat bestaat uit afzonderlijke uitgavenplafonds voor drie budgetdisciplinesectoren; zie onderdeel 1.4.2. Voor 2011 worden aanzienlijke tegenvallers bij de uitgaven voor de collectief gefinancierde gezondheidszorg verwacht. De uitgaven voor de sociale zekerheid overtreffen bovendien het desbetreffende plafond per saldo met 0,2 mld euro. Toch blijven de collectieve uitgaven in hun totaliteit net beneden het plafond voor de totale uitgaven, doordat relevante uitgaven – voor zover die op de rijksbegroting prijken – naar raming 1,3 mld euro beneden het bij de kabinetsformatie afgesproken plafond zullen blijven. Een en ander is uiteraard nog een zeer voorlopig beeld. Tabel 1.3 vat het uitgavenbeeld voor de drie budgetdisciplinesectoren samen.

Tabel 1.3 Toetsing uitgaven aan uitgavenkader, 2011 (mld euro)^a

Stand overschrijding uitgavenkader bij begin kabinetsperiode	0,0
Rijksbegroting in enge zin	-1,3
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	0,2
Budgettair Kader Zorg	1,1
Stand <i>Voorjaarsnota 2011</i>	0,0

a. Minteken = meevaller.

Bron: Tweede Kamer (2010–2011a), p. 4

De bij de rijksuitgaven ingeboekte substantiële meevaller is voor een deel nog erg onzeker. Financiën rekent bij de niet-belastingmiddelen op een 0,3 mld euro hogere winstafracht van De Nederlandsche Bank, maar de verantwoordelijke bewindsman waarschuwt zelf al dat de onzekerheid rondom deze winstraming hoog is. De onderschrijding van het desbetreffende uitgavenplafond valt verder voor 1 mld euro toe te schrijven aan betaalschuiven tussen verschillende jaren, in de toelichting op de voorjaarsnota aangeduid als 'intertemporele compensaties'. Zo hebben in 2010 vooruitbetalingen plaatsgevonden bij de OV-studentenjaarkaart en het onderhoud van de rijkswegen. Hierdoor drukken de bewuste uitgaven eenmalig niet op de begroting voor het lopende jaar. Het gaat hier om incidentele mutaties, die per definitie geen dekking kunnen bieden voor structurele overschrijdingen in met name de zorgsector. Intertemporele compensaties geven het kabinet echter even lucht en bieden extra tijd om te werken aan structurele oplossingen voor de overschrijding van het zorgbudget. Of dat gaat lukken is een open vraag.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie krijgt waarschijnlijk te maken met een tegenvaller van 140 mln euro die voortvloeit uit (verwachte) correcties op door Nederland ingediende declaraties bij Europese fondsen, waarbij de uitvoering naar het oordeel van de Europese Commissie niet voldoet aan Europese regelgeving; een proces dat bekend staat als 'apurement'. Compensatie voor deze tegenvaller is gevonden in de sfeer van de Rijksbegroting in enge zin.

Door de lagere rentevoet en de verbetering van het EMU-saldo is de rijksoverheid dit jaar vermoedelijk een half miljard euro minder kwijt aan rentelasten. Meevallers bij de rente-uitgaven leiden, na een aanpassing van de begrotingsregels ter zake, met ingang van dit jaar evenwel niet tot extra ruimte onder het uitgavenplafond voor de rijksbegroting.

Het uitgavenplafond Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt wordt met 0,2 mld euro overschreden. Achter dit cijfer gaan zowel mee- als tegenvallers schuil. De werkloosheidsuitgaven vallen 0,3 mld euro mee. Daarentegen treden tegenvallers op bij de kinderopvangtoeslag (ruim 0,2 mld euro) en door het grotere aantal ontvangers van een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid (eveneens ruim 0,2 mld euro). Verder pakken de uitgaven hoger uit bij de Ziektewet (0,1 mld euro) en de AOW en de kinderbijslag (samen bijna 0,1 mld euro).

De uitgaven voor collectief gefinancierde gezondheidszorg groeien over vrijwel de gehele linie naar verwachting sterker dan eerder door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport was geraamd, uitgaande van gegevens van de Nederlandse Zorgautoriteit en het College voor Zorgverzekeringen. Omdat de inhoud van het verzekerd pakket van de Zorgverzekeringswet en de aanspraken op via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten gefinancierde zorg wettelijk vastliggen, acht het kabinet het niet wenselijk dan wel onmogelijk maatregelen te treffen die nog dit jaar een rem op de uitgaven zetten. Compenserende maatregelen worden eerst in de *Miljoenennota 2012* bekendgemaakt, al zullen zij voor een deel al aan het parlement worden gemeld, voordat dit met zomerreces gaat. Door na-ijleffecten bestaat overigens een aanzienlijk risico dat later dit jaar nieuwe, omvangrijke overschrijdingen van het budgettair kader voor de zorg zichtbaar zullen worden.

Als uitkomst van mutaties aan de inkomsten- en de uitgavenkant van het budget voor de collectieve sector komt het EMU-tekort over dit jaar – volgens de raming in de *Voorjaarsnota 2011* – uit op 3,6 procent van het bbp, in plaats van de 4 procent bbp die werd voorzien bij de start van het kabinet. Belangrijk hierbij is een nog niet genoemde meevaller bij de gasbaten voor de rijksoverheid, ter grootte van 1,2 mld euro.

De stand van de schuldquote per ultimo 2011 zou uitkomen op 64 procent bbp, ruim twee punten lager dan bij het aantreden van het kabinet werd verwacht. Overigens wordt het EMU-saldo niet geraakt door enerzijds vervroegde terugbetalingen van eerder door de staat aan ING en AEGON verleende kapitaalsteun (2,75 mld euro) en anderzijds een aanvulling van het eigen vermogen van Tennet Holding B.V. – de staat is enig aandeelhouder van deze exploitant van de hoofdverbindingen van het elektriciteitsnet – met 0,6 mld euro.

1.4 Regeerakkoord en Startnota

1.4.1 Trendmatig begrotingsbeleid

Sinds de begroting voor 1995 geldt het zogenoemde trendmatige begrotingsbeleid. Dit is voor de gehele kabinetsperiode gebaseerd op een bepaald uitgangspunt voor de economische groei. De uitgaven worden bij dit beleid beheerst via een vooraf vastgesteld kader voor de uitgaven van de centrale overheid en van de hoofdzakelijk premiegefinancierde budgetsectoren sociale zekerheid en zorg. Sinds 2002 is bovendien sprake van een lastenkader, waarmee de omvang van maatregelen wordt vastgelegd die gedurende de kabinetsperiode in hogere (of lagere) lasten resulteren.

De vooruitzichten voor de overheidsfinanciën hangen nauw samen met de veronderstelde gang van zaken in de economie. Voorafgaand aan elke kabinetsperiode wordt op basis van de middellangetermijnverkenning (MLT) van het Centraal Planbureau de budgettaire ruimte voor het nieuwe kabinet bepaald. Zo verscheen in de aanloop naar de verkiezingen van 2010 de *Economische Verkenning 2011–2015*.⁷ De in zo'n verkenning berekende budgettaire ruimte is gelijk aan het verschil tussen de verwachte reële stijging van de inkomsten en die van de uitgaven bij ongewijzigde voorzetting van het beleid, gegeven de in de MLT geraamde economische ontwikkeling voor de komende kabinetsperiode.

Bij de onderhandelingen tijdens de formatie kunnen de daaraan deelnemende politieke partijen de beschikbare budgettaire ruimte naar eigen inzicht bestemmen voor uitgavenverhoging, lastenverlichting en/of verbetering van het begrotingssaldo. Zowel bezuinigingen op de verwachte uitgaven als lastenverzwaringen scheppen uiteraard *extra* ruimte. Bereiken de coalitiepartijen een akkoord, dan worden daarna de ontwikkeling van de reële uitgaven en de beleidsmatige mutaties in de collectieve lasten vastgeprikt. Uitgangspunt is een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven.

De drie vaste uitgavenplafonds (onderdeel 1.4.2) mogen gedurende de kabinetsperiode niet worden overschreden. Dit draagt in belangrijke mate bij aan de gewenste uitgavenbeheersing. Het lastenkader (onderdeel 1.4.3) legt de toegestane beleidsmatige veranderingen in de

7 Centraal Planbureau (2010a).

collectieve lasten vast, inclusief de mutaties die het resultaat zijn van de ontwikkeling van de ziektekostenpremies. Meevallers bij de inkomsten mogen niet worden gebruikt voor extra uitgaven; die uitgaven liggen immers vast via de uitgavenplafonds. Andersom hoeft niet te worden bezuinigd op de uitgaven wanneer zich een tegenvaller bij de inkomsten voordoet. Mee- of tegenvallende inkomsten als gevolg van de economische ontwikkeling mogen dus doorwerken in het begrotingssaldo en werken zo als automatische stabilisator van de economie. Door automatische stabilisatie en vaste reële uitgavenplafonds ademt het begrotingssaldo vanzelf mee met de conjunctuur. Zo geeft het trendmatige begrotingsbeleid vorm aan de stabilisatiefunctie van de overheidsfinanciën. Daarbij stelt de maximaal toegestane omvang van het begrotingstekort wel een grens aan de stabiliserende werking van het overheidsbudget (onderdeel 1.4.4).

Deze regels bieden een duidelijk raamwerk waarbinnen politieke wensen moeten worden vervuld. Afgezien van de betere uitgavenbeheersing is een belangrijk winstpunt dat het trendmatige begrotingsbeleid bestuurlijke rust heeft gebracht. Doordat het begrotingssaldo mag meebewegen met de conjunctuur en het beleid daardoor niet voortdurend hoeft te worden bijgesteld, kan bij de voorbereiding van de begroting in beginsel met één besluitvormingsmoment in het voorjaar worden volstaan.

1.4.2 Uitgavenkader

De beheersing van de overheidsuitgaven vindt bij het trendmatige begrotingsbeleid plaats via plafonds voor de overheidsuitgaven, die bij de start van de kabinetsperiode worden vastgelegd. Deze plafonds, die samen het uitgavenkader vormen, hebben als doel om de budgettaire discipline te handhaven. De financiële bijlage bij het regeerakkoord⁸ en de *Startnota*⁹ begrenzen de uitgaven van de volgende drie budgetdisciplinesectoren:

- Rijksbegroting in enge zin;
- Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt;
- Budgettair Kader Zorg.

Het uitgavenplafond voor de Rijksbegroting in enge zin betreft – met enkele uitzonderingen, zie hierna – alle uitgaven op de rijksbegroting, voor zover die niet tot de andere twee sectoren worden gerekend. Het uitgavenplafond voor Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt heeft betrekking op zowel sommige uitgaven die via de rijksbegroting worden gefinancierd als de via premies gefinancierde uitkeringen krachtens de socialeverzekeringswetten (onderdeel 2.4.1). De collectief gefinancierde zorguitgaven vallen onder het Budgettair Kader Zorg (onderdeel 3.3.1).

De uitgavenplafonds betreffen de netto reële uitgaven. Ter bepaling van de *netto* uitgaven worden de bruto uitgaven verminderd met de relevant verklaarde niet-belastingontvangsten, waaronder eigen betalingen van gebruikers van collectieve voorzieningen. Tabel 1.4 toont de uitgavenplafonds voor de periode 2011–2015.

8 Tweede Kamer (2010–2011b).

9 Tweede Kamer (2010–2011c).

Tabel 1.4 Uitgavenkader (mld euro)^a

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Netto uitgaven onder uitgavenplafonds</i>					
Rijksbegroting in enge zin	125,1	124,9	126,5	129,7	130,4
Sociale zekerheid en Arbeidsmarkt	62,2	63,5	65,7	68,1	70,2
Budgettair Kader Zorg	59,7	63,1	67,0	71,0	74,2
Totale netto uitgaven onder de plafonds	246,9	251,4	259,2	268,8	274,8
<i>Overige netto uitgaven</i>					
Gasbaten	-9,9	-9,6	-9,6	-9,4	-9,2
Zorgtoeslag	4,6	4,1	3,6	3,7	3,5
Overig	3,7	2,3	1,3	0,7	0,7
Totale netto uitgaven	245,3	248,2	254,5	263,8	269,8

a. In lopende prijzen. Bij het omrekenen in reële bedragen is uitgegaan van een prijsstijging van de nationale bestedingen met gemiddeld 2,1 procent per jaar in de periode 2011–2015.

Bron: Tweede Kamer (2010–2011c)

Het kabinet-Rutte erfde voor 2011 een pakket bezuinigingen op de collectieve uitgaven uit de miljoenennota van het demissionaire kabinet-Balkenende IV ter grootte van bijna 3 mld euro.

Dit pakket werkt door in de plafonds voor de uitgaven van de drie budgetdisciplinesectoren. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte voorziet daarnaast in ombuigingen op de voor het uitgavenkader relevante collectieve uitgaven die oplopen tot 16,1 mld euro in 2015. Hier-
tegenover staat dat het kabinet uitgavenintensivering doorvoert die in 2015 uitkomen op 3,5 mld euro.¹⁰ De resulterende netto ombuigingen van 12,5 mld euro in 2015 zijn eveneens verwerkt in de uitgavenplafonds die zijn weergegeven in tabel 1.4. Zij verlagen vooral het uitgavenplafond voor de Rijksbegroting in enge zin (met 9,3 mld in 2015).

Alle kosten en opbrengsten van interventies in de financiële sector met als doel het stabiel houden van het financiële systeem zijn niet relevant voor het uitgavenplafond Rijksbegroting in enge zin. Ook sommige andere uitgaven vallen niet onder dit plafond, met name de zorgtoeslag. Bij de niet-belastingontvangsten zijn de gasbaten en de opbrengst van veilingen (bijvoorbeeld van vergunningen) niet relevant. Bovendien begrenst het plafond vanzelfsprekend niet de uitgaven die provincies, gemeenten en waterschappen uit eigen middelen financieren. Voor de rentelasten, die wel onder het genoemde uitgavenplafond vallen, geldt een bijzondere begrotingsregel. Om te voorkomen dat meevallende rentelasten leiden tot extra bestedingen, wordt het uitgavenplafond gedurende de kabinetsperiode verlaagd, wanneer de rentelasten lager uitvallen dan aan het begin van de kabinetsperiode is geraamd.

Elke budgetdisciplinesector behoort eventuele overschrijdingen in principe binnen de eigen uitgavenruimte te compenseren. Meevallers mogen worden gebruikt als compensatie voor tegenvallers, maar niet voor beleidsintensivering – nieuw beleid.

De uitgavenplafonds luiden in reële termen. Om deze plafonds vast te kunnen stellen zijn de nominale uitgaven, die het Centraal Planbureau op basis van het regeerakkoord voor elk

10 Bij de haalbaarheid van een deel van de bezuinigingsplannen passen (grote) vraagtekens. Voor een bespreking van bezuinigingen en intensivering, zie De Kam (2010), p. 227–230. De Algemene Rekenkamer gaat de voortgang van de realisatie van de bezuinigingsmaatregelen in de komende jaren nauwlettend volgen (Tweede Kamer, 2010–2011d).

van de jaren uit de kabinetsperiode verwacht, omgerekend in reële bedragen met behulp van de prijsstijging van de nationale bestedingen. Het regeerakkoord gaat voor de periode tot en met 2015 uit van een prijsstijging van de nationale bestedingen met gemiddeld 2,1 procent per jaar. Te vermoeden valt dat de prijs van de nationale bestedingen zich in de loop van de kabinetsperiode in de meeste jaren anders ontwikkelt dan het CPB bij het begin van de kabinetsperiode heeft verondersteld. Wanneer de prijsstijging groter is dan de veronderstelde 2,1 procent, mogen de nominale uitgaven dus extra hard groeien. Dit garandeert niet dat het volume van de overheidsuitgaven zich kan ontwikkelen zoals bij de start van het kabinet is voorzien. Dit zal afhangen van de prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven. Wanneer de prijsstijging minder is dan de veronderstelde 2,1 procent, mogen de nominale uitgaven dus ook minder hard groeien. Dit betekent niet dat op het volume van de overheidsuitgaven moet worden bezuinigd. Dit zal opnieuw afhangen van de specifieke prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven.

De opstellers van het regeerakkoord hebben verondersteld dat de prijs van de collectieve uitgaven – de hoogte van de sociale uitkeringen, de ambtenarensalarissen en de prijs van door de overheid aangeschafte goederen en diensten – stijgt met gemiddeld 2,2 procent per jaar (dit is een gewogen gemiddelde van de prijsontwikkeling van een groot aantal categorieën uitgaven). Mocht de prijsstijging van de collectieve uitgaven hoger uitkomen dan ten tijde van het regeerakkoord is voorzien, dan zijn dus bezuinigingen nodig. Behalve wanneer de nominale uitgavenplafonds door een sterkere prijsstijging van de nationale bestedingen (dan voorzien) voldoende extra ruimte bieden. Bij een meevallende prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven, ontstaat ruimte voor extra uitgaven (volume groei). Behalve wanneer de nominale uitgavenplafonds door een lagere prijsstijging van de nationale bestedingen (dan voorzien) daarvoor minder of geen ruimte bieden.

Wanneer zij toetreden tot het kabinet tekenen ministers onder andere voor de begrotingsregels. Dit zijn de budgettaire spelregels waaraan het kabinet zich bij zijn aantreden committeert. Voor de minister van Financiën is het van het grootste belang dat de collega's overschrijdingen van de uitgavenplafonds daadwerkelijk compenseren. Specifieke compensatie betekent dat tegenover de overschrijding van een plafond een verlaging van de uitgaven wordt gerealiseerd, bij de betrokken regeling zelf of elders in de desbetreffende budgetdisciplinesector. In het verleden is het Budgettair Kader Zorg bijna jaarlijks overschreden, doordat specifieke compenserende ingrepen onvoldoende soelaas boden. Voor deze overschrijdingen is generieke compensatie gevonden door tegenvallers bij de zorguitgaven weg te strepen tegen meevallers in beide andere sectoren. Instemming van de voltallige ministerraad is hiervoor vereist.

1.4.3 Lastenkader

Bij het trendmatige begrotingsbeleid wordt ook een reël kader opgesteld voor de belastingen en premies. Dit kader legt vast voor welke bedragen het kabinet tijdens de kabinetsperiode lastenverhogende (of lastenverlichtende) maatregelen zal treffen. Gedurende de kabinetsperiode wordt elke wijziging van bestaand beleid die voor burgers of bedrijven tot hogere of lagere lasten leidt (voor zover deze lastenverzwaring of -verlichting invloed heeft op het EMU-saldo) gemeten met behulp van de zogenoemde inkomstenindicator. De mutatie van deze indicator moet – over de gehele kabinetsperiode gerekend – stroken met het bij de formatie vastgestelde lastenkader. De stijging van de zorgpremies wordt bij de meting van de ontwikkeling

van de inkomstenindicator meegenomen, nadat op deze stijging de toename van de zorgtoeslag in mindering is gebracht.

Door definitiekwesties wijken mutaties van de inkomstenindicator (zoals bepaald door het Ministerie van Financiën) af van de door het Centraal Planbureau gerapporteerde veranderingen van de microlastendruk. De belangrijkste verschillen tussen beide grootheden zijn terug te voeren op een andere verwerking van maatregelen in de sfeer van de zorg. Zo heeft een verhoging van de eigen betalingen voor de zorg geen betekenis voor de ontwikkeling van de inkomstenindicator, aangezien zo'n verhoging – als al het overige ongewijzigd blijft – geen invloed heeft op het EMU-saldo. Verhoging van de eigen betalingen resulteert echter wel in hogere microlasten.

Bij de formatie van het kabinet-Rutte hebben de coalitiepartijen met elkaar afgesproken dat de lasten door beleid en ziektekostenpremies in de kabinetsperiode 2011–2015 cumulatief met 8,2 mld euro¹¹ mogen stijgen (tabel 1.5, regel 1). Deze lastenverzwaring is voor het overgrote deel (te weten 6,4 mld euro) het resultaat van stijgende premies voor de collectieve verzekering tegen ziektekosten en een ombuiging op de zorgtoeslag. Besluit het kabinet – in aanvulling op wat is vastgelegd in het regeerakkoord – bijvoorbeeld om een bepaalde milieubelasting extra te verhogen (wat resulteert in een extra toename van de inkomstenindicator), dan krijgen gezinnen en ondernemingen hiervoor compensatie via een uitdrukkelijke verlaging van andere rijksbelastingen, opdat de lastenverzwarende maatregelen niet hoger uitkomen dan het lastenkader toestaat en dus – over de gehele kabinetsperiode gerekend – niet meer dan 8,2 mld euro bedragen.

Veel belangrijker dan de stijging van de lastendruk die via de inkomstenindicator wordt gemeten is de endogene opbrengststijging van belastingen en sociale premies, als gevolg van de groei van inkomens en bestedingen. Gegeven de door het Centraal Planbureau aangereikte macro-economische uitgangspunten raamt het kabinet de totale groei van de belasting- en premieopbrengsten in de periode 2011–2015 op afgerond 51 mld euro (zie tabel 1.5, regel 2).

Tabel 1.5 Lastenkader en ontwikkeling belastingen en premies (mld euro)^a

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Lastenkader	0,6	1,7	2,3	2,6	1,0	8,2
Jaarlijkse stijging belastingen en premies	11,4	9,6	11,3	10,6	8,3	51,2
Geraamde opbrengst belastingen en premies	225,4	235,0	246,3	256,9	265,2	

a. In lopende prijzen. Bij het omrekenen van de toegestane lastenverzwarende maatregelen in reële bedragen is uitgegaan van een prijsstijging van de nationale bestedingen met gemiddeld 2,1 procent per jaar in de periode 2011–2015. De geraamde opbrengst van belastingen en premies steunt onder meer op een economische groei van gemiddeld 1¼ procent per jaar in de periode 2011–2015.

Bron: Tweede Kamer (2010–2011c; 2010–2011e)

11 Dit nominale bedrag geldt bij de in het regeerakkoord voorziene prijsstijging van de nationale bestedingen met gemiddeld 2,1 procent per jaar in de periode 2011–2015. Als deze prijsstijging hoger of lager uitkomt, werkt dat door in het toegestane nominale bedrag aan lastenverzwarende maatregelen.

Endogene meevallers ten opzichte van de inkomstenraming zijn te verwachten wanneer de economie gedurende de kabinetsperiode gemiddeld sneller groeit dan bij de kabinetsformatie is verondersteld. Die meevallende opbrengst van belastingen en sociale premies mag het kabinet, zoals al gezegd, niet gebruiken voor hogere uitgaven, want behalve het lastenkader ligt ook het uitgavenkader vast. Meevallers komen dus ten gunste van het EMU-saldo. Endogene tegenvallers zijn te verwachten wanneer de economische groei lager uitkomt dan verwacht. Die hoeft het kabinet in beginsel niet via extra bezuinigingen te compenseren. Tegenvallende belasting- en premieopbrengsten ten opzichte van de inkomstenraming komen dus ten laste van het EMU-saldo.

Doordat mee- en tegenvallers ‘in het EMU-saldo mogen lopen’, werkt de inkomstenkant van de begroting als automatische stabilisator van de conjunctuur. Bij een sterk tegenvallende economische ontwikkeling kan het EMU-tekort echter zodanig verslechteren dat extra tekortverbeterende maatregelen onvermijdelijk zijn. Nederland zal immers willen voldoen aan de eisen die ‘Brussel’ aan het begrotingsbeleid stelt. Mee- en tegenvallers bij de inkomsten mogen daarom slechts doorwerken in het EMU-saldo zolang dit saldo in een bepaald jaar niet meer dan 1 procentpunt tegenvalt ten opzichte van de raming van dit saldo bij het aantreden van de ministersploeg. Als deze zogenoemde *signaalmarge* van 1 procentpunt wordt overschreden, zijn maatregelen vereist om het beoogde EMU-saldo voor 2015 weer in zicht te krijgen (onderdeel 1.4.4).

Het lastenkader geldt niet alleen voor de rijksbelastingen en de sociale premies, maar ook voor de belastingen van provincies, gemeenten en waterschappen. Wanneer deze decentrale overheden hun tarieven verhogen – wat zij mogen doen zonder toestemming van de centrale overheid – brengt het lastenkader mee dat, als al het overige hetzelfde blijft, de centrale overheid ter compensatie lastenverlichting moet realiseren. Onder andere om deze consequentie te vermijden, dringt het Rijk aan op een gematigde stijging van de lokale en de provinciale lasten. De toelaatbare stijging van de door decentrale overheden opgelegde heffingen wordt begrensd via een macronorm.

1.4.4 Begrotingssaldo

Het kabinet-Rutte beoogt een sterke verbetering van het EMU-saldo. Doorrekening van het regeerakkoord leverde het tijdpad voor dit saldo op dat in tabel 1.6 is weergegeven. Dit tijdpad is het resultaat van tekortverbeterende maatregelen die gedurende de kabinetsperiode oplopen tot ongeveer 18 mld euro. Hierbij is rekening gehouden met een pakket aan tekortverbeterende maatregelen uit de *Miljoenennota 2011* van ruim 3 mld euro. Het regeerakkoord voegt hieraan voor bijna 15 mld euro aan maatregelen toe. Het betreft hier beleidsaanpassingen ten opzichte van een scenario bij ongewijzigd beleid, dat wil zeggen een scenario waarin het kabinet-Rutte zou hebben besloten om slechts ‘op de winkel te passen’. Ongewijzigd beleid impliceert dat de tarieven van de belastingen en premies ongewijzigd blijven. Een uitzondering geldt echter bij de premieheffing voor de Zorgverzekeringswet. Bij de door het CPB geraamde groei van de uitgaven voor de curatieve zorg is gedurende de kabinetsperiode namelijk een stijging van de ziektekostenpremies vereist. De verhoging van deze premies maakt geen deel uit van het pakket aan tekortverbeterende maatregelen, maar zij is wel verantwoordelijk voor het leeuwendeel van de stijging van de inkomstenindicator gedurende de kabinetsperiode.

De tekortverbeterende maatregelen uit het regeerakkoord bestaan vooral uit bezuinigingen op de collectieve uitgaven (18,3 mld euro). De voorgestelde lastenverzwaringen zijn goed voor een bedrag van 1,3 mld euro. Tegenover deze maatregelen staat dat het kabinet voor nieuw beleid om bepaalde knelpunten aan te pakken een bedrag van 3,5 mld euro uittrekt, terwijl het begrotingssaldo ook ongunstig wordt beïnvloed door het terugdraaien van eigen betalingen in de zorg (1,3 mld euro).

Vanaf 2012 is voldaan aan de norm voor het *feitelijke* saldo uit het Pact voor Stabiliteit en Groei – het tekort is dan weer kleiner dan 3 procent van het bbp. Met het geraamde verloop van het *structurele*, voor de stand van de conjunctuur geschoonde, saldo voldoet Nederland aan de eis die de Europese Commissie hieraan heeft gesteld – een verbetering van minimaal 0,75 procentpunt gemiddeld per jaar in de periode 2011–2013. Voor het structurele tekort mag Nederland van ‘Brussel’ kiezen tussen een ambitieuze doelstelling en een minder ambitieuze doelstelling. In 2015 is het structurele tekort precies gelijk aan de bovengrens (0,5 procent bbp) van de minder ambitieuze doelstelling. Het structurele begrotingssaldo voldoet in dat jaar daarmee nog niet aan de ambitieuze doelstelling (een overschot van minimaal 0,5 procent bbp). Het Centraal Planbureau becijfert de invloed van de conjunctuur, zoals al eerder naar voren kwam, wat anders dan de Europese Commissie. Volgens de CPB-methode boekt de collectieve sector in 2015 een bescheiden structureel overschot.

Bij een tegenvallende economische ontwikkeling mag het EMU-saldo bij het gehanteerde trendmatige begrotingsbeleid meebewegen met de conjunctuur. Wanneer de economische groei sterk tegenvalt, kan het EMU-saldo echter zodanig verslechteren dat extra tekortverbeterende maatregelen vereist zijn. Nederland zal immers willen voldoen aan de eisen die ‘Brussel’ aan het begrotingsbeleid stelt. Indien het feitelijke saldo meer dan 1 procentpunt – de *signaal marge* – achterblijft bij de ten tijde van het aantreden van het kabinet geraamde ontwikkeling (conform de bovenste regel van tabel 1.6), dan worden volgens de begrotingsregels nadere maatregelen getroffen om het beoogde saldo aan het eind van de kabinetsperiode weer in zicht te krijgen. Wat voor maatregelen dit zijn – aanvullende bezuinigingen dan wel lastenverzwaringen – blijft hierbij in het midden.

Tabel 1.6 Ontwikkeling EMU-saldi (in procenten van het bbp)

	2011	2012	2013	2014	2015
EMU-saldo	-4,0	-2,7	-1,8	-1,4	-0,9
Structureel EMU-saldo					
• volgens methode van de Europese Commissie	-3,1	-2,2	-1,3	-1,1	-0,5
• volgens methode van het Centraal Planbureau	-3,4	-2,0	-0,9	-0,3	0,2

Bron: Tweede Kamer (2010–2011c)

De saldi van de sociale fondsen en het beloop van inkomsten en uitgaven van de gemeenten en provincies tellen mee bij de bepaling van het EMU-saldo. Voor de decentrale overheden kennen de begrotingsregels een sanctie, voor het geval dat hun EMU-tekort bijdraagt aan een (dreigende) overschrijding van de Europese grenzen voor het totale EMU-tekort. In dit geval kan de

minister van Financiën als uiterste middel een korting opleggen aan het gemeentefonds en/of het provinciefonds.

1.4.5 Uitverdieneffecten

In de middellangetermijnverkenning uit 2010 voorzag het CPB voor de periode 2011-2015 een economische groei van gemiddeld $1\frac{3}{4}$ procent per jaar: $1\frac{1}{2}$ procent structurele groei plus $\frac{1}{4}$ procentpunt inhaalgroei, doordat de economie uit een dal klimt. De door het kabinet-Rutte geplande maatregelen zetten de bestedingen van particulieren en de overheid zelf echter onder druk. Als gevolg van in CPB-modellen geprogrammeerde keynesiaanse uitverdieneffecten valt de groei tot en met 2015 jaarlijks 0,4 procentpunt lager uit en ligt de werkloosheid in 2015 ruim honderdduizend personen hoger dan wanneer het overheidsbeleid ongewijzigd was voortgezet.¹² Daar staat tegenover dat dankzij omvangrijke bezuinigingen het EMU-saldo in rap tempo verbetert. Hierdoor nemen de rentelasten de komende jaren minder snel toe. Bovendien dragen de voorgenomen ingrepen belangrijk bij aan het houdbaar maken van de overheidsfinanciën.

1.5 Beleid op de schop

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het kabinet enkele weken na zijn aantreden de volksvertegenwoordiging een lijst met zeventien voorgenomen hervormingen en stelselaanpassingen gestuurd (tabel 1.7). Deze aflevering van het jaarboek wijkt enigszins af van de gebruikelijke opzet, in zoverre dat in de hiernavolgende hoofdstukken elf van deze hervormingen en stelselherzieningen worden besproken. Deze aanpak is gevolgd, omdat het gaat om gezichtsbepalende beleidsbijstellingen van het nieuwe kabinet. De laatste kolom van tabel 1.7 geeft aan in welke hoofdstukken de onderscheiden operaties aan bod komen.

Bij een beoordeling van het voorgenomen immigratie- en asielbeleid zijn verschillende invalshoeken mogelijk. Het kabinet wil hier naar eigen zeggen een streng maar rechtvaardig beleid voeren. Beperking van de immigratie wordt noodzakelijk geacht “gelet op de maatschappelijke problematiek”. Een belangrijke doelstelling is het terugdringen van de komst van migranten met weinig perspectief. Kan Nederland zich deze opstelling wel veroorloven, gegeven de vergrijzing van de (beroeps)bevolking in de aankomende decennia? Hoofdstuk 8, getiteld *Gaten vullen met immigranten?*, is aan deze vraag gewijd.

12 De gerapporteerde effecten hebben betrekking op de maatregelen uit het regeerakkoord, exclusief de maatregelen uit de *Miljoenennota 2011*.

Tabel 1.7 Hervormingen en stelselherzieningen

Aangekondigde operatie	Budgettaire belang in 2015 (mln euro)	Hoofdstuk
1 Nieuw beleid bestuur: opschaling provinciaal bestuur Randstad en oprichting van een Infrastructuurautoriteit	onbekend	5
2 Duurzame energie	90	
3 Nieuw beleid voor financiële steun aan bedrijfsleven	onbekend	
4 Stelselherziening Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	650	3
5 Marktwerking in de gezondheidszorg (o.a. winstuitkering ziekenhuizen)	90	4
6 Restrictief en selectief asiel- en migratiebeleid	80	8
7 Ruimtelijke ordening meer overlaten aan decentrale overheden	onbekend	5
8 Invoering van prestatiebeloning in het onderwijs	onbekend	
9 Invoering leenstelsel bij de studiefinanciering voor de masterfase	20	
10 Bezuiniging door andere organisatie van de publieke omroep	200	
11 Bezuiniging door andere opzet subsidiestelsel voor culturele voorzieningen	200	
12 Verbetering kwaliteit van de ouderenzorg	± 850	3
13 Bezuiniging door oprichting van een nationale politie	80	9
14 Aanscherping van het strafrecht	onbekend	9
15 Nieuwe opzet van uitkeringsregelingen voor onderkant van de arbeidsmarkt	1.030	2
16 Sociaal akkoord over arbeidsparticipatie van ouderen en hogere pensioenleeftijd, aanpassing aanvullende pensioenregelingen en AOW	onbekend	2
17 Hervorming van de huurmarkt	onbekend	7

Bronnen: Tweede Kamer (2010–2011f), p. 1-2; Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (2010); zie ook: Tweede Kamer (2010–2011g)

De zes operaties die in latere hoofdstukken niet uitgebreider aan de orde komen, passeren hierna in kort bestek de revue.

Duurzame energie¹³

Het kabinet wil de opwekking van duurzame energie zo snel mogelijk concurrerend maken. Tijdens een overgangsfase wordt zij met subsidies gestimuleerd. De bestaande Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE) wordt geleidelijk omgevormd tot een regeling SDE+. De ontmanteling van de SDE levert in 2015 een besparing van 90 mln euro op. De SDE+ die daarvoor in de plaats komt kent, evenals haar voorganger, geen open einde. De financiering van de SDE+ vindt plaats door een opslag op de energierekening. De hieruit voortvloeiende lastenverzwaring bedraagt (in 2015) ruwweg 300 mln euro; de helft daarvan komt ten laste van gezinnen en de helft ten laste van bedrijven.

Financiële steun aan het bedrijfsleven¹⁴

De budgettaire middelen die beschikbaar zijn voor versterking van de positie van bedrijven en ondernemers worden herijkt en op een meer eenvoudige manier toegankelijk gemaakt. De verlaging van de subsidies, die in 2015 goed is voor 0,5 mld euro, wordt gecompenseerd door lastenverlaging via de vennootschapsbelasting en de Wet bevordering speur- en ontwik-

¹³ Tweede Kamer (2010–2011b), p. 13 en 50.

¹⁴ Tweede Kamer (2010–2011b), p. 11, 50 en 63.

kelingswerk. Deze verschuiving zorgt voor minder uitvoeringskosten voor de overheid en minder administratieve lasten voor ondernemers.

Het kabinet heeft zijn voornemens voor het bedrijfslevenbeleid nader toegelicht via een brief aan de Tweede Kamer.¹⁵ Deze brief schetst hoe het kabinet in samenspraak met bedrijven en kennisinstituten het beleid voor negen zogenoemde topsectoren vorm wil geven. Het is de bedoeling dat voor elke topsector specifieke knelpunten worden opgespoord en vervolgens worden aangepakt. Het streven is onder meer gericht op een betere samenwerking tussen bedrijven en kennisinstituten; een beleidsdoelstelling die al enkele decennia op de agenda staat. De brief kondigt tevens aanpak van de administratieve lasten aan: zij gaan in 2012 met 10 procent omlaag ten opzichte van 2010 en na 2012 volgt een jaarlijkse vermindering met 5 procent.

Prestatiebeloning in het onderwijs¹⁶

Er komt meer ruimte voor prestatiebeloning in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs – zowel van personen als van docententeams. Geleverde prestaties zullen worden bepaald op basis van objectief gemeten leerwinst. De komende jaren vindt nader onderzoek plaats welke vormen van prestatiebeloning het meest effectief zijn. Na de zomer van 2011 wordt een regeling gepubliceerd die scholen in staat stelt om met prestatiebeloning te experimenteren. Zij blijft ten minste drie jaar van kracht.

Het staat te bezien of deze periode voldoende lang is om valide resultaten te boeken bij onderzoek naar de doeltreffendheid van prestatiebeloning. Zeker is wel dat de beoogde experimenten aanleiding zullen zijn voor veel bestuurlijke drukte en onrust in de lerarenkamer. Gegeven de voor deze experimenten beschikbare middelen – oplopend van 10 mln euro in 2012 tot 40 mln euro in 2014 – past tevens een vraagteken bij de representativiteit van de uitkomsten. In 2015 is 200 mln euro uitgetrokken om prestatiebeloning breder in het onderwijsveld uit te rollen.¹⁷

Leenstelsel bij de studiefinanciering voor de masterfase¹⁸

Voor de masterfase van studies in het hoger onderwijs wordt een sociaal leenstelsel ingevoerd. De basisbeurs en de aanvullende beurs blijven bestaan in de bachelorfase. De voornemens zijn uitgewerkt in een beleidsnotitie over de toekomst van de studiefinanciering *Studeren is investeren*.¹⁹ Het voornaamste argument om gevorderde studenten in het hoger (beroeps)onderwijs meer uit eigen zak voor hun studie te laten betalen, is het gemiddeld flinke rendement van hun studie, dat tot uiting komt in een gemiddeld aanzienlijk hoger (*life time*) inkomen. Dit rendement kunnen hogeropgeleiden in eigen zak steken, terwijl de studie hoofdzakelijk door de belastingbetalers – veelal mensen zonder studerende kinderen – wordt gefinancierd. De meeste afgestudeerden zijn zonder groot bezwaar in staat de studielening uit hun latere, in verhouding hoge inkomen af te lossen. Het voornaamste bezwaar tegen deze maat-

15 Tweede Kamer (2010–2011h).

16 Tweede Kamer (2010–2011b), p. 30; (2010–2011j), p. 7.

17 Tweede Kamer (2010–2011b), p. 61.

18 Tweede Kamer (2010–2011b), p. 30.

19 Tweede Kamer (2010–2011i).

regel is en blijft dat sommige begaafde leerlingen, vooral indien afkomstig uit armere families – waar het vooruitzicht op financiële ondersteuning door of een erfenis van de ouders ontbreekt – als gevolg van leenangst wellicht zullen besluiten om niet door te studeren.

De traditionele economische analyse gaat uit van rationele individuen die het vooruitzicht op een lange reeks van jaren met een, dankzij de studie, aanzienlijk hoger inkomen zullen afwegen tegen (1) het inkomensverlies door niet aanstonds tot de arbeidsmarkt toe te treden en (2) rente en aflossing op de aangegane studieschuld. Het is echter zeer de vraag of een doorsneestudent bij de oorspronkelijke beslissing om te gaan studeren en vervolgens bij de keuze van zijn of haar studierichting aan zulke materiële overwegingen veel gewicht hecht (heeft gehecht).

Publieke omroep²⁰

Het kabinet bezuinigt op de publieke omroep een bedrag dat oploopt tot 200 mln euro in 2015. Deze ingreep mag niet leiden tot aantasting van de kwaliteit. Mocht het aanbod van de publieke zenders verschromelen, dan vervalt een televisienet. De beoogde besparing – zo is de suggestie – valt voor een deel te bereiken via bundeling of nauwere samenwerking van de omroepverenigingen. Daarbij dient de Nederlandse Publieke Omroep zich te beperken tot audiovisuele taken, zodat vervaalde concurrentie met andere media onmogelijk wordt.

Onbevangen waarnemers wijzen erop dat de omroepverenigingen – bij pogingen de kijk- en luistercijfers op peil te houden – regelmatig concessies doen door zich te spiegelen aan het (lage) niveau van de commerciële zenders. De zuilenstructuur van gesubsidieerd omroep-land valt historisch te verklaren maar is op inhoudelijke gronden amper meer te verdedigen. De vorming van één non-profit omroeporganisatie op de nodige afstand van de politiek – bijvoorbeeld georganiseerd volgens het stramien van de British Broadcast Corporation – verdient rationeel de voorkeur. Zo'n organisatie zou zich dienen te beperken tot programma's die de commerciële zenders links laten liggen (*no pun intended*). In een onderscheidend programma-aanbod ligt de enige rechtvaardiging voor subsidiëring door de overheid. Doordat de kwaliteit van de uitzendingen op dit moment niet wordt gemeten, en zich objectief ook bezwaarlijk laat bepalen, blijft het tot op zekere hoogte arbitrair in hoeverre het aanbod van de publieke zenders in de komende jaren al dan niet verschaalt. Dit maakt de toekomst van het derde net onzeker.

Bezuinigingen in de cultuursector²¹

Bij de verstrekking van subsidies komt er grotere aandacht voor de verdien capaciteit van instellingen die werkzaam zijn in de sector kunst en cultuur. Op de middelen voor deze sector wordt 200 mln euro bezuinigd. Bestaande fondsen worden samengevoegd tot een cultureel investeringsfonds. De beleidsinzet is hier om culturele instellingen te prikkelen tot vergroting van het aandeel van de eigen inkomsten bij de dekking van de exploitatielasten. Daarvoor bestaat stellig enige ruimte, gelet op de sociaal-economische achtergrond van het publiek dat voorstellingen en tentoonstellingen frequenteert. Desondanks lijkt in voorkomende gevallen

20 Tweede Kamer (2010–2011b), p. 32 en 45.

21 Tweede Kamer (2010–2011b), p. 31 en 50.

onvoldoende rekening te zijn gehouden met het uiteenlopende vermogen van instellingen om – objectief gezien – op korte termijn de bestaande lasten uit eigen middelen goed te maken. Bovendien tonen Kamerleden zich in de praktijk nogal gevoelig voor de pressie vanuit gevestigde netwerken en de aandrang van belanghebbenden om regionale en specifieke belangen te ontzien. In de beleidstombola die zo ontstaat, delgen zakelijke afwegingen gemakkelijk het onderspit. Hoe dan ook is de invloed van politici op het culturele aanbod *de facto* groot, al wordt rondom het Binnenhof nog altijd lippendienst bewezen aan de idee dat kunst geen staatszaak is.

Voortgangsrapportage

Bij gelegenheid van de Verantwoordingsdag 2011 heeft minister-president Rutte het parlement eenmalig separate voortgangsinformatie verstrekt over de op dat moment meest recente stand van zaken op het terrein van de zeventien hervormingen.²² Alle maatregelen uit het regeerakkoord, waaronder de zeventien hervormingen, krijgen een vertaling in de departementale begrotingen en het jaarverslag van het Rijk. In de toekomst zal zo'n afzonderlijk overzicht niet opnieuw worden uitgebracht.

Literatuur

- Barro, R.J. (1974), Are Government Bonds Net Wealth?, *Journal of Political Economy*, 82(6), 1095-1117
- Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (2010), *Verantwoording over doelstellingen regeerakkoord*, BOR-notitie van 11 november 2010
- Centraal Planbureau (2010a), *Economische Verkenning 2011-2015*, CPB Document 203, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2010b), *Analyse economische effecten financieel kader*, CPB Notitie 33, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2011), *Centraal Economisch Plan 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Donders, J.H.M. (2003), Tekortbeperking en economische groei, *Economisch-Statistische Berichten*, 88(4420), 565
- Ewijk, C. van, en C.N. Teulings (2009), *De grote recessie. Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Amsterdam: Uitgeverij Balans
- Kam, C.A. de (2010), Waar we heen gaan, Wilders zal wel zien. Het financieel kader bij het regeerakkoord en het gedoogakkoord, 42(4), *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 219-233
- Tweede Kamer (2010-2011a), *Voorjaarsnota 2011. Brief van de minister van Financiën*, 32 780, nr. 1
- Tweede Kamer (2010-2011b), *Kabinetformatie 2010. Brief van de informateur*, 32 417, nr. 15
- Tweede Kamer (2010-2011c), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Brief van de Minister van Financiën (Startnota)*, 32 500, nr. 29
- Tweede Kamer (2010-2011d), *Bezuinigingsmonitor 2011. Ingeboekte bezuinigingsmaatregelen regeerakkoord in 2011*, 32 758, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2010-2011e), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën (Miljoenennota 2011)*, 32 500, nr. 1

22 Tweede Kamer (2010-2011j).

- Tweede Kamer (2010–2011f), *Kabinetsformatie 2010. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken*, 32 417, nr. 48
- Tweede Kamer (2010–2011g), *Kabinetsformatie 2010. Brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken*, 32 417, nr. 56
- Tweede Kamer (2010–2011h), *Bedrijfslevenbeleid. Brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*, 32 637, nr. 1
- Tweede Kamer (2010–2011i), *Hoger onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid. Brief regering. Beleidsnotitie studiefinanciering 'Studeren is investeren'*, 31 288, nr. 160
- Tweede Kamer (2010–2011j), *Verantwoordingsdag en de 17 hervormingen. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken*, 32 773, nr. 1

Sociale zekerheid

C.A. de Kam

2.1 Inleiding

Nederland kent tal van regelingen die zijn inwoners sociaal beschermen. Eerst bakt onderdeel 2.2 de sector sociale zekerheid af via een opsomming van in aanmerking genomen regelingen. Onderdeel 2.3 belicht hun financiering en de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid. Onderdeel 2.4 vat de afspraken op dit beleidsterrein uit het regeerakkoord samen. Krimp is de kern van de boodschap. De hoofdmoot van de geplande bezuinigingen denkt het kabinet-Rutte te bereiken via hervorming en samenvoeging van de wettelijke regelingen voor mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Aan deze ingrijpende stelselherziening is slotonderdeel 2.5 gewijd.

2.2 Sector

In Nederland probeert de overheid alle burgers een redelijk bestaan te garanderen. Dit streven laat de meeste sporen na in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Afgaande op de uiteenzetting in de memorie van toelichting op dit onderdeel van de rijksbegroting voor 2011 mikken beleidsmakers hiertoe primair op een hogere arbeidsparticipatie. Mensen met een baan moeten langer doorwerken, wie in deeltijd werken zouden meer uren moeten maken. Zo kunnen de zich onder invloed van vergrijzing en ontgroening van de bevolking aftekenende tekorten op de arbeidsmarkt voor een deel worden opgevuld. Inschakeling in het betaalde arbeidsproces van zo veel mogelijk mensen die langer de handen uit de mouwen steken verbreedt bovendien het economische draagvlak voor collectieve arrangementen en beperkt het aantal claims op sociale uitkeringen. Dit maakt het stelsel van sociale zekerheid – een van de voornaamste dragers onder het streven naar een evenwichtige inkomensontwikkeling, een andere hoofddoelstelling van het Ministerie van SZW – financieel beter houdbaar.¹

¹ Zie over de doelstellingen van het beleid: Tweede Kamer (2010–2011a), p. 7-14 en p. 22.

Volgens een brede definitie omvat de sociale zekerheid alle denkbare voorzieningen, van huurbescherming en veilige arbeidsomstandigheden tot het recht van werknemers op uitbetaling van ten minste het wettelijk minimumloon. Hier is voor een smallere definitie gekozen, waarbij bijvoorbeeld de regelingen voor aanvullend pensioen buiten beschouwing blijven. Het stelsel van sociale zekerheid omvat dan:

- de wettelijke sociale verzekeringen die bescherming bieden tegen inkomensverlies door werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden (onderdeel 2.2.1);
- doorbetaling van loon aan zieke werknemers (onderdeel 2.2.2);
- bovenwettelijke uitkeringen, die werkgevers aan werknemers doen (onderdeel 2.2.2);
- sociale voorzieningen (onderdeel 2.2.3).

De wettelijke sociale verzekeringen bieden inkomensbescherming en ze dekken bijna alle ziektekosten. In ruil hiervoor betalen verzekerden – als ze inkomen genieten – diverse premies. Omdat de opbrengst van deze premies onvoldoende is om alle uitkeringen te kunnen doen, stort de rijksoverheid ten laste van de begroting omvangrijke bijdragen in sommige van de sociale fondsen. De sociale voorzieningen spannen een vangnet voor wie onvoldoende door de sociale verzekeringen worden beschermd. Sociale voorzieningen worden niet via premies gefinancierd, maar betaald uit de algemene middelen van de rijksoverheid en de gemeenten.

2.2.1 Wettelijke sociale verzekeringen

De wettelijke sociale verzekeringen worden onderverdeeld in volksverzekeringen en werknemersverzekeringen.

Volksverzekeringen dekken bepaalde risico's voor alle ingezetenen. De bekendste ervan is geregeld in de Algemene Ouderdomswet: het risico van inkomensverlies door ouderdom wordt voor 65+ers afgedekt via de AOW-uitkering. Bij de volksverzekeringen staat het solidariteitsbeginsel voorop. De uitkering (en de aanspraak op zorg) zijn in beginsel gelijk voor iedereen die in dezelfde situatie zit, maar de premie hangt uitsluitend – bij de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) – dan wel voor een groot deel (Zorgverzekeringswet) af van het inkomen.

Werknemersverzekeringen bestrijken de werknemers van particuliere bedrijven. Het gaat om de Wet op de werkloosheidsverzekering (WW), de Ziektewet en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA, de opvolger van de WAO). Werknemersverzekeringen geven mensen die hun baan hebben verloren, die zich ziek hebben gemeld of die arbeidsongeschikt zijn verklaard onder bepaalde voorwaarden aanspraak op een uitkering. Deze regelingen zijn sterk gebaseerd op het verzekeringsbeginsel: de hoogte van de premie is in belangrijke mate afgestemd op het verzekerde risico. Het wettelijk verzekerd loon bedraagt maximaal € 189,60 per werkdag. De grondslag van de premieheffing voor de werknemersverzekeringen is dus ten hoogste een bruto jaarloon van € 49.297 (260 werkdagen x 189,60).

De uitkeringen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid voor ambtenaren en onderwijsgeevenden zijn vergelijkbaar met de regelingen die gelden voor werknemers in bedrijven, maar zijn soms gunstiger.

2.2.2 Uitkeringen direct ten laste van werkgevers

Werkgevers zijn verplicht ten minste 70 procent van het verzekerd loon van hun zieke werknemers door te betalen, gedurende ten hoogste twee jaar. Daarna komt de werknemer – mits aan een aantal voorwaarden is voldaan – in aanmerking voor een uitkering wegens langdurige of blijvende arbeidsongeschiktheid. Een werkgever kan het risico dat hij het loon van door ziekte uitgevallen werknemers moet doorbetalen desgewenst particulier verzekeren.²

Werkgevers en werknemers – de laatste groep georganiseerd via de vakbonden – maken in onderling overleg tal van aanvullende afspraken over sociale bescherming. Het gaat onder andere om aanspraken op bovenwettelijke uitkeringen. Dankzij zo'n extra toeslag krijgt de gewezen werknemer bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid een uitkering die langer loopt en die hoger is dan het (maximaal) wettelijk verzekerd loon.

2.2.3 Sociale voorzieningen

De uitgaven voor de sociale voorzieningen komen ten laste van de rijksoverheid en de gemeenten. Voorbeelden van sociale voorzieningen zijn de Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen (KOB), de bijstand en de financiële steun voor gezinnen met kinderen.

Het recht op bijstand is geregeld in de Wet werk en bijstand (WWB). De bijstandsuitkering vormt het sluitstuk van ons stelsel van sociale zekerheid. Heeft iemand onvoldoende middelen van bestaan – geen werk, geen vermogen waarop hij kan interen, geen andere sociale uitkering – dan verstrekt de gemeentelijke sociale dienst een uitkering op het niveau van het sociaal minimum. Soms geeft de sociale dienst daarnaast 'bijzondere' bijstand aan mensen met extra hoge uitgaven. Een afzonderlijke regeling geldt voor jongeren van 16 tot 27 jaar zonder werk, die geen opleiding volgen. Zij hebben krachtens de Wet investeren in jongeren (WIJ) recht op een werk-leeraanbod van de gemeente om zo hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Weigeren zij dit aanbod, dan kunnen zij geen inkomensondersteuning claimen.

Ieder huishouden heeft, ongeacht de hoogte van het (gezamenlijke) inkomen van de partners, recht op kinderbijslag voor kinderen onder de zestien jaar – als het kind nog studeert, werkloos of gehandicapt is: tot achttien jaar. De door verzorgende ouders ontvangen kinderbijslag is belastingvrij. Ouders met kinderen voor wie zij kinderbijslag ontvangen hebben vaak recht op nog een financiële overheidsbijdrage. Het bedrag van dit door de Belastingdienst uitgekeerde kindgebonden budget – net als de kinderbijslag belastingvrij – hangt af van het door de fiscus vastgestelde verzamelinkomen van het huishouden.

Nog twee andere sociale voorzieningen verdienen vermelding. Ruim honderdduizend mensen verrichten arbeid in een beschutte sociale werkplaats of zijn met subsidie werkzaam bij een particuliere werkgever. Met subsidies voor de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is op de rijksbegroting jaarlijks 2,5 mld euro gemoeid. De gemeenten leggen daar met hun allen nog enkele honderden miljoenen op toe (mijn raming). De groep jonggehandicapten die een beroep doet op de Wajong groeit nog steeds stormachtig. De rijksbegroting vermeldt een uitgavenpost van bijna 3 mld euro.

2 Ook in dit geval is er sprake van een prikkel om het verzuim te beperken, doordat verzekeraars de premie baseren op het geconstateerde ziekteverzuim.

2.3 Uitgaven, financiering en uitvoeringsorganisatie

2.3.1 Uitgaven en financiering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de uitgaven voor (1) de sociale verzekeringen (exclusief zorg), (2) de loondoorbetaling aan zieke werknemers en (3) de ten laste van de rijksbegroting gefinancierde sociale voorzieningen, en laat zien hoe ze worden gefinancierd. Bovenwettelijke uitkeringen van werkgevers, sociale uitkeringen aan ambtenaren, uitgaven voor sociale voorzieningen die gemeenten voor eigen rekening nemen en de aanvullende pensioenen zijn dus niet meegeteld.

Het linkerpaneel van tabel 2.1 geeft een onderverdeling van de uitgaven, waarmee in 2011 naar verwachting in totaal 77 mld euro is gemoeid. De uitgaven voor de AOW en de Anw vergen bijna 8 mld euro meer dan de opbrengst van de premies voor beide volksverzekeringen – zie het rechterpaneel van tabel 2.1. Het verschil wordt bijgepast via een bijdrage ten laste van de rijksbegroting. De rijksbijdrage in de financiering van de AOW zal de komende jaren steeds hoger oplopen, doordat de AOW-premie is bevroren op 17,9 procent terwijl steeds meer geld nodig is voor de uitkeringen aan 65+’ers. De verzekering tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid (WIA/WAO) is de duurste werknemersverzekering. Door werkgevers doorbetaald loon van zieke werknemers – geschat op 8 mld euro³ – valt in feite buiten de collectieve financiering van de sociale zekerheid;⁴ voor de volledigheid is deze post in de tabel verwerkt.

De middelen die nodig zijn voor uitkeringen krachtens de in tabel 2.1 opgesomde regelingen worden voor de helft via premieheffing vergaard. De rest van de uitgaven komt hoofdzakelijk ten laste van de rijksbegroting of wordt rechtstreeks door de werkgevers opgebracht. In 2011 boekt de sociale sector volgens de opstelling in tabel 2.1 per saldo een exploitatietekort van 1,7 mld euro. Dit deficit verhoogt het EMU-tekort. Het wordt aangezuiverd, doordat de betrokken sociale fondsen interen op hun vermogen dat is ondergebracht bij het Agentschap van Financiën, of doordat zij bij dat Agentschap dieper in het rood komen te staan. Schatkistbankieren is niet gratis: bij roodstand is een fonds rente verschuldigd. Bezien vanuit het standpunt van de overheid hebben de geldstromen die lopen tussen sociale fondsen en de rijksoverheid (inclusief onderlinge rentebetalingen) vanzelfsprekend het karakter van vestzak-broekzak-operaties.

3 Deze heel ruwe begijfering vertrekt bij de beloning van werknemers in de bedrijvensector (250 mld euro), verminderd met de sociale lasten van werkgevers (40 mld euro). Bij een gemiddeld ziekteverzuim van 4 procent gaat het bij de doorbetaalde lonen en salarissen dan om 8 à 8,5 mld euro.

4 Een beperkt deel van de ZW-uitkeringen (met name bij zwangerschap) komt niet direct voor rekening van de werkgever, maar wordt gedekt via de WW.

Tabel 2.1 Financieringsstromen in de sociale zekerheid, 2011 (mld euro)

Uitgaven		Inkomsten	
AOW en Anw	30,9	Premies AOW en Anw	23,2
Werknemersverzekeringen		Rijksbijdrage sociale fondsen	8,9
• ziekte (eigen schatting)	8,0	Werkgevers (rechtstreeks)	8,2
• arbeidsongeschiktheid	9,4	Premies WW, WAO/WIA	15,6
• werkloosheid	7,6		
Sociale voorzieningen		Algemene middelen (rijksbegroting)	19,6
• WWB, Wajong, Wsw	10,2		
• gezinnen met kinderen	7,2		
Uitvoeringslasten	2,1		
Overig (waaronder KOB)	1,8	Exploitatietekort sociale fondsen	1,7
Totaal	77,2	Totaal	77,2

Bronnen: Tweede Kamer (2010–2011a), p. 197-199 en aanvullende informatie verschaft door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

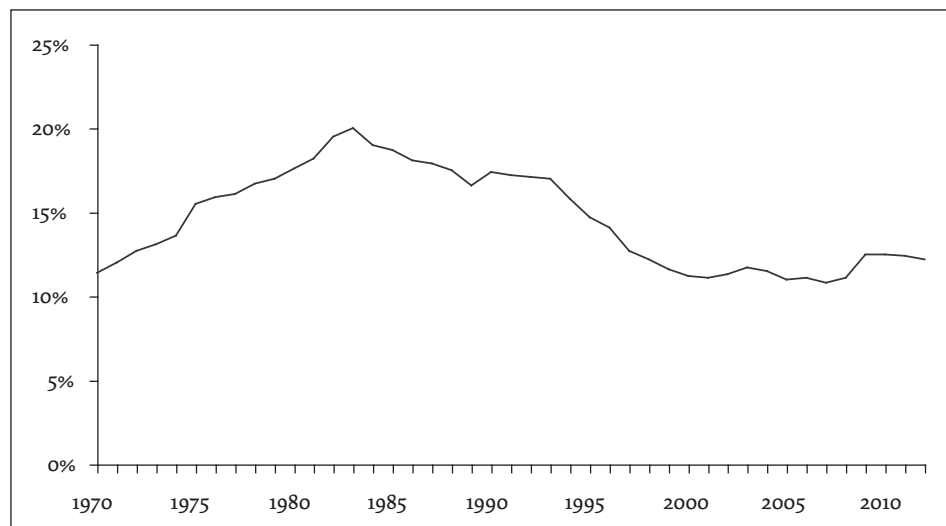
De uitvoeringslasten van het stelsel bedragen voor de overheid iets meer dan 2 mld euro. Ook de werkgevers maken uitvoeringskosten. Zij zijn verplicht sociale premies af te dragen – die zij voor een deel inhouden op het brutosalaris van hun werknemers – en moeten met het oog hierop een omvangrijke salarisadministratie bijhouden. Deze administratieve lasten tellen niet mee bij de collectieve uitgaven. De maatschappelijke kosten van het stelsel (bovenop de met de uitkeringen gemoeide uitgaven) zijn overigens een veelvoud van de directe uitvoeringslasten voor overheidsinstanties en werkgevers. Zowel de uitkeringen als hun financiering gaan immers vergezeld van gedragsreacties. Het effectieve arbeidsaanbod neemt af doordat beschikbare uitkeringen werken financieel minder aantrekkelijk maken, en de lastendruk op het loon heeft eveneens een ongunstig effect op dit aanbod. Het geringere effectieve arbeidsaanbod betekent dat de werkgelegenheid en daarmee het bruto binnenlands product lager uitkomen.

Tegenover deze hoge, hier niet gekwantificeerde maatschappelijke kosten staan overigens ook omvangrijke baten in de vorm van grotere bestaanszekerheid en een in sommige opzichten beter functionerende arbeidsmarkt. Dankzij het stelsel van sociale zekerheid zijn mensen eerder bereid om een baan met onzekere toekomstperspectieven te aanvaarden.

Figuur 2.1 toont de ontwikkeling van de uitgaven voor de sociale verzekeringen en de sociale voorzieningen in de periode 1970–2012. De uitgaven zijn hier uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product (bbp). Deze bewerking levert de socialezekerheidsquote (sz-quote) op. Dit kengetal bereikte in 1983 een piekwaarde van 20 procent, waarna een geleidelijke daling optrad tot een waarde van ruim 11 procent in 2001. Vanaf 2002 toont de sz-quote een schommeling. Merk op dat deze beweging niet het resultaat is van het gevoerde overheidsbeleid, maar van de conjuncturele ontwikkeling en – daarmee samenhangend – van de op- en neer deinende verhouding tussen het aantal economisch inactieven en het aantal economisch actieven (i/a-ratio). Wanneer de uitkeringen net zo snel stijgen als de lonen en het aandeel van de lonen in het bruto binnenlands product constant is, wordt het beloop van de sz-quote volledig bepaald door de ontwikkeling van de i/a-ratio. In de praktijk is meestal niet aan deze voorwaar-

den voldaan. Zo zijn de uitkeringen als regel gekoppeld aan de cao-lonen⁵ en reageert de loonstijging met vertraging op een wijziging in de conjuncturele situatie. De stijging van de sz-quote in 2009 weerspiegelt de diepe recessie in dat jaar.

Figuur 2.1 Socialezekerheidsuitgaven (in procenten van het bbp), 1970–2012



Bron: Centraal Planbureau (2011)

2.3.2 Uitvoeringsorganisatie

De volksverzekeringen voor het ouderdomspensioen en het nabestaandenpensioen en de Algemene Kinderbijslagwet worden uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voert de Wet op de werkloosheidsvoorziening, de WIA/WAO en de Wajong uit. Gemeenten zijn belast met de uitvoering van de Wet werk en bijstand, de Wet investeren in jongeren en de Wet sociale werkvoorziening. De Belastingdienst keert vier toeslagen uit: behalve het kindgebonden budget ook de huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag.

2.4 Regeerakkoord

2.4.1 Uitgavenkader

Als onderdeel van het in 1994 ingevoerde trendmatige begrotingsbeleid wordt het beloop van veruit de meeste collectieve uitgaven bij het begin van elke kabinetsperiode geplafonneerd. Het kabinet-Rutte zet dit trendmatige begrotingsbeleid, met enkele aanpassingen,

⁵ De jaarlijkse mutatie van de loonsom per werknemer bestaat uit de verandering van de cao-lonen, plus de incidentele loonstijging, plus het effect van de ontwikkeling van de werkgeverslasten. De incidentele loonstijging hangt af van veranderingen in leeftijdsopbouw en functiestructuur van het werknemersbestand, tijdelijk overwerken en meer van zulke invloeden.

voort. De financiële bijlage bij het regeerakkoord en de *Startnota* begrenzen de tot en met 2015 toelaatbare uitgavengroei voor drie budgetdisciplinesectoren, waaronder de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt. De drie uitgavenplafonds betreffen de netto reële uitgaven. Ter bepaling van de *netto* uitgaven worden de bruto uitgaven eerst verminderd met de relevant verklaarde niet-belastingontvangsten. De uitgavenplafonds luiden in reële termen. Om deze plafonds te kunnen vaststellen worden de nominale uitgaven, die het Centraal Planbureau op basis van het regeerakkoord voor elk jaar uit de kabinetsperiode heeft bepaald, omgerekend in reële bedragen met behulp van de voorziene prijsstijging van de nationale bestedingen.

Tabel 2.2 toont het uitgavenplafond van de budgetsector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt voor de periode 2011–2015, afgezet tegen de beginstand uit de nog door het demissionaire kabinet-Balkenende IV ingediende rijksbegroting voor 2011. Maatregelen uit het regeerakkoord – vrijwel uitsluitend bezuinigingen – verlagen het uitgavenplafond per saldo uiteindelijk met 1,9 mld euro in 2015. Deze besparing wordt evenwel praktisch geheel tenietgedaan door macro-economische uitverdieneffecten van het regeerakkoord! Bij de door het Centraal Planbureau als gevolg van bezuinigingen en lastenverzwaringen voorziene geringere economische groei – deze valt 0,4 procentpunt per jaar lager uit – neemt de werkgelegenheid minder toe en groeit het beroep op uitkeringen wegens werkloosheid. Al met al draagt de sector – althans op middellange termijn – dus nauwelijks bij aan de beoogde sanering van de overheidsfinanciën. Mocht de economische ontwikkeling zich in de lopende kabinetsperiode gunstiger ontwikkelen dan valt af te lezen uit de ‘spoorboekjes’ van het planbureau, dan kantelt dit beeld uiteraard in positieve zin.

Tabel 2.2 Uitgavenplafond Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (mld euro)^a

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015
1 Stand <i>Miljoenennota</i> 2011	61,8	63,8	65,7	68,1	70,5
2 Maatregelen regeerakkoord	0,0	– 0,6	– 1,0	– 1,5	– 1,9
3 Macro-economische effecten regeerakkoord	0,2	0,3	0,9	1,5	1,6
4 Overig	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Stand <i>Startnota</i>	62,2	63,5	65,7	68,1	70,2

a. In lopende prijzen. Bij het omrekenen in reële bedragen is uitgegaan van een prijsstijging van de nationale bestedingen met gemiddeld 2,1 procent per jaar in de periode 2011–2015.

Bron: Tweede Kamer (2010–2011b), p. 5

Tabel 2.3 geeft een uitsplitsing van de bezuinigingsmaatregelen uit het regeerakkoord, waarvan het totaalbedrag is te vinden op regel 2 van tabel 2.2. Bij de becijfering van de onderscheiden posten is rekening gehouden met budgettaire ‘weglekeffecten’. De beoogde bezuiniging op het participatiebudget bij de integratie van WWB, Wajong en Wsw (in 2015: 690 mln euro) leidt bijvoorbeeld tot een groter beroep op bijstandsuitkeringen van naar raming 200 mln euro. Tabel 2.3 vermeldt daarom als netto opbrengst van deze maatregel slechts 490 mln euro. Bij de beperking van de Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikt verklaarde aanvragers (geraamde bruto opbrengst: 335 mln euro) bedraagt de geraamde weglek naar de bijstand zelfs 245 mln euro en is de netto besparing dientengevolge enkel 90 mln euro. Posten uit het regeer-

akkoord waarmee minder dan 20 mln euro is gemoeid staan niet afzonderlijk in de tabel vermeld; zij zijn samengevat op de regel met de opbrengst van overige maatregelen.

De cijfers in tabel 2.3 hebben betrekking op de lopende kabinetsperiode. De structurele opbrengst van een aantal ingrepen wordt eerst na 2015 volledig gerealiseerd. Zij ligt (aanzienlijk) hoger dan de in tabel 2.3 opgevoerde bedragen. Eén substantiële maatregel – de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot 66 jaar, met een structurele opbrengst van 2 mld euro – ontbreekt in de tabel, omdat hij pas in 2020 van kracht wordt.

Tabel 2.3 Besparingsmaatregelen regeerakkoord (mln euro)

Jaar	2012	2013	2014	2015
Ministerie SZW (Rijksbegroting)				
• personeelsreductie Rijk, agentschappen en ZBO's	0	80	209	288
• algemene heffingskorting in referentieminimumloon in twintig jaar afbreken	54	99	145	192
• beperken Wajong tot volledig/duurzaam arbeidsongeschikten	20	40	70	90
• lagere uitkering gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de Wajong			50	100
• beperken nieuwe instroom Wet sociale werkvoorziening			30	100
• aanscherpen Wet werk en bijstand	50	100	100	100
• integratie WWB, Wajong en Wsw	200	290	420	490
• gerichte bemiddeling	30	50	80	100
• aanpak fraude	50	90	140	180
Sociale verzekeringen				
• gerichte re-integratie Wet op de werkloosheidsverzekering	50	50	50	50
• AOW-uitkering vanaf de dag waarop iemand 65 jaar wordt	70	70	70	70
Overige maatregelen	-4	41	96	110
Totaal	520	910	1.460	1.870

Bron: Tweede Kamer (2010–2011b), p. 23 en bijlage 3 (post 15 SZW; post 40 SV)

Aansluitingstabel socialezekerheidsuitgaven in 2011

Volgens tabel 2.1 bedragen de totale uitgaven voor de sociale zekerheid in 2011 77 mld euro. Tussen dit bedrag en het uitgavenplafond dat volgens tabel 2.2 in de *Startnota* voor 2011 is vastgelegd (62 mld euro) gaapt een kloof van 15 mld euro. Dit verschil bestaat uit drie componenten:

1. uitgaven voor kindregelingen op de begroting van de (vroegere) minister van Jeugd en Gezin (XVII) ter grootte van ruim 6 mld euro; deze uitgaven vallen onder het plafond voor de uitgaven op de Rijksbegroting in enge zin;⁶
2. directe betalingen van werkgevers (8 mld euro); en
3. een correctie om de bruto uitgaven onder het uitgavenplafond om te zetten in de netto uitgaven, door rekening te houden met de niet-belastingontvangsten van de budgetsector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (1 mld euro).

⁶ In de *Voorjaarsnota 2011* is aangegeven dat na het vaststellen van de uitgavenplafonds bij de *Startnota* de uitgaven aan de kindregelingen en de bijbehorende nominale reserveringen zijn overgeheveld van de budgetsector Rijksbegroting in enge zin naar de budgetsector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt.

In 1997 besloot het toenmalige kabinet het AOW-spaarfonds in het leven te roepen. Sindsdien prijkt onder de uitgaven op de SZW-begroting ieder jaar een storting in dit fonds. De storting wordt tegelijk geboekt als ontvangst van het Spaarfonds, een afzonderlijk begrotingsfonds. Deze uitgaven en ontvangsten vallen dus tegen elkaar weg. Dit geldt ook voor de rentevergoeding die jaarlijks als boekhoudkundige post over het fondsvermogen wordt vergoed. Als gevolg van deze vestzak-broekzakboekingen is het vermogen van het AOW-spaarfonds met sprongen gegroeid. Het bedroeg eind 2010 al meer dan 45 mld euro. De rijksbegroting voor 2011 voorzag in een nieuwe bijdrage uit de SZW-begroting van 3,4 mld euro, plus een rentevergoeding van bijna 2 mld euro. Eind 2011 zal het fondsvermogen dus zijn toegenomen tot meer dan 50 mld euro ($45 + 3,4 + 2$).

De fondsconstructie suggereert gedeeltelijke kapitaaldekking van toekomstige AOW-uitkeringen. Van kapitaaldekking is echter geen sprake. Ten laste van de rijksbegroting worden immers geen middelen afgezonderd en belegd via bijvoorbeeld een *sovereign wealth fund*. Via het Spaarfonds bezit de rijksoverheid slechts een vordering op zichzelf. In de toekomst valt een onttrekking aan het fonds alleen te financieren door te bezuinigen op de overheidsuitgaven of door de rijksbelastingen te verhogen. Diezelfde maatregelen zou de overheid in de toekomst voor het behoud van de AOW ook moeten treffen, wanneer nooit een spaarfonds was gevormd! Het patroon van uitgaven en inkomsten van de overheid in de tijd – en dus het beloop van begrotingssaldo en overheidsschuld – staat los van de stortingen die (alleen op papier) in het fonds plaatsvinden. De constructie biedt dus geen enkele extra zekerheid over de toekomst van de AOW en kost de burger op dit moment ook niets.

Volkomen terecht heeft het kabinet-Rutte besloten het AOW-spaarfonds op te heffen. Hierdoor vermeldt de SZW-begroting voortaan niet langer een bijdrage aan het fonds; dat scheelt in 2015 op papier een uitgavenpost van 3,9 mld euro. Beide boekingen – enerzijds lagere uitgaven op de SZW-begroting en minder rentelasten, anderzijds geen ontvangsten op de fondsbegroting – vallen tegen elkaar weg; van een reële bezuiniging is dus geen sprake. Het kabinet verklaart deze mutaties van de begrotingscijfers daarom terecht niet relevant. Bij nadere beschouwing van de posten in tabel 2.3 springen drie zaken dadelijk in het oog.

Ten eerste valt op dat de uitkomst van veel van de ingeboekte besparingen onzeker is. De afbraak van de algemene heffingskorting in het referentieminimumloon met 5 procent per jaar – opbrengst in 2015 bijna 200 mln euro – laat zich nog tamelijk nauwkeurig ramen.⁷ Daarbij is uiteraard wel vereist dat de ontwikkeling van het aantal uitkeringsontvangers in de komende vier jaar min of meer strookt met de daarover bij de opstelling van het regeerakkoord gemaakte veronderstelling. De precisie die is betracht bij de opbrengst van ingeplande personeelsreducties – 288 mln euro, bovenop een nog openstaande ‘erfenis’ van het vorige kabinet van 122 mln euro – weerspiegelt vooral de nauwgezetheid waarmee ambtelijke organisaties ervoor waken dat zij in de totale bezuinigingsopgave op dit punt een disproportioneel aandeel zouden moeten verhapstukken.

De grootste besparing in de personele sfeer wordt gevonden bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Bij het UWV verdwijnen de komende jaren tussen de vijf- en zes-

7 Zie voor een toelichting op deze maatregel het kader.

duizend banen.⁸ Arbeidsbemiddeling en re-integratie van WW'ers komen als taken van het UWV te vervallen. Werkzoekenden worden straks in de regel niet langer geholpen door een – relatief dure – ‘werkcoach’ die ze probeert te begeleiden naar een nieuwe functie. De coaches worden vervangen door beeldschermen, waarop werkzoekenden voor een deel hun eigen weg moeten vinden. Door de voorgenomen personeelsreductie blijft voor slechts 10 procent van de werkzoekenden nog *face-to-face* contact met een UWV-medewerker mogelijk. Het aantal vestigingen van UWV Werkbedrijf (de vroegere arbeidsbureaus) gaat terug van honderd werkpleinen – laagdrempelige inloopcentra – naar dertig regionale centra.

Het heeft er veel van weg dat mensen die op flinke afstand van de arbeidsmarkt staan zodoende in de steek worden gelaten. De arbeidsbemiddeling van redelijk gekwalificeerde werkzoekenden kan inderdaad aan de marktsector (bijvoorbeeld uitzend- en detacheringsbureaus) worden toevertrouwd. Maar een aanzienlijk deel van de mensen uit bestaande doelgroepen van het overheidsbeleid – zoals langdurig werklozen, gedeeltelijk gehandicapten, ouderen en allochtonen – heeft zo'n grote afstand tot de arbeidsmarkt dat zij voor private bemiddelaars weinig of niet interessant zijn. Juist voor hen blijft publieke arbeidsbemiddeling geboden, terwijl velen uit deze groepen door digibetisme niet uit de voeten kunnen met de voorziene onpersoonlijke begeleiding door een ‘e-coach’.

De opbrengst van de overige ingrepen is met recht en reden globaler geraamd, omdat hier veel zal afhangen van de manier waarop de ‘poortwachters’ van het kasteel van de sociale zekerheid de gewijzigde regels straks gaan uitvoeren. Bij een soepel toelatingsbeleid verdampen besparingen in de opgevoerde orde van grootte al ras.

De afbraak van de ‘aanrechtsubsidie’ en het referentieminimumloon

Bij de bepaling van het referentieminimumloon (van de kostwinner) wordt rekening gehouden met de algemene heffingskorting van de niet-werkende partner. Vanaf 2009 wordt deze algemene heffingskorting voor mensen die zijn geboren na 1 januari 1972 in vijftien jaarlijkse stapjes van $6\frac{2}{3}$ procent afgebroken; deze maatregel staat ook wel bekend als het geleidelijk verdwijnen van de ‘aanrechtsubsidie’. Het kabinet wil de genoemde ‘fatale datum’ van 1 januari 1972 overigens vervroegen tot 1 januari 1963. De kostwinner op het minimumloon gaat er door deze maatregel in de loop van vijftien jaar stapsgewijs ongeveer € 2.000 op achteruit – het bedrag van de verdwijnende algemene heffingskorting van de niet-werkende partner. Zou deze maatregel niet worden doorvertaald naar het referentieminimumloon – dat via de zogenaamde netto-netto-koppeling maatgevend is voor de hoogte van de minimumuitkeringen – dan zouden de laagste uitkeringen steeds dichterbij het netto minimumloon van werkenden komen te liggen. Werkenden ondervinden immers gevolgen van de geleidelijke afschaffing van de ‘aanrechtsubsidie’, terwijl economisch inactieven zonder de voorgestelde aanpassing volop van deze subsidie zouden blijven profiteren. In de eindsitu-

8 Verder worden honderden banen geschrapt bij de Sociale Verzekeringsbank en op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zelf. Zie voor de financiële invulling van de taakstelling: Tweede Kamer (2010–2011c).

atie zou hun netto minimumuitkering zelfs hoger komen te liggen dan het netto minimumloon, doordat de (niet-gekorte) heffingskorting voor mensen (nu nog) geboren voor 1 januari 1972 (€ 1.987) hoger is dan de standaardarbeidskorting (€ 1.574) waarop uitsluitend werkenden aanspraak kunnen maken. Om deze reden stelt het kabinet voor om de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon stapsgewijs terug te brengen tot één keer de algemene heffingskorting.⁹

Een tweede observatie is dat het kabinet budgettaire risico's verplaatst van de rijksbegroting naar de sfeer van de gemeentelijke financiën. Lokale overheden lopen nu al een aanzienlijk financieel risico op de uitvoering van de WWB en de Wsw. Wanneer beide regelingen worden versmolten met de nu nog volledig ten laste van de rijksbegroting gefinancierde Wajong (zie onderdeel 2.5), neemt dit risico verder toe. Bij de overheveling van de Wajong zal het kabinet de gemeenten ongetwijfeld 'een zak geld meegeven', maar tevens de met de operatie beoogde besparing korten op de overgedragen middelen. Onzeker is in welke mate gemeenten bij omvangrijke onverhoedse tegenvallers mogen rekenen op extra middelen van de rijksoverheid.¹⁰ Een en ander maakt het begrijpelijk dat onderhandelingen over deze kwestie tussen vertegenwoordigers van het Ministerie van SZW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uiterst moeizaam verliepen. Het uiteindelijk tussen onderhandelaren van de VNG en de rijksoverheid bereikte conceptakkoord ontmoette zware kritiek van een toenemend aantal gemeentelijke bestuurders. Bij het afsluiten van deze tekst (op 1 juni 2011) liet het zich aanzien dat in gemeentelijke kring mogelijk onvoldoende draagvlak voor het conceptakkoord bestaat.

Een laatste waarneming is dat de geraamde opbrengst van geïntensiverde bestrijding van sociale fraude, goed voor een tiende van de in totaal opgevoerde besparingen, een slag in de lucht blijft. Of deze doelstelling wordt bereikt valt zelfs niet bij benadering te controleren, doordat ijkpunten – de huidige en de (beoogde) toekomstige omvang van de fraude – niet expliciet zijn gemaakt en vermoedelijk ook niet expliciet zijn te maken. De begrotingsregels brengen overigens mee dat het onder dit kopje geboekte bedrag uiteindelijk ergens binnen de budgetsector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt moet worden gevonden.

2.4.2 Hervormingen

De begin november 2010 door de minister-president aan de voorzitter van de Tweede Kamer gezonden lijst met zeventien hervormingen en stelselaanpassingen vermeldt twee operaties op het terrein van werk en sociale zekerheid:¹¹

1. regeling onderkant arbeidsmarkt (WWB, Wajong, Wsw);
2. sociaal akkoord/Algemene Ouderdomswet.

De eerstbedoelde operatie krijgt afzonderlijk aandacht in onderdeel 2.5. Hier past een enkel woord over de tweede operatie. Om te komen tot een sociaal akkoord over de herziening van het

⁹ Tweede Kamer (2010–2011d).

¹⁰ De WWB kent momenteel zo'n vangnet, voor het geval dat het beroep op de bijstand onvoorzien sterk stijgt.

¹¹ Tweede Kamer (2010–2011e), p. 2.

stelsel van aanvullende pensioenregelingen – waarbij de premieafdracht voor werkgevers is gelimiteerd en beleggingsrisico's exclusief bij de werknemers worden gelegd – lijkt het kabinet bereid te zijn tot bepaalde toezeggingen over het toekomstige beloop van de AOW-uitkering. Bij het afsluiten van deze tekst is evenwel nog geen overeenstemming over een pensioenakkoord bereikt, met name omdat een deel van de werknemersvertegenwoordigers grote problemen heeft met de voorgestelde strekking van de vorig jaar door de sociale partners hierover gemaakte afspraken.¹² Na een binnen de Federatie Nederlandse Vakbeweging hoog opgelopen interne discussie zijn de FNV-spelers teruggestuurd naar de onderhandelingstafel, om in nader overleg met werkgeversvertegenwoordigers een in de ogen van dissidente bondsbestuurders beter resultaat te boeken. Inmiddels heeft de landsadvocaat vraagtekens geplaatst bij de juridische houdbaarheid van een hervorming van het pensioenstelsel, waarbij al opgebouwde afspraken van de deelnemers aan pensioenregelingen ter grootte van ruwweg 800 mld euro op lossere schroeven worden gezet.

Los van dit alles zullen werknemersvertegenwoordigers diep in hun hart beseffen dat de gevraagde 'harde' toezegging van het kabinet dat de AOW-uitkering als compensatie voor aanpassingen bij de aanvullende pensioenen welvaartsvast wordt, geen enkele garantie voor de toekomst biedt. Ook wanneer een meerderheid in het parlement die stap voor de lopende kabinetsperiode steunt, kan de volksvertegenwoordiging later immers altijd weer op zo'n toezegging terugkomen.

Is de AOW-uitkering welvaartsvast?

Hoewel politici de afgelopen decennia stug volhielden dat de AOW-uitkering dankzij de koppeling aan de gemiddelde stijging van de cao-lonen 'welvaartsvast' was, is dit niet het geval. De gemiddeld verdiende lonen stijgen namelijk in het algemeen gesproken sneller dan de cao-lonen; daar zit het zogeheten 'incidenteel' tussen. Zelfs bij volledige koppeling van de uitkeringen aan de cao-lonen komt dit incidenteel niet ten goede aan de uitkeringsontvangers, die hierdoor achterop raken. Nadat zij overeenstemming hadden bereikt over een voorlopige versie van het pensioenakkoord, eisten de sociale partners een toezegging van het kabinet dat de AOW-uitkering zou worden gekoppeld aan de stijging van de cao-lonen *plus* het incidenteel. Voor het kabinet lijkt dit vooralsnog een brug te ver. Merk verder op dat de uitkeringen in de afgelopen dertig jaar een aantal malen zijn losgekoppeld van de gemiddelde stijging van de cao-lonen, wat de welvaartsvastheid van de uitkeringen verder heeft aangetast. Voor 65-plussers is de hierdoor ontstane achterstand na het midden van de jaren negentig grotendeels weggewerkt door specifieke fiscale tegemoetkomingen voor deze groep.¹³

¹² Stichting van de Arbeid (2010).

¹³ Zie: Centraal Planbureau (2011), p. 78. Doordat de AOW-uitkering in de periode tot 1974 fors is opgetrokken (tot het niveau van het sociaal minimum) is – over de afgelopen halve eeuw gerekend – haar welvaartsvastheid overigens bij benadering gerealiseerd; zie: Van Vuuren en Dekker (2011).

2.5 Hervorming aan de onderkant van de arbeidsmarkt

In de jaren nul van deze eeuw nam het beroep op de in 1998 ingevoerde Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) sterk toe. Met de uitkering aan nu al tweehonderdduizend Wajongeren is inmiddels nagenoeg 3 mld euro gemoeid. De Wajong beschermt mensen van wie is vastgesteld dat zij, bij het bereiken van de leeftijd van achttien jaar, een handicap hebben (hadden).¹⁴ Tot 2010 werden zij nagenoeg allemaal min of meer automatisch volledig arbeidsongeschikt verklaard. Een wetswijziging maakte de toegangsdrempel vanaf 2010 hoger. Toch dreigt het aantal jonggehandicapten zonder nadere maatregelen de komende dertig jaar nog fors toe te nemen – sommige ramingen duiden zelfs op een verdubbeling! – doordat steeds meer jongeren met geestelijke of gedragsproblemen van de regeling gebruikmaken.¹⁵ Hun uitkering bedraagt 75 procent van het referentieminimumloon.

Nog eens ruim honderdduizend mensen met een lichamelijke of geestelijke beperking die alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken, vinden op dit moment emplooi in een beschutte omgeving.¹⁶ De toegang tot deze voorziening is geregeld in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Het UWV beoordeelt de Wsw-indicatie voor aanvragers van zo'n beschutte werkplek. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling. Per Wsw'er die wordt geplaatst ontvangt de gemeente een subsidie (ten laste van de rijksbegroting) van gemiddeld € 25.760. De meeste plaatsingen – bijna driekwart – worden gerealiseerd in publieke sociale werkplaatsen (SW-bedrijf). Het is daarnaast mogelijk dat iemand met een Wsw-indicatie bij een reguliere werkgever wordt gedetacheerd, met subsidie van het SW-bedrijf. Wsw'ers vallen onder een collectieve arbeidsovereenkomst. Hun relatief hoge lonen – tot ver boven het wettelijk minimumloon – en goede secundaire arbeidsvoorwaarden houden Wsw'ers gevangen in de regeling.¹⁷ Want zoveel zullen zij buiten de sfeer van de Wsw niet snel kunnen verdienen. Geen wonder, dat de uitstroom uit de Wsw naar ander betaald werk zeer gering is.¹⁸

Daarnaast doet een groep veelal langdurig werklozen een beroep op de Wet werk en bijstand. Alleenstaanden ontvangen een uitkering gelijk aan 70 procent van het referentieminimumloon.

Het kabinet-Rutte wil deze regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt hervormen en zo veel mogelijk samensmelten tot één regeling.¹⁹ De contouren van de nieuwe regeling zijn te vinden in het regeerakkoord. Nadat onderhandelaars van het Rijk en de decentrale overheden overeenstemming hadden bereikt over de ontwerptekst van het *Bestuursakkoord 2011–2015*,²⁰ heeft staatssecretaris De Krom een notitie aan het parlement gestuurd waarin de hoofdlijnen van de

14 Ook op latere leeftijd kan nog worden vastgesteld dat de aanvrager al voor zijn achttiende gehandicapt was.

15 Werkgroep Op afstand van de arbeidsmarkt (2010), p. 24.

16 Zie voor een samenvattende beschrijving van de regeling: Werkgroep Op afstand van de arbeidsmarkt (2010), p. 33–35.

17 Eén op de acht Wsw'ers verdient meer dan 140 procent van het wettelijk minimumloon. Bron: Tweede Kamer (2010–2011f), p. 14.

18 Van de 102.000 deelnemers aan de regeling stroomden er in 2009 welgeteld 133 uit naar een reguliere baan. Bron: Tweede Kamer (2010–2011f), p. 14.

19 Inspiratie voor deze stelselherziening is gevonden in één van de twintig rapporten die tot stand kwamen in het kader van de brede heroverwegingen. Zie: Werkgroep Op afstand van de arbeidsmarkt (2010), p. 39–41.

20 Tweede Kamer (2010–2011g).

voorgenomen Wet werken naar vermogen (WWNV) worden verduidelijkt.²¹ Het streven is de WWNV per 1 januari 2013 in te voeren. Kernpunten van de nieuwe wet zijn:

- mensen werken naar vermogen, bij voorkeur bij een reguliere werkgever;
- voor mensen die niet zelfstandig in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen, maar die wel bij een reguliere werkgever kunnen werken, maakt een regeling voor loondispensatie het mogelijk dat werkgevers mensen naar hun productiviteit gaan betalen;
- de toelatingscriteria tot de sociale werkvoorziening worden fors aangescherpt;
- alleen voor jonggehandicapten die echt niet kunnen werken blijft de Wajong bestaan;
- gemeenten voeren de nieuwe wettelijke regeling uit;
- doordat verwante taken bij gemeenten in één hand komen, vallen hoogstwaarschijnlijk combinatievoordelen (onderdeel 5.2) te behalen.

Deelakkoord 'Werken naar vermogen'

De samenvoeging van de regelingen gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt is één van de vijf grote decentralisaties die zijn vastgelegd in het concept *Bestuursakkoord 2011-2015*, waarover onderhandelaars van het Rijk en vertegenwoordigers van de decentrale overheden op 20 april 2011 overeenstemming bereikten. De andere decentralisaties betreffen de functie begeleiding in de AWBZ en de jeugdzorg (beide gaan eveneens naar de gemeenten), ruimte en natuur (gaan naar de provincies) en waterbeheer (gaat naar de waterschappen). Met de overgehevelde taken is in totaal 8,5 mld euro gemoeid. Op 8 juni 2011 zullen de leden van de VNG zich over het onderhandelaarsakkoord uitspreken.

Alleen volledig en duurzaam arbeidsongeschikte jongeren ontvangen in de toekomst (vanaf 2014) nog een Wajong-uitkering. Haar hoogte blijft gehandhaafd op 75 procent van het (referentie) wettelijk minimumloon (WML) en wordt niet getoetst aan eventuele andere eigen inkomsten of aan het inkomen van een partner. Jonggehandicapten die voor 2012 zijn ingestroomd, maar die als uitkomst van een (her)keuring door het UWV nog over arbeidsvermogen blijken te beschikken, ontvangen vanaf 2014 een uitkering van 70 procent van het WML. Hun uitkering daalt dus met 5 procent van het WML, maar ook zij blijven verschoond van de partner- en middelentoets. Personen met arbeidsvermogen die in 2012 nog in de Wajong instromen, vallen vanaf 2014 onder de WWNV. Vanaf 2013 is de Wajong voor mensen met (enig) arbeidsvermogen afgesloten.

Het kabinet rekent erop dat de jaarlijkse instroom in de Wajong onder het nieuwe regime afneemt van 16.000 tot 6.000 personen. De overige 10.000 personen kunnen (deels) werken; zij gaan onder de Wet werken naar vermogen vallen. De inschatting is dat ongeveer de helft van deze groep in enigerlei vorm inkomensondersteuning (via de gemeenten) nodig heeft. De andere helft beschikt naar verwachting over voldoende eigen middelen om zelf in het

21 Tweede Kamer (2010-2011h).

bestaan te voorzien – bijvoorbeeld dankzij het inkomen van een partner of met inkomsten uit vermogen.

Slechts gedeeltelijk arbeidsongeschikten komen straks in aanmerking voor begeleid werk met een loonaanvulling tot maximaal 100 procent van het wettelijk minimumloon. De criteria om in te stromen in de sociale werkplaatsen worden daarbij aangescherpt. In de toekomst staat de Wsw uitsluitend open voor mensen die bij een reguliere werkgever geen emplooi kunnen vinden. Bij deze aanscherping van de criteria om voor een beschutte werkplek in aanmerking te komen blijven de huidige Wsw'ers buiten schot. In de eindsituatie – te bereiken in de eerste jaren van het volgende decennium – zullen gemeenten volgens de met het Rijk gemaakte conceptafspraken 30.000 plekken voor zulk beschut werk realiseren. Via natuurlijk verloop vallen jaarlijks 6.000 Wsw-plekken open. Vanaf 2013 bieden gemeenten voor elke drie Wsw'ers die vertrekken, bijvoorbeeld door pensionering, één plek beschut werken aan. Een en ander betekent dat het Wsw-volume in de loop van de komende tien, twaalf jaar met ruim tweederde krimpt. Bovendien gaat het Rijk per nieuwe Wsw-werkplek niet meer dan 100 procent van het wettelijk minimumloon vergoeden. De geldende cao voorziet in loonschalen die aanzienlijk hoger oplopen. Het Rijk accepteert dat sociale partners bovenminimale beloningen overeenkomen. Maar de daarmee gemoeide meerkosten zijn straks volledig voor rekening van de werkgevers, lees: ze belasten uiteindelijk de begroting van de gemeenten. Deze voornemens zaden de lokale overheden op met een financieel risico dat al snel in de vele honderden miljoenen euro's loopt. Waarbij te bedenken valt dat op dit moment de helft van de SW-bedrijven al verlieslatend is. Om de overgang naar de nieuwe opzet financieel te vergemakkelijken schept het kabinet voor de SW-sector een eenmalige herstructureringsfaciliteit ter grootte van maximaal 400 mln euro (uitgesmeerd over de periode 2012–2018).²² De vraag is gerechtvaardigd of dit bij benadering genoeg is. Anderzijds zou een veel ruimer bemeten faciliteit gemeenten blootstellen aan moreel risico: lokale overheden zouden zich minder inspannen om de arbeidsvoorwaarden van werknemers in sociale werkplaatsen te versoberen, omdat zij in dit geval de cao-rekening voor een (veel) groter deel naar Den Haag zouden kunnen doorsturen.

De capaciteiten van mensen die langdurig in de bijstand zitten, die van Wajongers en die van Wsw'ers verschillen vaak niet zoveel. Toch hebben zij nu lang niet dezelfde aanspraken op inkomen en begeleiding naar werk. Deze scheefgroei is alleen historisch verklaarbaar. De voorgenomen stroomlijning van de bedoelde regelingen valt daarom toe te juichen. Daarmee komt een eind aan de bestaande ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen. Mogelijk komt ook een kostenbesparing binnen bereik, wanneer straks slechts één instantie al de genoemde regelingen uitvoert. Los daarvan meent het kabinet in deze sfeer tot 2015 al een bedrag van 980 mln euro te kunnen bezuinigen – zie tabel 2.3. Bij de bespreking van die tabel is er al op gewezen dat de haalbaarheid van deze doelstelling kwestieus is. Veel, zo niet alles, hangt hier af van de manier waarop de Wet werken naar vermogen straks wordt uitgevoerd. Om de WWNV te kunnen realiseren moet de indicatiestelling voor de Wajong (alleen bestemd voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikte jongeren) en de Wsw (alleen toegankelijk voor mensen die slechts beschut werk kunnen doen) worden aangepast. Deze indicatiestelling blijft een taak van het

22 Tweede Kamer (2010–2011h), p. 20.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Aangezien deze ‘poortwachter’ niet opdraait voor de financiële gevolgen van een (te) ruimhartige claimbeoordeling, is gerede twijfel mogelijk of de beoogde volumereducties en ingeboekte besparingen zullen worden gerealiseerd.

Bovendien gaat het bij de omvangrijke groep van belanghebbenden voor een belangrijk deel om mensen die op de arbeidsmarkt onvoldoende zelfredzaam zijn. Het is de vraag of bij de ingezette bezuinigingsbedragen voldoende middelen beschikbaar blijven om alle in aanmerking komende personen de begeleiding te geven en de werkervaring te laten opdoen die nodig zijn om op den duur te worden ingeschakeld in het reguliere arbeidsproces. Daarmee ligt een hoge hypotheek op dit hervormingsvoorstel.

Literatuur

- Centraal Planbureau (2011), *Centraal Economisch Plan 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Stichting van de Arbeid (2010), *Pensioenakkoord voorjaar 2010*, Den Haag: STAR
- Tweede Kamer (2010–2011a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2011*, 32 500 XV, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2010–2011b), *Nota over de toestand van ’s Rijksfinanciën. Brief van de minister van Financiën (Startnota)*, 32 500, nr. 29
- Tweede Kamer (2010–2011c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2011. Brief regering. Invulling hoofdlijnen taakstelling SZW-domein 2012–2015*, 32 500 XV, nr. 75
- Tweede Kamer (2010–2011d), *Geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentiemimumloon tot een keer de algemene heffingskorting met uitzondering van het referentiemimumloon voor de Algemene Ouderdomswet*, 32 777, nrs. 1-3
- Tweede Kamer (2010–2011e), *Kabinetsformatie 2010. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken*, 32 417, nr. 48
- Tweede Kamer (2010–2011f), *Arbeidsmarktbeleid. Lijst van vragen en antwoorden. Lijst van vragen en antwoorden inzake de Hoofdlijnennotitie werken naar vermogen*, 29 544, nr. 303
- Tweede Kamer (2010–2011g), *Bestuursakkoord 2011–2015. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 32 749, nr. 1
- Tweede Kamer (2010–2011h), *Arbeidsmarktbeleid. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 29 544, nr. 297
- Werkgroep Op afstand van de arbeidsmarkt (2010), *Op afstand van de arbeidsmarkt. Rapport Brede heroverwegingen 9*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Vuuren, D.J. van, en P.H.M. Dekker (2011), *Een welvaarts vaste AOW: droom of werkelijkheid?*, *Me judice*, 4 (19 april)

Gezondheidszorg

C.A. de Kam

3.1 Inleiding

Nederland financiert zijn gezondheidszorg voor het overgrote deel collectief, uit de opbrengst van belastingen en premies voor twee sociale verzekeringen. Onderdeel 3.2 bakent de zorgsector af en belicht de collectieve financiering van de zorg. Vervolgens vat onderdeel 3.3 de afspraken uit het regeerakkoord op dit beleidsterrein samen. Uitbreiding van de marktwerking in de ziekenhuissector vormt een wezenlijk element van de beleidsvoornemens; aan dit onderwerp is daarom een afzonderlijk hoofdstuk van dit jaarboek gewijd.

3.2 Zorguitgaven en hun financiering

3.2.1 Sector

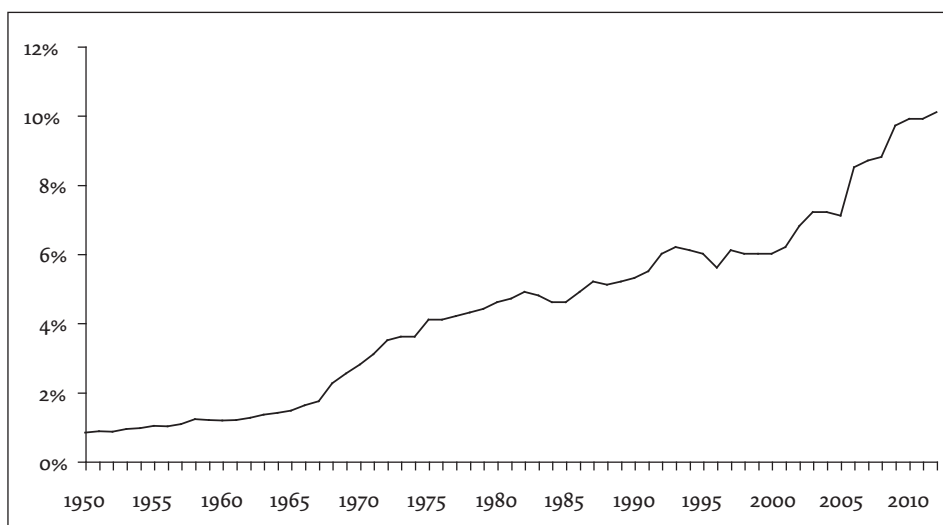
De zorgsector omvat alle instellingen en beroepsbeoefenaren die werken in het belang van de gezondheid van de bevolking, zoals ziekenhuizen, zelfstandig gevestigde artsen en voorzieningen voor ouderen en gehandicapten. Bij de afbakening van de sectoruitgaven zijn verschillende definities in zwang. Hier is de definitie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gevolgd. Het gaat dan om de uitgaven voor verstrekkingen uit hoofde van twee wettelijk verplicht gestelde sociale verzekeringen: de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Zorgverzekeringswet. Daarnaast tellen enkele uitgaven ten laste van de rijksbegroting mee. Van deze collectief gefinancierde zorg vindt de overheid dat zij voor iedereen toegankelijk moet zijn. VWS laat privaat betaalde zorg dus buiten beschouwing. Denk aan de uit eigen zak betaalde gebitsbehandeling door de tandarts en aan de zorg die wordt gefinancierd via de aanvullende ziektekostenverzekering.

3.2.2 Financiering

De collectief gefinancierde zorguitgaven zijn in de loop van de afgelopen zestig jaar sterk opgelopen, getuige de opvallende stijging van de zorgquote: de zorguitgaven uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product (figuur 3.1). In de loop van de jaren zestig en

zeventig is de zorgquote verdubbeld. In de daaropvolgende twintig jaar bleef zij betrekkelijk stabiel. In de jaren nul schoot de zorgquote verder omhoog. De verklaring voor de sterke uitga-
venstijging is te vinden aan zowel de vraagkant als de aanbodkant van markten voor gezond-
heidszorg.¹

Figuur 3.1 Collectief gefinancierde zorguitgaven (in procenten van het bbp), 1950–2012



Bronnen: lange tijdreeksen overheidsfinanciën CPB (zie website planbureau) en Centraal Planbureau (2011)

Zorguitgaven worden op zes manieren gefinancierd, te weten:

- via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten;
- via de in de Zorgverzekeringswet geregelde basisverzekering tegen ziektekosten;
- via aanvullende ziektekostenverzekeringen;
- door middel van eigen betalingen van zorggebruikers;
- met bijdragen ten laste van de rijksbegroting;
- uit eigen middelen van gemeenten en provincies.

De in 1967 ingevoerde Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) bood oorspronkelijk dekking tegen op de particuliere markt onverzekerbare risico's, zoals langdurig verblijf in een verpleeghuis of in een instelling voor gehandicaptenzorg. Later zijn ook tal van andere voorzieningen in het verstrekkingenpakket opgenomen. Vervolgens is het verzekerde pakket weer uitgedund. De AWBZ is een volksverzekering. Dit betekent dat iedere ingezetene een beroep op de regeling kan doen. De regeling wordt – afgezien van een bijdrage uit de rijksbegroting – gefinancierd via een door de Belastingdienst geheven premie (12,15 procent over een inkomen van ten hoogste € 33.436).²

¹ Zie: De Kam, Koopmans en Wellink (2011), p. 187-188.

² Het gaat hier om het inkomen uit werk en de eigen woning (box 1 van de inkomensheffing). Voordelen die een grootaandeelhouder geniet uit een aanmerkelijk aandelenbelang (box 2) en het fictief inkomen uit sparen en beleggen (box 3) vallen buiten de grondslag voor de premieheffing volksverzekeringen.

Iedereen is verplicht om bij één van de in ons land actieve zorgverzekeraars een basisverzekering tegen ziektekosten te sluiten. Elke zorgverzekeraar heeft acceptatieplicht: hij mag niemand die zich aanmeldt weigeren. Zo wordt voorkomen dat verzekeraars uitsluitend gezonde mensen (met een geringe schadelast) voor een polis selecteren. De verzekeringsplicht en de acceptatieplicht zijn geregeld in de Zorgverzekeringswet (Zvw). Globaal gesproken dekt de in deze wet geregelde basisverzekering de kosten van de eerstelijnszorg (huisarts, verloskundige), van medisch specialisten, ziekenhuiszorg, medicijnen, hulpmiddelen en revalidatie. Niet in het basispakket zitten onder andere tandartszorg (voor 18-plussers) en fysiotherapie. Wie zich daarvoor willen verzekeren, dienen een aanvullende ziektekostenverzekering af te sluiten.

De basisverzekering wordt – afgezien van een bijdrage uit de rijksbegroting – volledig via premieheffing gefinancierd. Verzekerden zijn twee premies verschuldigd (kinderen tot achttien jaar zijn gratis verzekerd):

- een nominale premie, rechtstreeks te betalen aan de eigen zorgverzekeraar; dit is een vast bedrag van gemiddeld € 100 per maand;
- een door de Belastingdienst geheven inkomensafhankelijke bijdrage van 7,75 procent over ten hoogste € 33.427;³ voor zelfstandigen en enkele andere groepen geldt een lager tarief; de opbrengst van deze bijdrage komt ten goede aan het Zorgverzekeringsfonds; zorgverzekeraars ontvangen een uitkering uit dit fonds die mede is afgestemd op het risicoprofiel van hun verzekerden.

Verzekerden dienen de eerste € 170 van hun ziektekosten zelf te betalen. Chronisch zieken en gehandicapten kunnen een deel van dit eigen risico (€ 54) terugkrijgen. Verder voldoen zorggebruikers soms een deel van de kosten uit eigen zak. Zo zijn bewoners van een verzorgingshuis verplicht om de pensionprijs te betalen. Pas wanneer hun inkomen daarvoor tekortschiet, past de AWBZ het verschil bij – hun vermogen hoeven de bewoners niet aan te spreken. Mensen die permanent in een verpleeghuis verblijven zijn eveneens een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd. Ten slotte valt bij eigen betalingen te denken aan aankopen die vrijwel ieder huishouden regelmatig doet voor de huisapotheek: pleisters en verband, jodium, pijnstillers en zo meer.

De uitgaven krachtens de AWBZ en de Zorgverzekeringswet worden niet uitsluitend met de opbrengst van sociale premies gedekt. Gebruikers van collectief gefinancierde voorzieningen betalen in voorkomende gevallen een eigen bijdrage. Los daarvan worden het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten en het Zorgverzekeringsfonds mede gevoed met bijdragen ten laste van de rijksbegroting. Jaarlijks maakt de rijksoverheid ook 1,4 mld euro over naar de gemeenten, als bijdrage in de kosten van huishoudelijke hulp, die krachtens de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) sinds 2007 voor rekening van de lokale overheden komt. Gemeenten zijn verder verantwoordelijk voor het treffen van voorzieningen voor gehandicapten, zoals aanpassingen aan de woning en vervoersvoorzieningen. Hiervoor ontvangen zij eveneens een uitkering van het Rijk.

3 Het gaat hier eveneens om inkomen in box 1 van de inkomensheffing.

Tabel 3.1 vat de zorguitgaven en hun financiering samen. Uitgaven die niet ten laste komen van de AWBZ, de Zorgverzekeringswet en de rijksbegroting zijn buiten het beeld gehouden, afgezien van wat zorggebruikers zelf betalen wegens het verblijf in intramurale instellingen. Bij de inkomsten valt de relatief geringe rol van eigen betalingen op. In 2011 boeken de gezamenlijke zorgverzekeraars naar verwachting een omvangrijk overschot op de uitvoering van de Zorgverzekeringswet. Dit overschot van 2,5 mld euro is precies genoeg om de gecombineerde verliezen van de verzekeraars uit 2009 en 2010 goed te maken. De uitvoering van de AWBZ levert daarentegen een tekort van 1,3 mld euro op. Door dit verlies wast het negatieve vermogen van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten aan tot meer dan 10 mld euro. Dit bedrag is voorgeschoten door de schatkist, waar het Fonds bankiert.

Tabel 3.1 Zorguitgaven en hun financiering, 2011 (mld euro)

Uitgaven		Inkomsten	
AWBZ	24,6	AWBZ-premie	16,8
Zorgverzekeringswet	35,2	Zorgverzekeringswet	
Bijdrage aan gemeentefonds (Wmo)	1,4	• nominale premie	15,9
Rijksbegroting	1,5	• inkomensafhankelijke bijdrage	19,8
Beheerskosten Zorgverzekeringswet	1,9	Eigen betalingen	3,2
		Belastingmiddelen	10,1
Exploitatieoverschot Zvw	2,5	Exploitatietekort AWBZ	1,3
Totaal	67,1		67,1

Bronnen: Tweede Kamer (2010–2011a), p. 190-196 en aanvullende informatie van het Ministerie van VWS

3.3 Regeerakkoord

3.3.1 Uitgavenkader

Als uitvloeisel van het in 1994 ingevoerde trendmatige begrotingsbeleid wordt aan het begin van elke kabinetsperiode het beloop van veruit de meeste collectieve uitgaven geplafonneerd. Het kabinet-Rutte zet dit trendmatige begrotingsbeleid, met enkele aanpassingen, voort. De financiële bijlage bij het regeerakkoord en de *Startnota* begrenzen de tot en met 2015 toelaatbare uitgavengroei. Het uitgavenkader plafonneert de uitgaven van drie budgetdisciplinesectoren, waaronder de sector zorg.⁴ Net als de twee andere uitgavenplafonds heeft het Budgettair Kader Zorg (BKZ) betrekking op de netto reële uitgaven. Ter bepaling van de *netto* uitgaven worden de bruto uitgaven verminderd met de relevant verklaarde niet-belastingontvangsten. Bij het BKZ zijn dit de eigen betalingen, met name van mensen die verblijven in instellingen voor ouderen- en gehandicaptenzorg. Om de uitgaven *reël* op peil te houden worden de netto bedragen voor elk volgend kalenderjaar opgehoogd als de prijsstijging van de nationale bestedingen hoger uitkomt dan de prijsstijging van deze bestedingen die ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord werd voorzien. Overigens is het een veelvoorkomend misverstand dat de

4 De andere sectoren zijn de Rijksbegroting in enge zin en Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (zie de onderdelen 1.4 en 2.2).

overheid via het BKZ de vraag naar zorg zou verstikken. Nederlanders mogen zich naar hartenlust aanvullend verzekeren en uit eigen zak aan zorg en verzorging spenderen zoveel als ze willen. Het plafond geldt alleen voor de collectief gefinancierde zorg.

Tabel 3.2 toont het plafond voor de zorguitgaven in de periode 2011–2015, afgezet tegen de beginstand uit de door het demissionaire kabinet-Balkenende IV voor 2011 ingediende begroting. In deze beginstanden voor de onderscheiden jaren zijn alle nog door het vorige kabinet genomen maatregelen en de groeiraming van de zorguitgaven van het Centraal Planbureau (CPB) verwerkt. Deze groeiraming projecteert het beloop van de zorguitgaven bij ongewijzigde voortzetting van het bestaande beleid. Bij de merites van deze raming zijn kanttekeningen te plaatsen.⁵ De CPB-raming honoreert namelijk als ‘ongewijzigd beleid’ min of meer kritiekloos de sterke, deels onbeheerste stijging van de zorguitgaven in de achter ons liggende periode. Sinds 1994 is het plafond voor de zorguitgaven stelselmatig overschreden. De begrotingsregels bepalen dat een overschrijding van een uitgavenplafond in beginsel dient te worden gecompenseerd door bezuinigingen binnen de sector waar zij zijn ontstaan. De overschrijdingen van het Budgettair Kader Zorg zijn echter vaak gecompenseerd door ze weg te strepen tegen meevallers in de twee andere budgetdisciplinesectoren. In de praktijk blijkt beheersing van de zorguitgaven lastig te zijn, onder andere omdat burgers in Nederland een goede gezondheid op hoge prijs stellen en doordat zij zonder financiële drempels van betekenis juridisch afdwingbaar toegang tot zorgvoorzieningen hebben. In de praktijk schrikken politici terug voor het nemen van maatregelen die nodig zijn om alle collectief gefinancierde zorguitgaven beneden het voor de zorgsector geldende uitgavenplafond te houden. In de CPB-raming van de toekomstige ontwikkeling van de zorguitgaven worden de niet-gecompenseerde overschrijdingen uit het verleden impliciet meegenomen in de groeitrend.

Door maatregelen uit het regeerakkoord – zowel bezuinigingen als intensiveringen – komt het nagestreefde uitgavenplafond in 2015 per saldo 1,4 mld euro lager uit dan de beginstand aangeeft. Deze besparing dient in haar geheel te worden gerealiseerd in het laatste jaar van de lopende kabinetsperiode – dus in het zicht van de eerstkomende reguliere Kamerverkiezingen. Dit legt stellig een hypotheek op de kans dat deze besparing ten volle wordt gerealiseerd. De op de derde regel van tabel 3.2 vermelde macro-economische doorwerking van het regeerakkoord bestaat uit een wijziging in het nominale beloop van de zorguitgaven, zoals berekend door het CPB.

Tabel 3.2 Budgettair Kader Zorg (mld euro)^a

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015
1 Stand <i>Miljoenennota</i> 2011	59,4	62,5	66,3	70,7	75,6
2 Maatregelen regeerakkoord	0,1	0,6	0,3	0,1	-1,4
3 Macro-economische effecten regeerakkoord	0,1	0,1	0,3	0,2	-0,1
Stand <i>Startnota</i>	59,7	63,1	67,0	71,0	74,2

a. In lopende prijzen. Bij het omrekenen in reële bedragen is uitgegaan van een prijsstijging van de nationale bestedingen met gemiddeld 2,1 procent per jaar in de periode 2010–2015.

Bron: Tweede Kamer (2010–2011b), p. 6

5 Zie voor een kritische bespreking: De Kam (2010).

Doordat de bezuiniging van per saldo 1,4 mld euro in mindering komt op volgens de gebruikte raming sterk stijgende zorguitgaven bij ongewijzigd beleid, is in feite sprake van ‘minder meer’. Als percentage van de totale netto uitgaven onder het uitgavenplafond voor de drie budgetsectoren samen, nemen de netto zorguitgaven wel degelijk verder toe: van 24 procent in 2011 tot 27 procent in het jaar 2015.⁶

Aansluiting financiering zorguitgaven

Tabel 3.2 vermeldt voor de collectief gefinancierde zorguitgaven in 2011 een plafond van 59,7 mld euro. Het verschil met het totaal van de bruto zorguitgaven in tabel 3.1 (67,1 mld euro) zit hem in de eerste plaats in de eigen bijdragen (3,2 mld euro). Het BKZ betreft immers de *netto* zorguitgaven. De rest van het verschil bestaat – afgezien van afrondingsverschillen – uit de beheerskosten van de zorgverzekeraars (1,9 mld euro) en het exploitatieoverschot bij de Zorgverzekeringswet (2,5 mld euro).

3.3.2 Drie stelselherzieningen

Op het terrein van de gezondheidszorg identificeert het kabinet drie hervormingen:⁷

1. stelselherziening AWBZ;
2. marktwerking *cure* (onder andere winstuitkering ziekenhuizen);
3. kwaliteit ouderenzorg (Zorginstellingen Beginselenwet).

Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

Het kabinet wil bij de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten omschakelen van handlingsfinanciering naar uitkomstfinanciering.⁸ Hiertoe krijgen inwoners van instellingen in de toekomst onder andere te maken met gescheiden betalingen voor wonen en zorg. Over het splitsen van de eigen bijdragen van cliënten die verblijven in instellingen voor ouderen- en gehandicaptenzorg in afzonderlijke betalingen voor wonen en zorg wordt al meer dan vijftien jaar gedelibereerd. De kans lijkt klein dat deze operatie in de lopende kabinetsperiode met succes valt af te ronden. Bedenk dat intramuraal verzorgden en verpleegden doorgaans een laag inkomen hebben. De afgezonderde betaling voor de woonfunctie zal dus leiden tot een toenevend beroep op de huurtoeslagregeling. Onduidelijk is of en in welke mate de opstellers van het regeerakkoord met dit weglekeffect rekening hebben gehouden. Bovendien is een aanzienlijk deel van de bewoners op dit moment nog steeds niet gehuisvest in een afzonderlijke woon-eenheid, waardoor zij volgens de huidige wettelijke regeling überhaupt niet voor huurtoeslag in aanmerking komen. Moet de bijstand het gat dan dichten? De scheiding van wonen en zorg zal de administratieve lasten voor bewoners, hun mantelzorgers en de instellingen, hoe dan ook, fors opdrijven. Het is de vraag of het sop – voor de lange termijn is een structurele opbrengst van deze ingreep van 300 mln euro becijferd – al deze kool waard is.

6 Berekend uit tabel 2 in: Tweede Kamer (2010–2011b), p. 4.

7 Tweede Kamer (2010–2011d), p. 2.

8 Tweede Kamer (2010–2011c), p. 34–35.

Het kabinet wil de functies dagbesteding en begeleiding overhevelen van de AWBZ naar de Wet maatschappelijke ondersteuning. De Wmo wordt uitgevoerd door de gemeenten, die betrokkenen en hun situatie beter zouden kennen “dan de logge zorgkantoren” (citaat uit het regeerakkoord) – die thans de AWBZ regionaal georganiseerd uitvoeren. Omdat deze maatregel vanaf 2014 een jaarlijkse bezuiniging van 140 mln euro moet opleveren (tabel 3.3), valt te concluderen dat de gemeenten geacht worden deze zorg aanzienlijk goedkoper te kunnen leveren. Dat staat nog te bezien. Zeker is dat het budgettaire risico eveneens overgaat naar de lokale overheden.

Momenteel ligt de uitvoering van de AWBZ in belangrijke mate in handen van de al genoemde regionaal werkzame zorgkantoren. In de praktijk wordt het zorgkantoor gerund door de grootste in zijn werkgebied actieve zorgverzekeraar. Zorgverzekeraars zullen – als het aan het kabinet ligt – taken en risico’s van de zorgkantoren overnemen. Zodoende hebben patiënten qua medische zorg straks nog maar met één verzekeringsloket van doen. Het kabinet verwacht dat de doelmatigheid toeneemt, wanneer zorgverzekeraars de instellingen gaan controleren op efficiëntie en kwaliteitsverbetering. Verzekeraars worden al langer geacht deze rol te spelen bij de door ziekenhuizen en medisch specialisten geboden zorg. De ervaring leert dat zij het script voor die rol nog (steeds) niet onder de knie hebben. Onduidelijk is voornamelijk hoe zorgverzekeraars voor hun nieuwe taak precies zullen worden gefinancierd. Bij de basisverzekering ontvangen verzekeraars een uitkering uit het Zorgverzekeringsfonds (dat wordt gevoed via de inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage en een rijksbijdrage), die is afgestemd op het risico-profiel van de verzekerden in hun portefeuille. Koppeling van de uitvoering van de AWBZ aan die van de basisverzekering maakt deze ‘risicovereeniging’ tussen de verzekeraars onvermijdelijk extra gecompliceerd. Het is dan ook de vraag of de zorgverzekeraars in Nederland staan te trappelen om deze nieuwe taak en de ermee samenhangende risico’s op hun schouders te nemen.

Samenvattend valt op te merken dat de stelselherziening van de AWBZ vooral bestaat uit het afschuiven van budgettaire risico’s naar gemeenten en zorgverzekeraars, risico’s die alleen maar groter worden nu de positie van zorgvragers juridisch wordt versterkt.

Meer marktwerking bij de ziekenhuiszorg

De tweede stelselherziening – meer marktwerking in de cure sector – komt aan de orde in hoofdstuk 4.

Rechten van verzorgden wettelijk regelen

Dan de derde herziening. De Zorginstellingen Beginselenwet zal concrete rechten voor bewoners van zorginstellingen regelen, zoals het recht om elke dag te douchen en dagelijks desgewenst enige tijd in de buitenlucht door te brengen. Ook al maakt het kabinet 850 mln euro vrij voor verbetering van de kwaliteit van de ouderenzorg (tabel 3.3), het blijft de vraag of deze door cliënten juridisch afdwingbare verhoging van het zorgpeil valt te realiseren bij de beschikbare budgetten, en gegeven de krapte op de arbeidsmarkt. Omdat het wetsontwerp bij het afsluiten van de tekst nog niet beschikbaar is, krijgt deze stelselherziening hier verder geen aandacht.

3.3.3 Ombuigingen en intensiveringen

Tabel 3.3 specificeert de budgettaire gevolgen van de diverse maatregelen uit het regeerakkoord. Het saldo van deze afgesproken ombuigingen en intensiveringen is te vinden op regel 2 van tabel 3.2.⁹ Afspraken uit het regeerakkoord waarmee minder dan 75 mln euro is gemoeid, zijn niet afzonderlijk in tabel 3.3 vermeld; het saldo ervan staat samengevat op de regel met de budgettaire impact van 'overige maatregelen'. Enkele posten uit tabel 3.3 verdienen nadere bespreking.

Ten eerste valt op dat een minderheidskabinet dat wordt geleid door de VVD meer dan een kwart mld euro wil vinden door de invoering van vermogenstoetsen – een 'straf op sparen'. De aanspraak op zorgtoeslag is vanaf 2013 niet alleen afhankelijk van het inkomen, maar ook van het bezit van vermogen. Deze maatregel zal vooral zelfstandige ondernemers met een winst van minder dan € 50.000 treffen, die hun hele vermogen vaak in de eigen zaak hebben geïnvesteerd. Daarnaast gaan inkomsten uit vermogen meetellen bij de bepaling van de hoogte van eigen betalingen in de AWBZ.¹⁰ Het vermogen zelf hoeven inwoners niet 'op te eten'. Dit is in lijn met de afschaffing van de vermogenstoets voor bewoners van verzorgingshuizen (in 1996), een maatregel waarvoor vooral de liberalen zich destijds sterk hebben gemaakt.

Ten tweede wil het kabinet met ingang van 2015 aandoeningen met een lichte ziektelast, die eerder als ongemak dan als ziekte worden gekenschetst, uit de basisverzekering lichten. Deze versmalling van het verplicht verzekerde pakket moet van alle in tabel 3.3 opgesomde maatregelen (onder het BKZ) veruit de grootste besparing opleveren.¹¹ Onduidelijk is vooralsnog om welke aandoeningen het zou gaan. Het ingeboekte bedrag heeft dan ook in hoge mate het karakter van een nog in te vullen taakstelling, waarvan onzeker is of zij wordt gerealiseerd. Merk verder op dat verzekeraars voor de aanvullende verzekering geen acceptatieplicht hebben. Denkbaar is dat chronisch zieken – als erkende slechte risico's – voor de uit het basispakket verwijderde zorg geen verzekeringsdekking kunnen vinden.

De enige intensivering van budgettaire betekenis betreft de *care* (de verzorging). Instellingen die ouderen- en gehandicaptenzorg leveren worden sinds enkele jaren gefinancierd op basis van de zorgbehoefte van de bewoners. Daarbij geldt een overgangsregeling. Voor elke bewoner wordt in het nieuwe systeem een zogeheten 'zorgzwaartepakket' bepaald. Om de bedoelde instellingen ruimer van middelen te voorzien, trekt het kabinet 850 mln euro uit, in het bijzonder om de prijzen van deze zorgzwaartepakketten te kunnen verhogen. Het is niet zeker in welke richting instellingen de extra middelen zullen inzetten: voor materiële uitgaven, ter dekking van stijgende kapitaallasten, voor verbetering van arbeidsvoorwaarden of voor uitbreiding van het personeelsbestand. Het CPB acht deze impuls ruim voldoende voor tienduizend extra banen in de sector, maar zeker is deze uitkomst allesbehalve.¹² Buitendien is het de vraag of opengestelde vacatures bij de weer oplopende spanning op de arbeidsmarkt probleemloos kunnen worden vervuld.

9 Door afrondingsverschillen sluiten de bedragen niet precies aan.

10 Het gaat om inkomsten, voor zover het vermogen groter is dan de IB-vrijstelling in box 3 plus € 80.000. Zie: Tweede Kamer (2010–2011), p. 54.

11 De bruto opbrengst van de maatregel bedraagt 1.300 mln euro, verschillende wegleffecten tellen op tot 300 mln euro. In tabel 3.3 is de netto besparing opgenomen.

12 Centraal Planbureau (2010), p. 20.

Ten slotte valt de geringe opbrengst op die wordt voorzien bij versterkte marktwerking in de ziekenhuissector: 90 mln euro in 2015; structureel een besparing van 330 mln euro.¹³ Hoewel het budgettaire belang van deze beleidsinzet betrekkelijk beperkt is, krijgen de ermee samenhangende maatregelen om twee redenen toch uitgebreid aandacht in hoofdstuk 4. Ten eerste zijn zij exemplarisch voor de opvatting dat meer marktwerking kan bijdragen aan een beter beheerste ontwikkeling van de zorguitgaven. Ten tweede gaat het hier – samen met de extra aandacht voor de ouderenzorg – om een stelselherziening op het terrein van de gezondheidszorg, het thema dat ditmaal in het jaarboek centraal staat.

Tabel 3.3 Maatregelen regeerakkoord met betrekking tot de zorg (mln euro)

Jaar	2012	2013	2014	2015
Taakstelling vermindering subsidies VWS	-40	-70	-100	-100
Invoeren vermogenstoets zorgtoeslag		-170	-170	-170
Scheiden van wonen en zorg bij intramuraal verblijf				-100
Functies dagbesteding en begeleiding naar de Wmo		-20	-140	-140
Beperken doelgroep AWBZ	-20	-60	-120	-210
Marktwerking ziekenhuissector			-40	-90
Aandoeningen met lage ziektelast naar aanvullende verzekering				-1.000
Uitbreiding inkomensvoets AWBZ (vermogensinkomsten)		-80	-80	-80
Overige maatregelen	-240	-310	-320	-490
Ouderenzorg	850	850	850	850
Overige intensivering	100	100	40	120
Totaal	650	240	80	-1.410
<i>Buiten het Budgettair Kader Zorg</i>				
Bevriezen doelgroep zorgtoeslag	-600	-1.300	-1.700	-2.100

Bron: Tweede Kamer (2010–2011b), bijlage 3 posten 16 (VWS) en 41 (BKZ) en aanvullende post 86

Literatuur

- Centraal Planbureau (2010), *Analyse economische effecten financieel kader*, CPB Notitie 33, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2011), *Centraal Economisch Plan 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Kam, C.A. de (2010), Oordeel extern deskundige, in: Ministerie van Financiën (2010), *Evaluatie begrotingssystematiek 2007–2010. Bijlage bij het dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën, 55–67
- Kam, C.A. de, L. Koopmans, en A.H.E.M. Wellink (2011), *Overheidsfinanciën*, Groningen: Noordhoff Uitgevers
- Tweede Kamer (2010–2011a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2011*, 32 500 XVI, nr. 1-2
- Tweede Kamer (2010–2011b), *Nota over de toestand van 's Rijksfinanciën. Brief van de minister van Financiën (Startnota)*, 32 500, nr. 29
- Tweede Kamer (2010–2011c), *Kabinetsformatie 2010. Brief van de informateur*, 32 417, nr. 15
- Tweede Kamer (2010–2011d), *Kabinetsformatie 2010. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken*, 32 417, nr. 48

13 Tweede Kamer (2010–2011b), bijlage 3 post 41.

Zorgkosten onder controle?

*M.F.M. Canoy
A.G.M. ten Have
W.J. Oortwijn
M.C.J. Romme*

4.1 Inleiding

De door het kabinet toelaatbaar geachte stijging van de uitgaven voor collectief gefinancierde gezondheidszorg ligt vast in het Budgettair Kader Zorg (onderdeel 3.3.1). Dit BKZ wordt praktisch elk jaar opnieuw overschreden, soms in forse mate.¹ Waarom is het kennelijk zo moeilijk om de zorguitgaven te beteugelen? Kunnen stelselherzieningen bijdragen aan een efficiëntere productie van zorgvoorzieningen? Bestaan wellicht effectievere beleidsinstrumenten om de uitbundige uitgavenstijging onder controle te krijgen? Die vragen staan in dit hoofdstuk centraal, toegespitst op de financiering van ziekenhuizen en medisch specialistische zorg.

Fundamenteel is een onderliggende vraag. Waarom stelt de overheid eigenlijk een limiet aan de zorguitgaven? De zorg die een inwoner van ons land tijdens zijn leven geniet kost volgens een recente schatting in totaal gemiddeld € 280.000. Daar staan baten tegenover van naar schatting € 450.000, onder andere doordat individuen dankzij ons zorgstelsel langer in goede gezondheid leven.² Het valt te betwijfelen of alle overige collectieve uitgaven wel even rendabel zijn. Bij de onder economen die zich bemoeien met de openbare financiën gangbare fixatie op de kosten(overschrijdingen) in de zorgsector past dus een belangrijke kanttekening. Anderzijds gaat het bij de genoemde bedragen om gemiddelden. Deze cijfers zeggen weinig of niets over het marginale rendement van een extra euro die aan zorg wordt besteed. Bovendien wenst het kabinet de collectieve uitgaven in de periode tot en met 2015 te beperken, om zodoende bij te dragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn (onderdeel 1.4.2). Zouden de zorguitgaven bij deze operatie buiten schot blijven, dan verdringen zij in toenemende mate andere collectieve uitgaven, bijvoorbeeld die voor het onderwijs en de nationale infrastructuur. Aan dit verdringingsproces zijn grenzen gesteld.³ Verder zijn uiteraard de oorzaken van de aanhoudende overschrijdingen van het BKZ van belang. Misschien zijn zij vermijdbaar, zonder dat de kwaliteit van de gezondheidszorg in het gedrang komt. Bijvoorbeeld, doordat

1 Schut en de Kam (2010), p. 92.

2 Pomp (2010), p. 193.

3 Schut en de Kam (2010), p. 90.

besparingen mogelijk zijn, louter doordat de sector doelmatiger gaat werken. Bestaande baten (over het leven gerekend, gemiddeld € 450.000 per persoon) worden in dat geval gerealiseerd met inzet van minder collectieve middelen.

Resteert toch de vraag waarom juist de zorguitgaven voor de overheid kennelijk zo moeilijk beheersbaar zijn. Een vergelijking met de onderwijsuitgaven is hier leerzaam. Gegeven de leeftijdsopbouw van de bevolking valt het aantal scholieren en studenten (volume) redelijk goed te voorspellen, al zullen jongeren er tijdens een onvoorziene recessie vaak voor kiezen langer onderwijs te volgen, om zo het moment van hun entree op de aan bloedarmoede lijdende arbeidsmarkt uit te stellen. De gemiddelde uitgaven per scholier en student (prijs) zijn eveneens goed voorspelbaar. Vermenigvuldiging van volume en prijs levert voor aankomende jaren een betrekkelijk robuuste raming van de onderwijsuitgaven op, die niet snel fors zal worden overschreden.

In grote delen van de zorgsector loopt het anders. Dat is overigens niet altijd zo geweest. Tot een jaar of tien geleden werd de zorgsector grotendeels gefinancierd op een manier die veel weg heeft van de bestaande onderwijsfinanciering. Wij beperken ons hier tot de ziekenhuizen. Destijds kreeg elk ziekenhuis een budget toegewezen, waarmee het moest zien uit te komen. Om diverse redenen werd de ziekenhuisbudgettering echter steeds problematischer. Ten eerste komt budgetteren feitelijk neer op rantsoeneren. Anders dan bij bijvoorbeeld het verplichte basisonderwijs is er bij zorgvoorzieningen altijd een latente en dus veel minder goed te voorspellen vraag. Door asymmetrische informatie (*doctor knows best*) kunnen aanbieders die latente vraag activeren. Een beperkt budget betekent in dit geval dat ziekenhuizen wachtlijsten aanleggen en niet de hoogste kwaliteit bieden. In de loop van de jaren negentig werd het maatschappelijke verzet tegen de wachtlijsten zo groot dat de al langer lopende discussie over een andere vormgeving van het zorgstelsel politiek vaart maakte.

Verzet tegen de gehate wachtlijsten was niet het enige probleem. Vergrijzing van de bevolking en dure technologische doorbraken zetten de beschikbaar gestelde zorgbudgetten extra onder druk, met (nog) langere wachtlijsten als gevolg. Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) Borst-Eilers – portefeuillehouder in de periode 1994–2002 – sanctioneerde de ‘boter bij de vis’-maatregel om medisch specialisten tot een groter aantal verrichtingen te prikkelen: ziekenhuizen die wachtlijsten wegwerkten kregen voortaan meer geld. Daarmee was de geest uit de fles en viel het budgetsysteem in feite niet langer te handhaven.

Wanneer zorgaanbieders hun inkomsten kunnen opvoeren, zonder heldere afspraken over de te leveren prestaties, valt de prikkel weg om zo doelmatig mogelijk te werken. Een goede illustratie vormt de manier waarop de overheid destijds met de huisvesting omging. De centrale overheid hanteerde standaardformules voor de financiering van vastgoed. Hierdoor was een ziekenhuis op een gegeven moment ‘aan de beurt’, zonder dat naar individuele behoeften gekeken werd, en zonder enige prikkel om efficiënt met ruimte om te gaan. Een hoofdzakelijk centraal aangestuurd systeem zal mislukken in een wereld met reëel bestaande lokale en regionale verschillen, decentraal beïnvloedbare budgetten en grote complexiteit van regels. Zo begon in de eerste helft van de jaren nul de zoektocht naar een alternatief stelsel om de zieken-

huizen te financieren, waarbij de verantwoordelijkheden worden verschoven naar de plek waar de meeste mogelijkheden zitten om risico's te beheersen.⁴

Door de recente stapsgewijze verbouwing van de ziekenhuisfinanciering krijgen zowel zorgverzekeraars als de instellingen grotere eigen verantwoordelijkheden. De sector gezondheidszorg omvat natuurlijk veel meer aanbieders dan alleen de ziekenhuizen. Ook elders binnen de sector, zoals bij de langdurige zorg, bestaat grote financiële druk door oplopende kosten. Dit hoofdstuk behandelt – zoals al gezegd – evenwel uitsluitend ontwikkelingen op het terrein van de ziekenhuiszorg. Deze aanpak maakt grotere diepgang mogelijk. Bovendien vormen de ziekenhuizen een speerpunt bij het streven naar invoering van meer marktwerking in de zorgsector.

De rest van dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld. Onderdeel 4.2 schetst de huidige bekostiging van de ziekenhuizen. Recente voorstellen van minister Schippers van VWS om hierin verandering te brengen passeren de revue in onderdeel 4.3. Onderdeel 4.4 biedt een kritische bespreking van deze voorstellen. Onderdeel 4.5 concludeert.

4.2 Ziekenhuisbekostiging

Dit onderdeel beschrijft kort het huidige systeem voor ziekenhuisbekostiging en stipt aan wat zorggebruikers daarvoor terugzien.

4.2.1 Functionele budgettering

Sinds 1983 kende Nederland functionele budgettering (FB) van veruit de meeste inkomsten van ziekenhuizen. FB betekent dat de totale inkomsten van een instelling met hulp van een formule en een aantal parameters worden bepaald. Dit levert het jaarbudget op, waarop een ziekenhuis recht heeft en dat het ook – linksom of rechtsom – zal ontvangen. De bedoelde parameters hebben primair betrekking op kenmerken van de zorgaanbieder, zoals het vastgoed en de personeelsomvang. Ze hebben – afgezien van de bevolkingssamenstelling van het adherentiegebied van het ziekenhuis – geen relatie met de vraag (hoeveel en welke soort patiënten leven in de omgeving) en geleverde prestaties (kwantiteit en kwaliteit van geproduceerde zorg). Via zo'n systeem van budgettering zijn de zorguitgaven effectief beheersbaar – wat bijdraagt aan een verantwoorde ontwikkeling van de collectieve lasten. De laatste factor versterkt bijvoorbeeld de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse economie. Dat strikte uitgavenbeheersing anderzijds tot perverse prikkels kan leiden – leegstand op afdelingen en tegelijkertijd wachtrijen op de stoep van het ziekenhuis – is eveneens genoegzaam bekend.

Beleidsmakers zien al geruime tijd in dat doelmatigheidsprikkels onmisbaar zijn om het stelsel betaalbaar en toegankelijk te houden. Kort na de eeuwwisseling kondigde de beleidsnota *Vraag aan bod* wijzigingen aan die passen in de overgang naar meer marktwerking.⁵ Dit strookt met internationaal waargenomen trends in het zorgbeleid van landen die zijn aangesloten bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).⁶

4 Zie Teulings, Bovenberg en Van Dalen (2005).

5 Tweede Kamer (2000–2001).

6 Cutler (2001).

De invoering van zogeheten diagnose-behandelcombinaties (dbc's) vormde een eerste stap. Als onderdeel van deze operatie werd een prijskaartje gehangen aan geleverde zorgprestaties, namelijk de 'behandeling van een diagnose'.⁷ Maar de budgettering werd niet afgeschaft; zo ontstond een schaduwboekhoudsysteem. Ziekenhuizen gingen op basis van gepresteerde dbc's declaraties versturen aan de zorgverzekeraars. In de ontwikkeling van dbc's, het vaststellen van de tarieven per dbc en het opzetten van een productieboekhouding (registratiesysteem) is zwaar geïnvesteerd. Er ontstonden wederzijdse betaalrelaties tussen elk ziekenhuis en elke zorgverzekeraar. Maar aan het einde van het jaar gold nog steeds het budget. Als de aan verzekeraars in rekening gebrachte omzet ontoereikend was om het door de overheid toegekende budget te dekken, werd het verpleegdagtarief van een individueel ziekenhuis door het College Tarieven Gezondheidszorg (CTG) net zo lang 'bijgeplust' tot de som weer klopte. Als de dbc-omzet groter was dan waar het budget recht op gaf, werd het verpleegdagtarief door het CTG naar rato 'gekort'. Let wel: deze ongewenste situatie was geen gevolg van de invoering van de dbc's. Maar toepassing van de dbc-systematiek maakte de bestaande prikkels voor ongewenst gedrag voor het eerst zichtbaar in de harde cijfers.

4.2.2 Huidig systeem

De prestatiebeschrijvingen (dbc's), de tarieven per dbc en de budgetten per ziekenhuis worden tegenwoordig gereguleerd door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), uit kracht van de Wet marktordening gezondheidszorg. De NZa is de rechtsopvolger van het CTG. Langzamerhand is de dbc-systematiek technisch zeer complex geworden. Het beheer is in handen van een afzonderlijke organisatie: Dbc-Onderhoud. Bij het bestaande systeem zijn de prestaties van de instellingen gerangschikt in een A-segment en een B-segment. Het B-segment lijkt het meeste op een normale markt. Het omvat dbc's met vrije prijzen, die in bilaterale onderhandelingen tussen ziekenhuis en zorgverzekeraar tot stand komen. Voor beide partijen gelden geen beperkingen ten aanzien van het volume, de prijs of de omzet die binnen het B-segment worden gerealiseerd. In het A-segment geldt nog altijd de oude budgetsystematiek. Weliswaar factureren ziekenhuizen op basis van hun gerealiseerde dbc-productie, maar het uiteindelijk te ontvangen budget staat bij voorbaat vast. Registratie van de dbc-productie in het A-segment veroorzaakt grote administratieve druk, zonder dat er werkelijke inkomsten tegenover staan. Dit heeft het draagvlak voor de dbc-systematiek bij veel direct betrokkenen sterk aangetast.

De dekking van de honorariumkosten van medisch specialisten binnen de dbc's is afzonderlijk geregeld. Sinds 2008 geldt één landelijk uurtarief voor medisch specialisten van € 135,50. Dit tarief is tot stand gekomen via onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van het Ministerie van VWS en de medisch specialisten. Per diagnose-behandelcombinatie zijn normtijden vastgesteld voor de inzet van medisch specialisten bij die dbc. Deze normtijden zijn gebaseerd op in 2005 gehouden tijdsbestedingonderzoek. De honorariumcomponent van elke dbc-prijs bestaat uit de normtijd maal het uurtarief en ligt dus op voorhand vast. Het honora-

7 Het idee achter de dbc's is goed, alleen de uitvoering is ongelukkig gebleken. In plaats van internationaal beschikbare standaarden over te nemen, zijn de dbc's opnieuw uitgevonden door belanghebbende medisch specialisten. Er zijn heel erg veel diagnoses en veel behandelingen. De combinatie leidt tot een explosie van mogelijkheden. Dit werkt niet goed in een situatie met multilaterale onderhandelingen tussen zorgaanbieders en zorgverzekeraars.

rium vormt noch in het A-segment noch in het B-segment onderdeel van de onderhandelingen tussen ziekenhuisdirectie en zorgverzekeraar. Tussen directie en medisch specialist bestaat een 'interne declaratielerelatie', waarvoor landelijk is vastgelegd dat het intern gerekende uurtarief niet meer dan € 6 mag afwijken van het landelijke uurtarief.⁸

Zorgverzekeraars zijn verplicht iedere gegadigde voor de basisverzekering tegen ziektekosten te accepteren. Deze acceptatieplicht kan een verzekeraar met veel slechte risico's in portefeuille in problemen brengen. Daarom voorziet het stelsel in een zekere mate van risicodeling. De risicodragendheid van zorgverzekeraars wordt uiteindelijk bepaald door de mate waarin hun gerealiseerde kosten al dan niet (achteraf) worden gecompenseerd.⁹ Tabel 4.1 toont de compensatiemechanismen voor de kosten van ziekenhuiszorg.

Tabel 4.1 Compensatie van ziekenhuiskosten voor zorgverzekeraars

Mechanisme	Reikwijdte	Intensiteit
Macronacalculatie	Zorgbreed	100%
Nacalculatie	Vaste ziekenhuiskosten	100%
Nacalculatie	Variabele ziekenhuiskosten	35%
Kosten individuele verzekerden > € 12.500		90%
Generieke verevening		30%
Vangnet resultaat per verzekerde buiten bandbreedte € 35		90%

Het bedrag dat zorgverzekeraars uit het via de inkomensafhankelijke Zwv-bijdrage gespekte Zorgverzekeringsfonds (onderdeel 3.2.2) ontvangen, wordt jaarlijks vooraf vastgesteld, uitgaande van een landelijke 'macroraming' van de uitgaven. Dit bedrag wordt achteraf aangepast naar de mate waarin de totale gerealiseerde zorguitgaven op landelijk niveau afwijken van de macroraming. Deze macronacalculatie is bedoeld om zorgverzekeraars te compenseren voor kostenstijgingen die buiten hun invloedssfeer liggen, maar ook om hen niet te laten profiteren van kostendalingen die buiten hun invloed plaatsvinden. De macronacalculatie zorgt ervoor dat verzekeraars geen risico lopen door tekortkomingen van de macroraming. In 2007 bedroeg de macronacalculatie 100 procent: het verschil tussen macrorealisatie en macroraming van de zorguitgaven werd volledig gecompenseerd.

De nacalculatie van de ziekenhuiskosten berust op hetzelfde uitgangspunt als de macronacalculatie: verzekeraars hoeven geen risico te dragen voor kosten die buiten hun invloedssfeer liggen. Ten laste van het Zorgverzekeringsfonds ontvangen zorgverzekeraars aanvullende middelen, wanneer de werkelijke kosten de eerder opgestelde ramingen te boven gaan – en verzekeraars moeten middelen terugstorten wanneer de werkelijke kosten achteraf lager uitvallen dan aanvankelijk geraamd. Nacalculatie komt na macronacalculatie. Nadat een verzekeraar al op zorgbreed niveau is gecompenseerd voor verschillen tussen realisatie en raming, krijgt hij ook nog een compensatie op het niveau van zijn ziekenhuiskosten. Bij de vaste zieken-

8 Nederlandse Zorgautoriteit (2008), p. 12.

9 Let op: dit is iets anders dan de ex post verevening van risico's. Ex post verevening is het achteraf bijstellen van de ex ante verevening, voornamelijk op basis van eerst achteraf definitief kenbare aantallen verzekerden en hun kenmerken.

huiskosten (zoals voor vastgoed) worden ramingverschillen volledig gecompenseerd; bij de variabele kosten wordt slechts voor 35 procent gecompenseerd. Het uiteenlopende percentage hangt samen met de mate waarin zorgverzekeraars worden geacht de kosten te kunnen beïnvloeden. Dat is niet alles.

De hoge-kostenverevening (HKV) is een vorm van winst- en verliesdeling tussen zorgverzekeraars onderling, waarbij zij het financiële risico poolen van individuele verzekerden met zeer hoge zorgkosten. Als de variabele ziekenhuiskosten van een individuele verzekerde in 2007 hoger waren dan € 12.500, werd 90 procent van de meerkosten door de zorgverzekeraars gezamenlijk gedragen. Deze regeling heeft in wezen het karakter van een herverzekering.

Generieke verevening is een vorm van winst- en verliesdeling tussen zorgverzekeraars ten aanzien van de variabele ziekenhuiskosten. Via deze constructie poolen zij 30 procent van het verschil tussen hun gerealiseerde en hun verwachte zorgkosten. Deze regeling verzwakt de prikkel om ziekenhuiszorg zo doelmatig mogelijk in te kopen.

Onder het begrip vangnet worden tijdelijke aanvullende compensatiemechanismen geschaard. Momenteel is één vangnet van kracht. Dit betreft een compensatieregeling voor de variabele ziekenhuiskosten. Zij is bedoeld om systeemeffecten van de dbc-invoering te matigen.¹⁰ Wanneer na toepassing van bovengenoemde ex post compensaties het uiteindelijke resultaat per verzekerde buiten de bandbreedte van plus of minus € 35 per verzekerde valt, wordt het bedrag buiten de bandbreedte voor 90 procent nagecalculeerd met het Zorgverzekeringsfonds.

Van de ex post compensaties is de generieke verevening het meest controversieel. De generieke verevening is immers een permanente regeling waardoor financiële overdrachten plaatsvinden van zorgverzekeraars die winst maken naar zorgverzekeraars die verlies lijden.¹¹ Dit verzwakt in principe de prikkel voor verzekeraars om doelmatig in te kopen.

4.2.3 Omzet

Volgens de meest recente cijfers van de Nederlandse Zorgautoriteit bedroeg de totale omzet van de ziekenhuizen in 2009 20,8 mld euro.¹² Dit is 37 procent van de totale collectief gefinancierde zorguitgaven: de eindstand van het Budgettair Kader Zorg stond in 2009 op 56,4 mld euro.¹³ Tabel 4.2 splitst de omzet van de ziekenhuizen uit naar componenten.

Tabel 4.2 Omzet van ziekenhuizen (mld euro)

	A-segment	B-segment	Overige opbrengsten ^a	Honorarium A-segment	Honorarium B-segment	Totaal
2006	10,54	0,88	3,01	1,77	0,23	16,43
2007	11,29	0,94	3,28	2,13	0,25	17,89
2008	10,86	2,25	3,41	2,39	0,57	19,48
2009	10,42	3,61	3,60	2,32	0,84	20,79

a. Inclusief academische component en opleidingsfonds.

Bron: Nederlandse Zorgautoriteit (2011g)

10 Doordat het model voor risicoverevening nog berust op de situatie van vóór de invoering van de dbc-tarieven, is het voor de variabele kosten van ziekenhuiszorg tijdelijk onvoldoende betrouwbaar.

11 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2007).

12 Nederlandse Zorgautoriteit (2011g).

13 Tweede Kamer (2009–2010a), p. 168.

Soms viel de invoering van nieuwe vormen van bekostiging samen met een opmerkelijke omzetting – sommige van de waargenomen prijs- en volume-effecten worden hierna besproken. Na de invoering van het specialistenuurtarief in 2008 bleken de honoraria achteraf ongeveer 375 mln euro te hoog te zijn vastgesteld. Beleidsmakers proberen dit momenteel via nieuwe tarieven recht te zetten en de overschrijding zelfs ‘terug te halen’.

Volume groei is evenwel de belangrijkste kostendrijver in de ziekenhuiszorg. Zij wordt slechts in beperkte mate verklaard door demografische ontwikkelingen – de aanwas van het aantal patiënten. De volume groei valt voornamelijk toe te schrijven aan het behandelen van nieuwe soorten aandoeningen en een groter aantal heropnames van eerder behandelde patiënten. In 2007 en 2008 waren de belangrijkste kostendrijvers een toename in het gebruik van (dure) geneesmiddelen en hulpmiddelen, en hogere kapitaallasten (vooral afschrijvingskosten). Internationaal gezien ligt het aantal klinische opnames in Nederland nog steeds laag en is het aandeel dagopnames relatief hoog. Uit onderzoek van de OESO blijkt verder dat in ieder geval in de jaren 2003–2004 de inkomens van medisch specialisten in Nederland gemiddeld (een stuk) hoger lagen dan in tien vergelijkbare OESO-landen. Desondanks is de budgettaire impact op de totale zorguitgaven beperkt, door het relatief lage aantal artsen per honderdduizend inwoners hier.

4.3 Kabinet-Rutte aan zet

Een van de zeventien hervormingen van het kabinet-Rutte betreft de invoering van prestatiebekostiging in de *cure* sector. Recent heeft minister Schippers van VWS met het oog hierop wijzigingen voorgesteld bij de financiering van de ziekenhuizen in de jaren 2012–2015.¹⁴ De aanleiding is mede dat decentralisatie van verantwoordelijkheden tot nu toe onvoldoende heeft bijgedragen aan de gewenste budgettaire discipline. De voorgenomen veranderingen zijn te groeperen in vier rubrieken:

1. segmentering: de ziekenhuiszorg wordt ingedeeld in drie segmenten (vast, gereguleerd, en vrij) in plaats van de huidige twee segmenten (A en B);
2. prestatiebekostiging: de budgetten, voor zover nog van kracht, vervallen en de inkomsten van ziekenhuizen worden volledig op prestaties (productie) gebaseerd; de meting van geleverde prestaties wordt verbeterd door de invoering van het systeem-DOT;
3. zorgverzekeraars gaan meer risico dragen;
4. ziekenhuizen en zelfstandige behandelcentra (ZBC) kunnen naar rato worden gekort om overschrijdingen in voorafgaande jaren terug te halen (macrokaasschaaf).

Segmentering

Beleidsmakers onderkennen dat er een vast segment moet komen voor de bekostiging van ziekenhuiszorg die niet goed in één van de andere segmenten past, omdat sommige vormen van zorg slecht tot individueel declarabele prestaties zijn te herleiden. Verder gaat het om faciliteiten die verplicht beschikbaar moeten zijn, en daardoor een relatief lage bezettingsgraad kennen. Concreet zal het vaste segment vooraf vastgestelde kostenvergoedingen bevatten voor

14 Tweede Kamer (2010–2011).

onder andere de volgende functies: academische component, donoruitnamen en spoedeisende hulp.

Daarnaast wordt de selectie van dbc's waarvoor vrije tarieven gelden (het B-segment) uitgebreid tot ongeveer 70 procent van het zorgaanbod van de instellingen. De NZa heeft zich aan de hand van de stabiliteit van de productstructuur en de machtsverhoudingen op de inkoopmarkt een oordeel gevormd voor welke (groepen van) dbc's de tariefregulering kan worden vrijgegeven. De autoriteit concludeert dat dit voor 80-85 procent van de dbc's het geval is.¹⁵ Deze uitbreiding strookt met de geleidelijke expansie van het B-segment, die al sinds 2005 is ingezet.

Prestatiebekostiging

De jaarlijkse inkomstengarantie via de budgettering van het A-segment vervalt. Doordat de bekostiging van de ziekenhuizen – afgezien van het vaste segment – voor het eerst volledig op de feitelijke productie zal zijn gebaseerd, verdwijnen bestaande onevenwichtigheden in de financiering van de instellingen. Dit heeft potentieel grote gevolgen, niet alleen voor ziekenhuizen (inkomsten), maar ook voor zorgverzekeraars (schadelast) – wat met de afschaffing van de budgettering ook uitdrukkelijk wordt beoogd. Voor elk ziekenhuis kan dit effect (het 'transitiebedrag') worden berekend als het verschil tussen de inkomsten op basis van de huidige systematiek en de inkomsten bij volledige prestatiebekostiging. Als een ziekenhuis erop achteruitgaat, wordt het transitieverlies in 2012 voor 95 procent gecompenseerd en in 2013 voor 70 procent. Wanneer een ziekenhuis erop vooruitgaat, ontvangt het in 2012 5 procent van de transitiewinst en in 2013 30 procent. In 2014 moet de gefaseerde invoering klaar zijn.

Een tweede grote wijziging is de invoering van DOT (= dbc's op weg naar transparantie), als vervanging van de dbc-productstructuur voor zowel het gereguleerde als het vrije segment. Declarabele zorgprestaties worden binnen DOT uitgedrukt in producten, uitgaande van de internationale standaard voor de classificatie van ziekten. DOT-zorgproducten zijn beter medisch herkenbaar, wat onderhandelingen over aantal verrichtingen en prijzen tussen ziekenhuizen en zorgverzekeraars naar verwachting zal vergemakkelijken. Omdat DOT-zorgproducten niet per medisch specialisme zijn gedefinieerd, zijn multidisciplinaire benaderingen van een zorgvraag doeltreffender te bekostigen. Door aan te sluiten bij de internationale standaard neemt de vergelijkbaarheid met elders geleverde prestaties toe.¹⁶ De complexiteit van de structuur gaat terug van circa 35.000 dbc's tot ongeveer 4.000 DOT-zorgproducten.¹⁷

Een laatste belangrijke component van integrale prestatiebekostiging is het beëindigen van de huidige 'deelregulering' van de honoraria van medisch specialisten in 2015. Hoe de DOT-zorgproducten in de toekomst de honorariumkosten zullen dekken, is nog niet bekend. Daarover vindt momenteel afstemming plaats met de direct belanghebbenden.¹⁸

15 Nederlandse Zorgautoriteit (2011b; 2011c; 2011d).

16 www.dbconderhoud.nl/Ontwikkelen-van-de-dbc-systematiek/Cure/DOT-implementatie.

17 Tweede Kamer (2010–2011).

18 Nederlandse Zorgautoriteit (2011e), p. 9.

Nieuw beheersingsinstrument: de macrokaasschaaf

De Nederlandse Zorgautoriteit krijgt de beschikking over een nieuw wettelijk instrument: de 'begrenzing'. Via dit instrument kunnen aanbieders van medisch specialistische zorg naar rato van hun marktaandeel worden gekort als de ziekenhuissector in zijn geheel de in het Budgettair Kader Zorg (BKZ) gestelde grenzen overschrijdt. Dit paardenmiddel beoogt te voorkomen dat overschrijdingen in de ziekenhuissector nopen tot kortingen in andere delen van de zorgsector. De minister wil echter voorkomen dat het instrument daadwerkelijk wordt ingezet. Daartoe wil zij vooraf een beheerste kostenontwikkeling met marktpartijen afspreken.

Voordat de begrenzer kan worden ingeschakeld, moet zijn voldaan aan een aantal voorwaarden. De belangrijkste daarvan is dat vooraf een raming van de uitgaven bekend is gemaakt. Eerst wanneer die raming wordt overschreden, kan de macrokaasschaaf worden ingezet. Vermeldenswaardig is dat het voorziene instrument niet alleen generiek kan worden gebruikt, om alle zorgaanbieders te korten voor een sectorbrede overschrijding, maar ook om een specifieke aanbieder te korten die een vooraf kenbare raming aan zijn laars heeft gelapt. Ten slotte is de begrenzer niet uitsluitend een kortingsinstrument; hij is ook beschikbaar om inkomsten aan te vullen, wanneer een raming niet wordt gehaald. Het instrument is in grote lijnen ontleend aan de machtsmiddelen uit de Wet tarieven gezondheidszorg – de voorloper van de Wet marktorde-ning gezondheidszorg.¹⁹

4.4 Beoordeling

4.4.1 Uitbreiding B-segment

De uitbreiding van het B-segment tot 70-85 procent van het ziekenhuisbudget is mogelijk en ook nodig om zorgverzekeraars aan te zetten tot de rol die hen is toebedacht bij de invoering van de Zorgverzekeringswet, nu zes jaar geleden. Dankzij DOT onderhandelen verzekeraars straks met ziekenhuizen over de prijs van duidelijker herkenbare producten. Om goede prijs-kwaliteitverhoudingen te bereiken mag geen sprake zijn van belangrijke verschillen in marktmacht.²⁰ Individuele en vrije prijsonderhandelingen zullen zorgverzekeraars meer ruimte en invloed geven om zorg in te kopen.²¹ Zij zien zich door deze financiële prikkel gestimuleerd om goed bereikbare en kwalitatief goede zorg tegen een adequate prijs in te kopen. Dit leidt – zo is de bedoeling – tot sterkere gerichtheid op wensen van verzekerden en patiënten.²²

Wel is aan uitbreiding van het B-segment een aantal risico's verbonden. Bij een scheve machtsverhouding tussen zorgaanbieders en zorgverzekeraars kan vrije prijsvorming de zorg-uitgaven opdrijven, bijvoorbeeld in een situatie met een dominante zorgaanbieder in een bepaalde regio. Omgekeerd zijn ziekenhuizen bang in de tang te worden genomen door een dominante zorgverzekeraar. Dit kan weliswaar tot kostenbesparingen leiden, maar mogelijk ook tot vershraling van het zorgaanbod.

19 Tweede Kamer (2009–2010b), p. 25–31.

20 Nederlandse Zorgautoriteit (2011b).

21 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2010).

22 Tweede Kamer (2009–2010c).

4.4.2 Macronaïcalculatie

De verplichte basisverzekering tegen ziektekosten dekt medisch noodzakelijke zorg; de dekking is bij elke zorgverzekeraar hetzelfde. Verzekeraars onderhandelen namens hun verzekerden met zorgaanbieders over volume, kwaliteit en de prijs van in te kopen zorg. Door het bieden van betere kwaliteit van zorg en een lagere nominale premie kunnen doelmatige verzekeraars zich onderscheiden. De Zorgverzekeringswet (Zvw) legt zorgverzekeraars een zorgplicht en een acceptatieplicht voor de basisverzekering op, waarbij het zorgverzekeraars niet is toegestaan om de premie tussen verzekerden te differentiëren. Risicoverevening is dan nodig om zorgverzekeraars te compenseren voor het feit dat zij nu eenmaal verzekerden met verschillende gezondheidsrisico's in portefeuille hebben. Hiertoe ontvangen zij voorafgaande aan elk kalenderjaar een uitkering uit het Zorgverzekeringsfonds, waarvan de hoogte is afgestemd op de samenstelling van de verzekerdenpopulatie.²³

Sinds de invoering van de Zvw in 2006 wordt bij de risicoverevening achteraf macronaïcalculatie toegepast. Zodoende compenseert de overheid zorgverzekeraars voor afwijkingen tussen de werkelijk gerealiseerde uitgaven en de vooraf opgestelde uitgavenramingen (onderdeel 4.2.2). De minister is van plan de zorgbrede macronaïcalculatie met ingang van 2012 af te schaffen. Hierdoor gaan zorgverzekeraars meer risico lopen bij de uitvoering van de Zvw. De veronderstelling is dat zij door afschaffing van de macronaïcalculatie zullen worden geprikkeld om zorg (waaronder ziekenhuiszorg) doelmatiger in te kopen. De meningen hierover zijn echter verdeeld. Macronaïcalculatie is zinvol wanneer bepaalde risico's alle verzekeraars treffen. Denk aan een onverwachte griep epidemie of ziekenhuizen die over de hele linie meer produceren dan eerder werd verondersteld.²⁴ Het belangrijkste nadeel van dit instrument is dat het de prikkel voor verzekeraars om doelmatig zorg in te kopen verzwakt.²⁵ Het Centraal Planbureau meent dat macronaïcalculatie minder noodzakelijk is, naarmate de macro-onzekerheden rondom de uitvoering van de Zorgverzekeringswet afnemen.

Zonder dit instrument kan evenwel een ongewenste situatie ontstaan, omdat de marktwerking (lees concurrentie) tussen zorgverzekeraars dan afhankelijk wordt van de kwaliteit van de vooraf opgestelde uitgavenraming. Tevens kent macronaïcalculatie voordelen, want hierdoor:

- lopen verzekeraars geen risico door onzekerheden in het overheidsbeleid;
- worden mogelijke fouten in de ex-ante vereveningsbijdragen van verzekeraars gecorrigeerd;
- kunnen zorgverzekeraars volstaan met lagere solvabiliteitsmarges;
- is de premiestelling transparanter.

De hierboven opgesomde voor- en nadelen laten goed zien voor welke *trade-off* het kabinet staat. Durven beleidsmakers het risico aan dat de kosten op (korte) termijn wellicht (extra) zullen stijgen? Een teken aan de wand is misschien toch wel dat Zorgverzekeraars Nederland recent heeft laten weten dat afschaffing van de macronaïcalculatie zal leiden tot hogere zorgpremies, doordat verzekeraars de grotere risico's in de macrokostenontwikkeling zullen door-

²³ Douven (2010).

²⁴ Douven (2010).

²⁵ Halbersma en Mikkers (2010).

berekenen aan hun verzekerden.²⁶ Geloven de zorgverzekeraars niet in hun eigen mogelijkheden om op langere termijn grotere efficiëntie te bewerkstelligen? Of valt deze aankondiging te beschouwen als een politieke uitstelmanoeuvre, die is bedoeld om zand in de machine van de stelselherziening te werpen?

4.4.3 Prestatiebekostiging

De invoering van prestatiebekostiging bij de ziekenhuizen omvat drie onderdelen: (1) beëindiging van de budgettering, (2) invoering van DOT, en (3) afschaffing van de deelregulering van de specialistenhonoraria. In welke mate dragen deze maatregelen nu bij aan een betere beheersing van de uitgaven?

Het einde van de budgettering

Op het eerste gezicht lijkt het voorgenomen afscheid van de budgettering – jarenlang het instrument bij uitstek om de uitgavenontwikkeling te sturen – een onlogische stap op de moeizame weg naar kostenbeheersing. Toch is dit, althans potentieel, wel het geval, doordat zo historische kostenverschillen tussen instellingen worden aangepakt, en doordat ruimte ontstaat voor de beoogde marktdynamiek.

De invoering van integrale tarieven legt historisch gegroeide kostenverschillen bloot, wat de prijsconcurrentie bevordert. Onevenredig hoge kostenniveaus van een aantal instellingen zijn door de jarenlange inputfinanciering in stand gehouden. Zulke kostenverschillen doen zich vooral voor bij de kapitaallasten. Onder prestatiebekostiging worden integrale tarieven gehanteerd. Dit maakt meteen duidelijk welke instellingen duur zijn en welke goedkoop. Instellingen met hoge kosten hebben iets uit te leggen. De prikkel voor zorgverzekeraars om dure ziekenhuizen te mijden wordt sterker. Verzekeraars kunnen aan hun verzekerden gemakkelijker uitleggen waarom het wenselijk is om niet naar ziekenhuis A en wel naar ziekenhuis B te gaan. Immers, lagere behandelkosten leiden tot lagere nominale premies. Na de transitieperiode, dus vanaf 2014, valt dit besparingspotentieel vrij.

De inputfinanciering met omzetgarantie zette de marktverdeling in het verleden op slot. Als een ziekenhuis meer patiënten ging behandelen, dan steeg de omzet niet mee. Omgekeerd gold dat zorgverzekeraars geen prikkel hadden om patiënten bij slecht presterende ziekenhuizen weg te houden, want het budget was toch al vergeven. Goede kwaliteit werd dus niet beloond en slechte kwaliteit niet afgestraft. Met het beëindigen van de gegarandeerde inkomsten uit behandelingen in het A-segment vervallen deze perverse prikkels. Nog los van het prijseffect (hogere prijs bij betere kwaliteit), bestaat de beloning voor betere kwaliteit uit een groter volume dat voortaan tegen stukprijs wordt afgerekend. Een en ander zal de marktverdeling een stuk flexibeler maken. Patiëntenstromen zullen sterker de kwaliteitsverschillen gaan volgen. Het wordt lonend voor instellingen om zich te specialiseren op producten waar ze goed in zijn, en profijtelijker om te innoveren, om zo het aanbod verder te verbeteren.

De gevolgen van de geleidelijke afschaffing van de budgettering (de uitbreiding van het B-segment) voor betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van zorg worden sinds 2006 frequent gemeten. Jaar op jaar blijken de prijzen van behandelingen in het B-segment in gema-

²⁶ www.zorgvisie.nl/Financiën/VWS-wil-nacalculatie-verzekeraars-afschaffen.htm.

tigder tempo te stijgen dan in het A-segment, zelfs na de budgetkortingen op het A-segment. Met uitzondering van het jaar 2007 geldt dit voor alle tranches – de drie pakketten van zorgproducten die respectievelijk in 2005, 2008 en 2009 aan het B-segment zijn toegevoegd. Bij deze constatering past de nuancering dat zorgproducten niet aselekt verdeeld zijn over het A- en het B-segment. Juist omdat dbc's in het B-segment eenduidiger en stabiel zijn gedefinieerd en minder 'bijzonder' zijn (doordat zij veel voorkomen), valt een meer beheerste prijsontwikkeling ook te verwachten. De waargenomen rem op de prijsvorming valt dus niet volledig aan de invoering van vrije prijsvorming en prestatiebekostiging toe te schrijven.

Tabel 4.3 *Nominale prijsontwikkeling A- en B-segment (procentuele veranderingen)*

	2006	2007	2008	2009	2010
A-segment (ongecorrigeerd voor budgetkortingen)	1,5	2,5	3,8	2,9	1,1
B-segment (gecorrigeerd voor budgetkortingen)	0,4	1,3	2,3	2,6	0,3
A-tranche 2005	0,0	2,1	1,1	1,5	-1,8
B-tranche 2008	-	-	-	1,4	-2,1
B-tranche 2009	-	-	-	-	-2,0

Bron: NZa (2011g)

De kostenstijgingen bij de ziekenhuiszorg van de laatste jaren zijn voornamelijk veroorzaakt door uitbreiding van het volume. Nu is het aan de zorgverzekeraars om hun regierol waar te maken en ervoor te zorgen dat het zorgvolume daar geproduceerd wordt waar zorg het meest efficiënt wordt geleverd. Daartoe zullen zij de patiëntenstromen moeten gaan sturen. Er zijn voorzichtige aanwijzingen dat sturing vanuit zorgverzekeraars door verzekerden zal worden geaccepteerd, wanneer de verzekeraars tenminste duidelijk kunnen uitleggen waarom en waarop zij sturen.²⁷ Deze ontwikkeling is er zonder twijfel één van lange adem, maar wel het uiteindelijke doel van de stelselwijziging: een vraaggericht zorgstelsel mét beheerste kostenontwikkeling.

De invoering van DOT

De invoering van DOT, ter vervanging van de huidige dbc-productstructuur, vormt een technische verbetering van het bestaande systeem. In de dagelijkse praktijk brengt de omschakeling weliswaar tijdelijk extra werk mee, maar het systeem als zodanig blijft bestaan. M. Jansen van Dbc-Onderhoud zegt daarover:

“Wat mij opvalt is dat er binnen het werkveld nogal eens gedacht wordt dat DOT iets compleet nieuws gaat brengen. Dat is niet het geval. De veranderingen zullen niet zo ingrijpend zijn als men nu soms denkt. ... DOT kun je dus zien als versie 2.0 van de huidige dbc-systematiek.”²⁸

27 Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie, persbericht 15 december 2009.

28 www.dbconderhoud.nl/divers/interview.

De NZa heeft de structuur van de DOT-zorgproducten, opgesteld door Dbc-Onderhoud, goedgekeurd als basis voor het meten van de prestaties voor medisch-specialistische zorg. Begin juli 2011 zal de NZa besluiten of de prestaties, in samenhang met de kostendelen van de tarieven, kunnen worden goedgekeurd.²⁹

“DOT-zorgproducten zijn stabiel, medisch beter herkenbaar en transparanter dan dbc’s. ... Stabiele en herkenbare zorgproducten zijn essentieel als ziekenhuizen met verzekeraars onderhandelen over prijs, kwaliteit en volume van de zorg.”³⁰

Specialistenhonoraria

De deelregulering van de honoraria van medisch specialisten past niet bij de gedachte van integrale prestatiebekostiging. Vanwege bestaande afspraken tussen het Ministerie van VWS en de beroepsgroep kan de deelregulering nog niet worden beëindigd. Hoe de deelregulering in 2015 precies zal overgaan in prestatiebekostiging is nog onbekend. In de tussenliggende periode is het volgens de NZa wenselijk om ‘groot onderhoud’ te plegen aan de honorarium-componenten zoals die nu bestaan.³¹ In het eindmodel dat de minister voor ogen staat, ligt de verantwoordelijkheid voor het in toom houden van de honorariumkosten bij de ziekenhuisdirecties. Zij verkopen immers zorgprestaties aan zorgverzekeraars en moeten arbeid van medisch specialisten inkopen om deze zorgprestaties te kunnen realiseren. De vraag is of ziekenhuisdirecties hier klaar voor zijn en hiertoe ook in staat zijn. Gezien de doorgaans gespannen verhouding tussen directies en medisch specialisten, belooft de periode na 2014 wat dit betreft een interessante tijd te worden. Op dit moment valt niet te zeggen of en in hoeverre het nog te ontwerpen systeem voor de honorering van medisch specialisten daadwerkelijk zal bijdragen aan een beheerste ontwikkeling van de zorguitgaven. Voor de zekerheid heeft de NZa maar vast een beheersmodel ontworpen waarmee de totale honorariumkosten van vrijgevestigde medisch specialisten voor de periode 2012–2014 aan banden (kunnen) worden gelegd.³²

Rol van de zorgverzekeraars

Het kabinet rekent op de zorgverzekeraars om de stijging van de zorguitgaven te beheersen. Integrale tarieven en verbeterde productdefinities zullen de inkoop van ziekenhuiszorg voor de verzekeraars zonder twijfel transparanter maken. Toch zal het uiteindelijke resultaat van onderhandelingen over volumes en prijzen in hoge mate afhangen van de plaatselijke omstandigheden, en dus van de lokale machtsverhoudingen tussen beide partijen. In het tot 70 procent van de verrichtingen uitgebreide vrije segment geldt in principe geen maximum voor de af te spreken tarieven; alleen in het beperkte gereguleerde segment blijven maximumtarieven van kracht. Conclusie: prestatiebekostiging is een noodzakelijke voorwaarde voor verbetering van de efficiëntie in de ziekenhuiszorg, maar op zichzelf (nog) geen garantie voor een beheerste kostenontwikkeling.

29 Nederlandse Zorgautoriteit (2011a).

30 www.nza.nl/publicaties/nieuws/NZa-keurt-productstructuur-DOT-goed/.

31 Nederlandse Zorgautoriteit (2011c), p. 10.

32 Nederlandse Zorgautoriteit (2011f).

4.4.4 De ultieme budgetrem

Kennelijk is het kabinet er zelf ook niet gerust op dat de uitgaven voor ziekenhuiszorg in de toekomst door marktkrachten als ‘vanzelf’ binnen het budgettaire gareel van het BKZ blijven. Als stok achter de deur is daarom een macro-uitgavenplafond bovenop de andere maatregelen geplaatst. Wanneer de uitgavenramingen van de overheid in een bepaald jaar worden overschreden met meer dan 2,5 procent, moeten ziekenhuizen naar rato van hun marktaandeel het verschil bijpassen. Een maatregel waar de sector vermoedelijk alleen mee akkoord is gegaan, in de hoop zo verschoond te blijven van extra kortingen om overschrijdingen uit de afgelopen periode goed te maken. Wellicht moet dit plafond worden geïnterpreteerd als een zelf uitgereikt brevet van onvermogen van het kabinet. Afgezien daarvan rijst de vraag hoe logisch het is om het risico van overschrijdingen in de toekomst bij de ziekenhuizen te leggen.

Verplaatsen we ons in de schoenen van een goedwillende ziekenhuisdirecteur. Gedurende het jaar doet zij haar best om scherp te onderhandelen met de verzekeraars, tegensputtende specialisten op sleptouw te nemen en efficiënt om te gaan met beschikbare middelen en ruimte. Om administratieve redenen heeft het management moeite om tussentijds te bepalen of het ziekenhuis – gegeven zijn marktaandeel – uitkomt met een daarmee evenredig deel van de volgens de raming beschikbare middelen. Stel dat de directie ergens in september het idee heeft dat dit waarschijnlijk gaat lukken. Daar heeft zij nog niets aan, want de ‘eindafrekening’ wordt bepaald door het collectief en niet door de individuele prestatie van het eigen ziekenhuis. Stel nu dat de directeur in de wandelgangen heeft vernomen dat de ‘concullega’s’ afkoersen op een hogere omzet dan strookt met hun (markt)aandeel in de geraamde totale uitgaven van de sector. De verleiding is dan groot om via extra omzet vetlagen in de eigen organisatie aan te brengen, die vrij makkelijk weer zijn weg te snijden als de sector een collectieve korting voor de kiezen krijgt. Aangezien de directies van de meeste instellingen zo redeneren, neemt de kans op daadwerkelijke overschrijding van de macroraming sterk toe. Ziekenhuizen die weliswaar meer produceren, maar die wel efficiënter werken en/of geen budgettaire spelletjes spelen, worden het jaar daarop hard gestraft: de goeden lijden onder de kwaden. De regeling van het macroplafond krijgt zo perverse trekken.

Ligt het niet meer voor de hand om de *zorgverzekeraars* op overschrijdingen aan te spreken? Zij ervaren veel gerichtere prikkels om de uitgaven binnen de perken te houden, want hoge uitgaven leiden tot een hogere nominale premie, die verzekerden afstoot. Anders dan bij ziekenhuizen liggen de individuele prikkels hier precies in het verlengde van de collectieve doelstelling. Als verzekeraars er samen niet in slagen de kosten te drukken, dan kan dat drie oorzaken hebben.

Ten eerste kunnen ziekenhuizen te veel onderhandelingsmacht hebben, doordat verzekeraars in veel regio’s te weinig aanbieders tegenover zich vinden, waardoor zij niet voldoende scherp kunnen inkopen. De regionale monopoliepositie van streekziekenhuizen wordt evenwel verzwakt door de kans dat hoge prijzen leiden tot de komst van nieuwe zelfstandige behandelcentra. De ervaring met de prijzen voor verrichtingen uit het B-segment wijst evenmin in deze richting; die zijn niet omhooggeschoten, maar bleven min of meer stabiel (tabel 4.3). Een tweede oorzaak dat de uitgavenraming wordt overschreden kan zijn dat verzekeraars onderling prijsafspraken maken of te slap concurreren. Het is dan de taak van de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de NZa om tegen zulke praktijken op te treden. Een laatste oorzaak kan zijn

dat het systeem in zijn geheel gewoon niet werkt. In het laatste geval moeten beleidsmakers terugkeren van hun dwaalwegen naar uitbreiding van de rol van marktwerking in de zorg. Voorshands zien wij daarvoor nog onvoldoende aanleiding. Marktwerking is onzes inziens primair bedoeld om grotere doelmatigheid van de sector af te dwingen. Aanhoudende kostenoverschrijdingen ten opzichte van door beleidsmakers opgestelde ramingen vormen onvoldoende aanleiding om de beoogde majeure hervorming al na enkele jaren weer op losse schroeven te zetten. Het probleem van aanhoudende kostenstijgingen bestond ook binnen het gereguleerde stelsel. Wanneer de overheid effectief ingreep om de kostenontwikkeling te beheersen, kwam dit tot uiting in de beperking van het aanbod: wachtlijsten, halfjaarlijks gesloten afdelingen en geen budget om vacatures te vullen.

4.4.5 Winstuitkering in de zorg³³

Het kabinet heeft ook plannen ontvouwd die het voor zorgaanbieders mogelijk maken risicodragend privaat kapitaal aan te trekken. Daar hoort de mogelijkheid bij dat kapitaalverschaffers winstuitkeringen ontvangen. Dit vooruitzicht roept bij sommigen huiver op. Deels is dit een kwestie van koudwatervrees. Tegenstanders vergeten dat privaat kapitaal uit het zorgbudget al ruimschoots wordt beloofd: voorbeelden zijn producenten van medische apparatuur, de farmaceutische industrie, de beloning voor ondernemerschap en geïnvesteerd vermogen van vrijberoepsbeoefenaren en bankleningen waarmee instellingen hun investeringen financieren. In tijden van budgettaire krapte en voortdurend stijgende zorgkosten, kan privaat kapitaal mogelijk leiden tot meer efficiëntie, de spanning op het zorgbudget verlichten en innovatie aanwakkeren. Tegenover deze mogelijke baten staan ook risico's en angst. Angst dat middelen aan de zorg onttrokken worden en dat investeerders met hun kapitaal de zorg en de menselijke maat daarin gaan overheersen.

Om te beoordelen of de inzet van privaat kapitaal ook maatschappelijk rendeeft, zijn twee criteria van belang:

1. Zijn de publieke belangen goed gedefinieerd en afgebakend?
2. Is het mogelijk te monitoren of die publieke belangen inderdaad worden gediend, en zo niet, kunnen dan geloofwaardige sancties worden toegepast?

Recente ervaringen met de inzet van privaat kapitaal in het Slotervaartziekenhuis en de IJsselmeerziekenhuizen stemmen niet pessimistisch. Ook in Duitsland en Zweden zijn de ervaringen met private financiering en zelfs beursgenoteerde ziekenhuizen lang niet slecht. De zorgsector leent zich echter niet voor snel geld. De aard van de zorg en de bijbehorende risico's zijn van dien aard dat het veel meer voor de hand ligt dat partijen meedoen die voor de lange termijn gaan. De vraag is immers, mede door de vergrijzing, redelijk verzekerd en activiteiten in deze sector appelleren aan het ideaal van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Ten aanzien van het definiëren en afbakenen van publieke belangen is er nog wel wat te winnen. Zo wil de overheid de toegang tot goede zorg garanderen voor iedereen die daaraan behoefte heeft. Wat toegankelijkheid in de zorg precies betekent, is echter nog steeds niet duidelijk. Bij dreigende sluiting van een ziekenhuis wordt vaak gesteld dat sluiting de continuïteit

33 Dit onderdeel is deels gebaseerd op Canoy (2011).

van de zorg bedreigt. Maar harde criteria – bijvoorbeeld in termen van maximale reistijd of reisafstand van patiënten en hun familie – ontbreken. Ook de kaart van de zorgkwaliteit toont nog heel wat witte vlekken. De kwaliteit wordt wel bewaakt door de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Nederlandse Zorgautoriteit, beroepsgroepen, patiëntenverenigingen, verzekeraars, de politiek en de media, maar beslist niet op een heldere en uniforme manier.

Inschakeling van private investeerders vereist waarborgen dat zij zich inzetten voor de levering van kwalitatief uitstekende zorg. Bekostigingssystemen dienen daarom zo te worden ingericht dat instellingen geen prikkel krijgen om zich op lucratieve behandelingen te concentreren (*cherry picking*). Ook moet nog hard gewerkt worden aan een bedrijfscultuur waarin het dienen van de patiënt vooropstaat, en niet het maximaliseren van de productie en de inkomens. Ten slotte moeten verzekeraars in een goede positie zijn om overproductie bij zorgaanbieders te voorkomen.

Aan de voorwaarden waaronder is verzekerd dat privaat kapitaal ook maatschappelijk gaat renderen, is dus nog allesbehalve voldaan. Hoe minder het perspectief voor winstuitkeringen wenkt, hoe eerder investeerders echter zullen afhaken.

4.5 Conclusie

De collectieve uitgaven voor de gezondheidszorg zullen ook in deze kabinetsperiode sterk blijven stijgen. Als percentage van de totale uitgaven onder het uitgavenkader nemen de zorguitgaven toe van 24 procent in 2011 tot 27 procent in 2015 (onderdeel 3.3.1). In dit hoofdstuk beschouwen wij het gewenste aandeel van de zorguitgaven in de totale economie als een gegeven. Vanuit de notie dat de productiviteitsgroei in de zorg vaak achterloopt op die in andere sectoren (*Baumol's disease*) en dat de totale uitgaven geen goede en betrouwbare maatstaf zijn voor hoeveelheid en kwaliteit van de geboden zorg, is continue aandacht voor de kostenontwikkeling evenwel geboden. Overigens valt bij de zorg lastig of niet te beoordelen in hoeverre premie- en belastingbetalers waar voor hun geld krijgen, aangezien aard, omvang, kwaliteit en tijdigheid van de zorgdiensten slechts beperkt meetbaar en vergelijkbaar zijn. Vandaar de focus op wat wel meetbaar is: de kosten(ontwikkeling).

Het belangrijkste instrument, tot op de dag van vandaag, is de budgettering van de zorguitgaven op het niveau van de zorgaanbieders, gekoppeld aan een (leidend) macro-economisch budget. De uitwassen van dit systeem in de vorm van rantsoenering, wachtlijsten en fictieve rekenprijzen vormden vanaf de jaren negentig de aanleiding voor radicale veranderingen naar een meer vraaggestuurd systeem waarbij zorgverzekeraars de rol van kostenbewaker toebedeeld is. Het besef dat fijnmazige macrosturing faalt, stimuleerde de invoering van een systeem waarbij de verantwoordelijkheid voor de kosten op de plek komt te liggen waar de meeste mogelijkheden zijn om ze te beheersen: bij de zorgverzekeraars – en in mindere mate bij aanbieders.

Deze omwenteling heeft tot nog toe slechts geleid tot beperkte afschaffing van de budgettering, maar zij ging wel gepaard met een steeds ingewikkelder en fijnmaziger systeem van compensatie (risicoverevening) om verzekeraars zoveel mogelijk gelijke voorwaarden te geven en hun risico's (en daarmee verschillen in premiestelling) zo veel mogelijk te beperken. De ontwikkeling van een productgericht declaratiesysteem (dbc) diende prijsvorming en onderhandelingen op basis van prestaties te bevorderen. Het huidige systeem strompelt nog altijd met

één been over een gebudgetteerd parkoers en hinkelt met het andere been richting prestatiebekostiging. Vooralsnog is iedereen een beetje verantwoordelijk en krijgen premie- en belastingbetalers de voortdurend hoger oplopende rekening gepresenteerd.

Het kabinet heeft onlangs voornemens bekendgemaakt om de loop in het stelsel te krijgen. Het kiest bij de ziekenhuisfinanciering voor afschaffing van budgettering en meer prikkels voor verzekeraars om efficiënter zorg te gaan inkopen. Via een mix van aangepaste segmentering van de ziekenhuiszorg, verbeterde prestatiebekostiging met behulp van een nieuwe productomschrijving (DOT) en het geleidelijk afschaffen van compensaties achteraf voor verzekeraars lijkt minister Schippers aardig op weg om een kerngedachte achter de Zorgverzekeringswet beter tot haar recht te laten komen. Ook ruimere toelating van privaat kapitaal en van daaraan gekoppelde winstuitkeringen lijkt nu op de tekentafel te liggen.

De bewindsvrouw beseft echter ook dat ervaringen van de laatste jaren met grotere vrijheden voor verzekeraars en zorgaanbieders vooralsnog niet tot tastbare resultaten hebben geleid, getuige de forse stijging van zorguitgaven en verzekeringspremies. Zij ziet zich geconfronteerd met een duivels dilemma: meer vrijheid voor partijen is nodig, wil de Zorgverzekeringswet echt functioneren, maar tegelijkertijd zullen de uitgaven op middellange termijn wellicht extra stijgen, doordat de risico's voor ziekenhuizen en verzekeraars toenemen en door de ongewisse uitkomst van onderhandelingen tussen verzekeraars en zorgaanbieders. Die uitkomst zal sterk afhangen van lokale machtsverhoudingen en de kwaliteit van de individuen die feitelijk de onderhandelingen voeren.

Om budgettaire risico's in te dammen heeft de minister een verrassend konijn uit haar hoed getoverd: de aloude budgettering. Wanneer de zorgaanbieders over een nader vastgesteld totaal budget heengaan, kunnen zij achteraf met een macrokaasschaaf allemaal een *haircut* krijgen. De herinvoering van budgettering via deze 'begrenzer' vormt een duidelijke waarschuwing aan het adres van de marktpartijen, maar de vraag lijkt gerechtvaardigd hoe geloofwaardig en effectief de dreiging met deze stok achter de deur is. De afgelopen jaren hebben bewezen dat ramingen van de uitgaven voor ziekenhuiszorg onnauwkeurig zijn en daarmee ook nauwelijks afdwingbaar. Grijpt het kabinet naar de begrenzer, dan valt redelijk eenvoudig te voorspellen dat de wachtlijsten weer langer worden. Daarnaast ontmoedigen algemene kortingen instellingen die efficiënt en met relatief lage kosten werken (de 'goeden'), terwijl de sanctie niet wordt toegespitst op aanbieders die hun kosten relatief slecht beheersen (de 'kwaden').

Verder valt op dat het kabinet het risico dat de raming van de uitgaven voor ziekenhuiszorg wordt overschreden bij de zorgaanbieders neerlegt, terwijl vanuit de basisgedachte van het nieuwe systeem juist de verzekeraars bij uitstek de partij zijn die geacht wordt de uitgavenontwikkeling te kunnen beheersen.

Literatuur

- Canoy, M.F.M. (2011), Privaat kapitaal heeft potentie in zorg, *Het Financieele Dagblad*, 22 februari
- Cutler, D.M. (2001), The third wave in health care reform, in S. Ogura, T. Tachibanaki en D.A. Wise (red.), *Aging issues in the United States and Japan*, Chicago: University of Chicago Press, 169-186

- Douven, R.C.M.H. (2010), *Ex-postcorrectiemechanismen in de Zorgverzekeringswet: hoe nu verder?*, CPB Document 212, Den Haag: Centraal Planbureau
- Halbersma, R., en M. Mikkers (2010), Afschaffing macronacalculatie voor zorgverzekeraars verlaagt doelmatigheidsprikkels, *VGE Bulletin*, 27(10), 13-19
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2007), *Beschrijving van het risicovereveningssysteem van de Zorgverzekeringswet*, Den Haag: Ministerie van VWS
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2010), *Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan VRZ zorgverzekeraars. Risicoverevening 2010*, Den Haag: Ministerie van VWS
- Nederlandse Zorgautoriteit (2008), *Advies Bekostiging medisch specialisten*, Utrecht: NZa
- Nederlandse Zorgautoriteit (2011a), *Brief aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Besluit productstructuur-DOT*, Utrecht: NZa
- Nederlandse Zorgautoriteit (2011b), *Brief aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Voorlopige verkenning maximale uitbreiding B-segment*, Utrecht: NZa
- Nederlandse Zorgautoriteit (2011c), *Verslag consultatie verkenning maximale uitbreiding B-segment*, Utrecht: NZa
- Nederlandse Zorgautoriteit (2011d), *Brief aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Verkenning maximale uitbreiding B-segment*, Utrecht: NZa
- Nederlandse Zorgautoriteit (2011e), *Consultatiedocument Honorarium medisch specialisten DOT 2012. Berekening honorariumcomponent per zorgproduct*, Utrecht: NZa
- Nederlandse Zorgautoriteit (2011f), *Consultatiedocument Invoering prestatiebekostiging medisch specialistische zorg*, Utrecht: NZa
- Nederlandse Zorgautoriteit (2011g), *Marktscan Medisch specialistische zorg. Weergave van de markt 2006-2010*, Utrecht: NZa
- Pomp, M. (2010), *Een beter Nederland. De gouden eieren van de gezondheidszorg*, Amsterdam: Uitgeverij Balans
- Schut, F.T., en C.A. de Kam (2010), Het budgettaire zorgenkind, in C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (red.), *Miljardendans in Den Haag. Over bezuinigingen en belastingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 89-113
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg, en H.P. van Dalen (2005), *De cirkel van goede intenties. De economie van het publieke belang*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Tweede Kamer (2000-2001), *Vraag aan bod. Hoofdpijnen van vernieuwing van het zorgstelsel*, 27 855, nr. 2
- Tweede Kamer (2009-2010a), *Slotwet en jaarverslag Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 32 360 XVI, nrs. 1-3
- Tweede Kamer (2009-2010b), *Wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg en enkele andere wetten in verband met de aanvulling met instrumenten voor bekostiging (Wet aanvulling instrumenten bekostiging WMG). Memorie van toelichting*, 32 393, nr. 3
- Tweede Kamer (2009-2010c), *Wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg en enkele andere wetten in verband met de aanvulling met instrumenten voor bekostiging (Wet aanvulling instrumenten bekostiging WMG). Nota naar aanleiding van het verslag*, 32 393, nr. 7
- Tweede Kamer (2010-2011), *Brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Zorg die loont*, 32 620, nr. 6

Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit

M.A. Allers

M.J. Fraanje

5.1 Inleiding

De wortels van onze natie liggen in de zestiende eeuw. Destijds begon ons land als betrekkelijk los verband van in hoge mate autonome provincies. Die zagen enerzijds genoeg gemeenschappelijke belangen om op een aantal terreinen samen te werken, maar bezaten anderzijds te veel eigenheid om zich uit te leveren aan een overkoepelend verband. De provincies waren ook identiteitsdrager: inwoners voelden zich Hollander, Zeeuw of Fries. Tegenwoordig ligt dit anders. In sommige regio's ontlenden mensen hun identiteit wellicht nog steeds voor een deel aan de provincie waarin zij wonen, maar zeker in de Randstad hebben andere eenheden – Nederland, een regio of de woonplaats – die functie overgenomen.

Hier zal een van de oorzaken liggen van het feit dat de positie van het middenbestuur in het algemeen en die van de provincies in het bijzonder al kort na het einde van de Tweede Wereldoorlog onderwerp van debat werd. Dat debat heeft tot nu toe niet geleid tot een fundamentele aanpassing van de bestuurlijke organisatie van ons land. In 1986 werd Flevoland weliswaar de twaalfde provincie, maar de reden was landwinning en niet een wijziging van de bestuurlijke schaal. Het 'huis van Thorbecke' met drie bestuurslagen en het waterschap als functioneel bestuur staat – ondanks alle pogingen om het te renoveren – nog ongewijzigd overeind.

Het kabinet-Rutte gaat een nieuwe poging ondernemen om het middenbestuur van schaal en karakter te veranderen. Het regeerakkoord zegt dat “het kabinet met een voorstel (komt) tot opschaling van het provinciaal bestuur in de Randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland), ook om nieuwe bestuurlijke hulpstructuren te voorkomen.” Tegelijk ligt het in de bedoeling in de Randstad “bevoegdheden op het gebied van vervoer en infrastructuur van Rijk, provincies, regio's en gemeenten” over te dragen aan “een te vormen Infrastructuurautoriteit”.¹

¹ Tweede Kamer (2010–2011), p. 7.

Dit hoofdstuk houdt deze twee voorstellen kritisch tegen het licht. Centrale vraag daarbij is: wat is het probleem en in hoeverre dragen opschaling van het middenbestuur in de Randstad en de oprichting van een Infrastructuurautoriteit bij aan de oplossing ervan? Voor een beter begrip maakt onderdeel 5.2 eerst de argumenten voor decentralisatie van taken en de motieven voor centralisatie (dan wel opschaling) inzichtelijk. Vervolgens geeft onderdeel 5.3 een beknopt overzicht van het debat over schaal, nut en noodzaak van het middenbestuur sinds 1945. Daarbij staat het zoeklicht op de argumenten die in dat debat leidend zijn geweest. Als vanzelf komt vervolgens in onderdeel 5.4 de vraag bovendien of de voorstellen van het kabinet-Rutte kunnen bijdragen aan de oplossing van het waargenomen probleem. Onderdeel 5.5 vat samen en trekt conclusies.

5.2 Argumenten voor decentralisatie dan wel opschaling

Afgezien van enkele stadstaten kent elk land verschillende overheidslagen, zelfs dwergen zoals Malta en Luxemburg. De reden is dat de optimale schaal van overheidstaken nogal verschilt. Sommige zaken kunnen beter op nationaal niveau worden geregeld, andere activiteiten kunnen het beste op decentraal niveau worden uitgevoerd. Van een aantal overheidstaken is meteen duidelijk op welk niveau ze thuishoren. Zo zal niemand serieus voorstellen gemeenten verantwoordelijk te maken voor de landsverdediging. Bij veel andere overheidstaken is de keus voor het schaalniveau echter niet zo eenvoudig.

Vaak wordt voetstoots aangenomen dat decentralisatie van overheidsbeleid inherent 'goed' is.² De titel van een recent rapport van de Raad van State geeft deze visie goed weer: Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan.³ Dit is ook het officiële beleid in Nederland. De Gemeentewet en de Provinciewet schrijven voor dat beleid waar mogelijk wordt gedecentraliseerd. In lijn hiermee heeft het kabinet-Rutte als ambitie in zijn regeerakkoord opgenomen dat taken op een niveau zo dicht mogelijk bij de burgers worden neergelegd.⁴ Dit is echter een eenzijdig uitgangspunt. Decentralisatie mag geen doel op zichzelf zijn, maar is alleen zinvol wanneer de voordelen de nadelen overtreffen.⁵ Is dat niet zo, dan kan centralisatie aangewezen zijn. Onder centralisatie verstaan we dat een gegeven taak aan een 'hogere' bestuurlijk schaalniveau wordt toegewezen. Dat kan door taakverschuiving naar een hogere bestuurslaag, maar ook door de grenzen van bestaande bestuurlijke eenheden ruimer te trekken (opschaling). Een voorbeeld van opschaling is de vorming van één Randstadprovincie.

Voordelen van centralisatie hebben te maken met het beperken van grensoverschrijdende effecten van beleid en met het behalen van schaalvoordelen (*economies of scale*) en combinatievoordelen (*economies of scope*). Uit de literatuur zijn verschillende argumenten voor en tegen decentralisatie af te leiden. Hieronder wordt nagegaan in hoeverre die pleiten voor of tegen provinciale opschaling in de Randstad.

2 Allers (2010a); Fraanje (2010).

3 Raad van State (2009).

4 Tweede Kamer (2010–2011), p. 6.

5 Zie ook: Boorsma en Allers (2006); Ederveen et al. (2006); Allers en De Kam (2010).

Voordelen van decentralisatie

Misschien wel het belangrijkste voordeel van decentralisatie is dat zij maatwerk mogelijk maakt, waarbij het beleid beter is afgestemd op de wensen van burgers.⁶ Wanneer de voorkeuren voor overheidsvoorzieningen binnen geografische gebieden redelijk homogeen zijn, en deze voorkeuren tussen gebieden voldoende variëren, neemt de welvaart toe door deze voorzieningen op decentraal niveau aan te bieden. Elke decentrale overheid kan dan soort en hoeveelheid voorzieningen aanbieden die het beste aansluiten bij de plaatselijke of regionale behoeften. Dit voorkomt dat de inwoners van het ene gebied meer voorzieningen (en dus hogere belastingen) krijgen dan zij wensen, terwijl de inwoners van een ander gebied graag meer belasting hadden betaald in ruil voor een hoger voorzieningenniveau. Centralisatie betekent eenheidsworst, decentralisatie maakt maatwerk mogelijk. Dit leerstuk staat bekend als het Oates-theorema.

Hoe groot dit voordeel is, hangt af van de mate waarin voorkeuren voor voorzieningen variëren. Decentralisatie is zinvoller naarmate de verschillen *tussen* gemeenten of provincies groter zijn, en naarmate de verschillen *binnen* gemeenten of provincies kleiner zijn.⁷ Provincies zijn primair verantwoordelijk voor voorzieningen waaraan de behoefte in verschillende provincies vermoedelijk ongeveer even groot zal zijn. Denk aan ruimtelijke ordening en het toezicht op de gemeentefinanciën. Op basis van het Oates-theorema valt daarom moeilijk bezwaar aan te tekenen tegen provinciale schaalvergroting.

Decentralisatie kan – in de tweede plaats – ook leiden tot grotere betrokkenheid van burgers bij het bestuur. Op lokaal niveau invloed uitoefenen is eenvoudiger dan op provinciaal of landelijk niveau. Het is belangrijk dat burgers in ieder geval het idee hebben enige invloed te kunnen uitoefenen op beleid dat hen direct raakt. Gemeentelijke opschaling kan dit idee aantasten.⁸ In het verlengde van dit argument wordt wel gesteld dat decentrale overheden kleinschalige verbanden bieden die hun inwoners een identiteit verschaffen die tegenwicht kan bieden tegen onzekerheden door globalisering.⁹ Dit gaat voor Fryslân en Limburg vermoedelijk wel op, maar voor de Randstadprovincies is dit effect aanmerkelijk kleiner, zo het al bestaat. Bovendien koesteren ook Achterhoekers en Twenten hun eigen identiteit, zonder dat daarvoor een aparte provincie nodig is.¹⁰

Ten derde bevordert decentralisatie innovatie van beleid. Bestuurders zijn geen alleswetters. Als zich een nieuw probleem aandient, is de beste oplossing niet altijd op voorhand duidelijk. Wanneer decentrale overheden verschillende oplossingen kiezen voor de aanpak van een bepaald maatschappelijk probleem, blijkt al snel welke maatregelen werken en welke niet. Dit maakt experimenten mogelijk die op nationale schaal te riskant zouden zijn. Andere provincies of gemeenten kunnen doeltreffend beleid vervolgens overnemen. Provincies ontvingen de afge-

6 Oates (1972).

7 Allers (2010b).

8 Zo blijkt de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen na herindeling vaak lager te liggen (Fraanje *et al.*, 2008). Anderzijds is de opkomst bij landelijke verkiezingen aanzienlijk groter dan die bij plaatselijke verkiezingen. De verklaring kan zijn dat burgers zich bij nationale problemen sterker betrokken voelen.

9 Commissie-Van Aartsen (2007).

10 Giebels (2010).

lopen jaren van het Rijk geld via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Iedere provincie besteedde dat geld op een verschillende manier en werkte daarbij op diverse manieren samen met particulieren of maatschappelijke organisaties. Tegelijk volgden de provincies elkaars initiatieven nauwlettend om zodoende een succesvolle aanpak te kunnen imiteren. Bij een geringer aantal provincies zullen vermoedelijk minder verschillende oplossingen voor actuele problemen worden getest. Dit kan het leereffect van decentralisatie beperken.

Het overnemen van succesvol beleid krijgt een impuls door politieke maatstafconcurrentie.¹¹ Dit is de vierde reden waarom decentralisatie tot beter beleid kan leiden. Het begrip maatstafconcurrentie (*yardstick competition*) komt uit de politieke economie. Politieke economen gaan ervan uit dat bestuurders niet automatisch doen wat goed is voor de burger. Die kan bestuurders desgewenst wegstemmen, maar hij moet dan wel over goede informatie beschikken om de prestaties van zittende bestuurders te kunnen beoordelen. Bij de rijksoverheid hebben kiezers geen goed vergelijkingsmateriaal om de prestaties van landelijke politici te kunnen beoordelen. De situatie in andere landen is immers doorgaans onvergelijkbaar, zodat alleen vergelijking met de prestaties van voorafgaande kabinetten overblijft. Maar omstandigheden veranderen: het ene kabinet krijgt te maken met een mondiale crisis, terwijl het andere kabinet kan meeliften met een gunstige internationale conjunctuur. Kiezers kunnen prestaties van landelijke politici dus moeilijk objectief beoordelen.

Door dit gebrek aan transparantie hoeven landelijk opererende politici maar beperkt rekenschap af te leggen. Prestaties van decentrale overheden zijn onderling veel beter te vergelijken dan die van landen, vooral wanneer hun omvang en omstandigheden niet te veel verschillen. Ook hebben alle decentrale overheden tegelijkertijd met een gegeven stand van de conjunctuur te maken. Kiezers kunnen de prestaties van hun eigen bestuurders dus afzetten tegen die van politici in vergelijkbare bestuurseenheden. Dit versterkt het democratische proces, en het dwingt bestuurders zich in te spannen.

Het bestaan van maatstafconcurrentie is aangetoond in diverse landen, waaronder voor Nederlandse gemeenten.¹² Of dit verschijnsel bij provincies een rol speelt valt te betwijfelen. Waar gemeenten zeer concrete diensten voortbrengen, en bovendien zichtbare belastingen heffen, verschijnt de provincie vrijwel niet op de radar van de doorsneeburger. De meeste werkzaamheden van de provincies lopen weinig in het oog, net als de provinciale belasting – een opslag op de door de rijksoverheid geheven motorrijtuigenbelasting.

De vier genoemde voordelen van decentralisatie treden alleen op wanneer decentrale overheden hun taken naar eigen inzicht kunnen uitvoeren.¹³ Zonder lokale of provinciale autonomie is geen maatwerk mogelijk, raken burgers niet beter betrokken bij het bestuur, is geen innovatie mogelijk door duizend bloemen te laten bloeien, en is maatstafconcurrentie inhoudsloos. Toch kan decentralisatie ook zonder autonomie voordelen bieden. Dit is het geval wanneer decentrale uitvoering van landelijk uniform beleid tot lagere kosten leidt, bijvoorbeeld doordat de informatie die voor een goede uitvoering nodig is al op lokaal of regionaal niveau beschikbaar

¹¹ Salmon (1987).

¹² Allers en Elhorst (2005).

¹³ Allers (2010a).

is. Bij decentrale uitvoering is het niet nodig beleidsinformatie eerst naar Den Haag te sturen, en de Haagse beslissingen vervolgens weer naar beneden te geleiden. Een voorbeeld is de provinciale taak op het gebied van de ruimtelijke planning. Provincies hebben meer dan het Rijk zicht op de regionale behoefte aan woningen en bedrijventerreinen, en op de plannen van individuele gemeenten op dit terrein. Zolang een Randstadprovincie niet een te groot geografisch gebied gaat bestrijken, blijft dit informatievoordeel vermoedelijk in stand. Dat geldt des te sterker wanneer niet één maar twee Randstadprovincies zouden worden gevormd.

Voordelen van centralisatie

Hoe kleiner de geografische bestuurseenheid is, hoe groter de kans wordt dat omliggende gebieden door het beleid van die eenheid worden geraakt, in positieve of in negatieve zin. Zo maken niet-inwoners soms gebruik van provinciale voorzieningen. Geluidsoverlast of luchtverontreiniging kan grensoverschrijdend zijn. Omdat zulke externe effecten de beslissers – en hun lokale of provinciale kiezers – zelf niet raken, wordt er doorgaans niet of te weinig rekening mee gehouden. Om dit probleem te vermijden dient de omvang van een bestuurlijke eenheid ten minste zo groot te zijn als het geografische bereik van de door die eenheid aangeboden voorzieningen. Anders gezegd: bestuurlijke eenheden moeten minimaal de schaal hebben van de taken die onder hun verantwoordelijkheid vallen.

Aangezien elke voorziening en elk probleem weer een ander bereik heeft, is dit uitgangspunt in de praktijk niet volledig toepasbaar. Wel is duidelijk dat externe effecten in de Randstad op grote schaal voorkomen. Bestuurlijk gezag (de provinciegrenzen), ruimtelijk bereik van door provincies aangeboden voorzieningen en de schaal van op te lossen problemen vallen geografisch niet samen.¹⁴ Dit is met name het geval op het gebied van verkeer en vervoer en ruimtelijke planning, beleidsterreinen die tot de kerntaken van provincies horen. Forensenstromen laten zien dat de Randstadprovincies economisch sterk verweven zijn, veel meer dan het geval is in de rest van het land. Hier ligt een valide argument voor provinciale opschaling in de Randstad. Tenminste, als die opschaling zich beperkt tot de Randstad zelf, en niet het gehele gebied van de huidige vier Randstadprovincies omvat. Urk en Texel bijvoorbeeld zijn duidelijk minder sterk met de Randstad verweven.

Wanneer ruimtelijke taken en bestuurlijke schaal te veel afwijken, bedient de beleidspraktijk zich nogal eens van hulpstructuren, veelal samenwerkingsverbanden van gemeenten. Een veelheid van zulke bestuurlijke hulpconstructies leidt echter gemakkelijk tot troebele verhoudingen – wie gaat waar over? – en tot stroperige besluitvorming. Dit is de befaamde bestuurlijke drukte die het kabinet wil aanpakken. Eén manier om dat te doen is het creëren van één Randstadprovincie, die taken overneemt van bestaande organisaties.

Een ander voordeel van centralisatie komt aan het licht, wanneer bij de productie van overheidsvoorzieningen schaalvoordelen optreden: de kostprijs per eenheid product daalt, naarmate de dienstverlenende instantie een groter volume ‘draait’. Dit argument voor bestuurlijke opschaling wordt niet altijd even zorgvuldig gebruikt.¹⁵ Ook valt het schaalprobleem in veel

¹⁴ Zie ook De Groot *et al.* (2010).

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Allers (2010c) en Allers en Hoebe (2010).

gevallen wel te omzeilen door uitbesteding van de productie of door bij de voortbrenging samen te werken met andere bestuurseenheden. Zo wordt vuilnis in kleine gemeenten vaak door een particulier bedrijf of een naburige grote gemeente ingezameld. Gemeenten kunnen in zulke gevallen wel zelf het niveau van de dienstverlening vaststellen, en de manier van tarifiering. Niet het beleid zelf, maar slechts de uitvoering daarvan wordt dan uitbesteed. In tegenstelling tot gemeenten zijn provincies echter minder betrokken bij het zelf voortbrengen van producten of diensten. Provincies maken vooral beleid, en daarbij zijn schaalvoordelen minder evident, vooral als schaalvergroting leidt tot meer heterogeniteit – grotere verschillen tussen regio's binnen provincies die elk apart beleid behoeven. Schaalvoordelen wegen als argument ten gunste van een Randstadprovincie dus minder zwaar.

Het takenpakket van een overheidslaag moet een coherent geheel vormen. De verantwoordelijkheid voor sommige taken kan soms het beste worden gecombineerd. Dat is het geval wanneer combinatie van taken de mogelijkheid biedt om beter beleid te maken, maar ook wanneer de bemoeienis van verschillende organisaties met verwante taken gemakkelijk kan leiden tot het afschuiven van lasten. Dat laatste doet zich bijvoorbeeld voor wanneer één instantie beslist over de aanspraak op een uitkering, een bepaalde vorm van zorg of een persoonsgebonden budget, terwijl een andere instantie voor de financiële gevolgen opdraait. In zulke gevallen kunnen de beslissing over de claim en de financiering van toegekende aanspraken het beste in één hand liggen. Om die reden zijn de gemeenten in het kader van de Wet werk en bijstand financieel verantwoordelijk gemaakt voor de bijstandsuitkeringen. Combinatievoordelen (*economies of scope*) pleiten ervoor om, nu de gemeenten deze verantwoordelijkheid hebben gekregen, hen tevens te belasten met andere regelingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Om dat waar te kunnen maken moeten gemeenten wel voldoende omvang hebben. Het gaat hier in feite om een specifieke vorm van schaalvoordelen, het tweede argument voor centralisatie. Het eerste argument voor opschaling en het *economies of scope* argument kunnen elkaar versterken. Het streven naar een consistent takenpakket kan leiden tot een overdracht van bevoegdheden. Vervolgens kan het zo zijn dat het geografische bereik en de omvang van de vraagstukken die aan die nieuwe bevoegdheden en taken ten grondslag liggen, niet aansluiten bij de bestuurlijk schaal.

Zulke *economies of scope* bestaan evenzeer in het middenbestuur. Terwijl op lokaal niveau een trend waarneembaar is naar bundeling van taken uit het sociale domein, zouden taken uit het fysieke domein vooral op provinciaal niveau kunnen worden ondergebracht. De zorg voor de regionale infrastructuur is een belangrijke provinciale taak. Provincies beslissen over het al dan niet aanleggen van provinciale wegen en kunnen daarmee zorgen voor een adequate doorstroming van het verkeer. In samenhang daarmee is het logisch als provincies ook het regionale openbaar vervoer zouden bestieren. In de Randstad rond de vier grote steden dragen echter de stadsregio's (WGR-plusregio's) zorg voor de aanbesteding van het openbaar vervoer. Ook wanneer deze taak zou overgaan naar het middenbestuur, is het echter niet evident dat de bestaande provincies een te geringe omvang hebben om extra taken op dit terrein aan te kunnen. Het *economies of scope*-argument pleit daarom niet direct voor provinciale schaalvergroting.

Een laatste argument voor centralisatie is dat sommige voorzieningen zo belangrijk zijn dat zij in het hele land op uniforme wijze beschikbaar moeten zijn. Het centrale gezag overstemt dan

lokale of regionale wensen voor een afwijkend voorzieningenniveau. Het is niet meteen duidelijk hoe dit paternalisme bijdraagt aan een hogere welvaart. Wel is het klaar dat op sommige beleidsterreinen regionale verschillen door grote groepen in de samenleving worden afgewezen. Dit probleem speelt echter nauwelijks op provinciaal niveau. Daarvoor verschillen de preferenties voor overheidsvoorzieningen tussen inwoners van verschillende provincies te weinig. De provinciale voorzieningenniveaus zijn ook niet zo verschillend dat dit maatschappelijk verzet oproept.

Padafhankelijkheid

Nadelen van decentralisatie verminderen door gemeenten of provincies groter te maken. De voordelen van decentralisatie nemen dan echter navenant af. Daar staat tegenover dat grensoverschrijdende effecten minder voorkomen, en dat schaal- en combinatievoordelen zijn te behalen. De voor- en nadelen van decentralisatie moeten dus tegen elkaar worden afgewogen. Die afweging – wanneer daarvan al expliciet sprake is – vindt in de praktijk stapsgewijs plaats. Daardoor kan padafhankelijkheid optreden: de uitkomst hangt af van de volgorde waarin decentralisatievoorstellen worden gedaan. Immers, wanneer bepaalde taken eenmaal zijn gedecentraliseerd, kunnen die – op basis van het *economies of scope* argument – decentralisatie van verwante taken uitlokken. Elke stap kan, afzonderlijk beschouwd, een goede zijn. Dit kan er echter toe leiden dat op decentraal niveau uiteindelijk een groot cluster van verwante taken terechtkomt, dat – wanneer het dadelijk als geheel was beschouwd – nooit zou zijn gedecentraliseerd.¹⁶ Omgekeerd kan dit proces bij een andere beginsituatie juist leiden tot een te sterke mate van centralisatie.

5.3 Kleine historie van het debat over het middenbestuur

Pleitbezorgers voor herinrichting van het openbaar bestuur verzochten vaak dat over dit onderwerp in de afgelopen decennia een flinke stapel voorstellen is gepubliceerd, maar dat er desondanks weinig is veranderd.¹⁷ Deze gedachtegang veronderstelt impliciet dat alle voorstellen min of meer dezelfde kant op wijzen. Het tegendeel is het geval. Het debat over de rol van het middenbestuur kent een lange geschiedenis en is daarbij verschillende kanten op gegaan. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn grofweg vier fasen herkenbaar waarin steeds één oplossingsrichting dominant was. In de eerste drie fasen ging het debat vooral over de structuur van het openbaar bestuur, in de laatste fase over taakverdeling en kerntaken.

Eerste fase

In de eerste decennia na 1945 wordt gepleit voor toevoeging van een vierde regionale bestuurslaag tussen gemeenten en provincies. De commissie-Koelma (1947) constateert dat tussen grote steden en omliggende gemeenten sprake is van een regionaal gat. De instelling van districten moet dat gat dichten. Het parlement ziet echter weinig in de voorstellen van Koelma en stemt vervolgens in met de Wet gemeenschappelijke regeling, die bovenlokale samenwerking tussen gemeenten mogelijk maakt.

¹⁶ Carbonara et al. (2009).

¹⁷ Bijvoorbeeld de Werkgroep Openbaar bestuur (2010).

De afwijzing van Koelma's voorstellen betekende niet dat ze definitief in de la verdwenen. Met de instelling van het Openbaar Lichaam Rijnmond in 1965, als voorloper van wat nu bekend is als de stadsregio Rotterdam, wordt feitelijk een district rondom Rotterdam gevormd tussen het lokale en het provinciale niveau in. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening komt vervolgens in 1972 met een voorstel om aan de bestuurlijke organisatie van Nederland 44 gewesten toe te voegen.¹⁸ Ook deze adviesraad spreekt van een regionaal gat en de urgente behoefte aan gecoördineerd en samenhangend beleid op regionale schaal. Het advies van de Raad sloeg neer in een wetsontwerp, maar dit is nooit door beide Kamers van de Staten-Generaal aanvaard.

Tweede fase

De ontwerpwet Reorganisatie binnenlands bestuur van het kabinet-Den Uyl vormt het startpunt voor de tweede fase.¹⁹ De gedachte aan de toevoeging van een vierde bestuurslaag wordt daarin losgelaten. In plaats daarvan komt het voorstel voor *schaalverkleining* van de provincies. Toenmalig minister De Gaay Fortman van Binnenlandse Zaken stelt voor om 24 provincies te vormen. Het kabinet-Lubbers I trekt het wetsvoorstel begin jaren tachtig in. Ook nu betekent dit niet dat de voorstellen daarmee van tafel zijn. De commissie-Montijn (1989) presenteert een advies dat in zijn uitwerking veel weg heeft van de ideeën van het kabinet-Den Uyl, namelijk de vorming van agglomeratiegemeenten rondom de grote steden. Aangezien de agglomeratiegemeenten grotendeels provincievrij zullen zijn, betekenen deze voorstellen feitelijk dat het middenbestuur wordt verrijkt met de komst van stadsprovincies.

De adviezen van de commissie-Montijn worden in de eerste helft van de jaren negentig vervolgens gedeeltelijk uitgewerkt in de wetten Besturen op niveau.²⁰ Zij mikten op de vorming van zeven stadsregio's rondom de vier grote steden en de regio's Eindhoven, Arnhem-Nijmegen en Enschede-Hengelo. Aanvankelijk geeft het kabinet-Lubbers III de stadsregio's de vrijheid om zelf hun bestuurlijke model te kiezen. Met de Kaderwet bestuur in verandering (1994) wordt echter nadrukkelijker gestuurd naar de totstandkoming van eigenstandige stadsprovincies.²¹ Twee referenda, in Rotterdam en in Amsterdam, gooien in 1995 roet in het eten. De stadsprovincies worden door de inwoners van de twee grootste steden met forse meerderheden weggestemd. Hierdoor komt het debat over de bestuurlijke organisatie van Nederland in het algemeen en het middenbestuur in het bijzonder voor enkele jaren stil te liggen.

Dat tijdelijke moratorium kan ook verklaren waarom een interessant rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in de vergetelheid is geraakt. In *Orde in het binnenlands bestuur* toont de WRR zich sceptisch over de noodzaak van structuurwijzigingen als hefboom voor een beter openbaar bestuur.²² De energie moet niet worden gestoken in het schetsen van nieuwe blauwdrukken, maar in het duidelijker onderscheiden van verantwoordelijkheden van bestuurslagen. De WRR laat zich verder kritisch uit over de toekomst van de provincie als algemene bestuurslaag en komt daarom tot een pleidooi voor een provincie met een beperkt takenpakket en een gesloten huishouding.

18 Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (1973).

19 Zie: Ontwerpwet reorganisatie binnenlands bestuur (1976).

20 Besturen op niveau (1990) en Besturen op niveau II (1991), beide van het kabinet-Lubbers III.

21 Kaderwet bestuur in verandering (1994) van het kabinet-Kok I.

22 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995).

Derde fase

De derde fase en de vierde fase lopen gedeeltelijk door elkaar heen. In de derde fase ligt de nadruk op opschaling van het middenbestuur naar vijf à zes landsdelen, terwijl in de vierde fase de discussie zich verplaatst naar door bestuurslagen te verrichten taken en de verdeling van verantwoordelijkheden. De publicatie van het gezaghebbende rapport *Op schaal gewogen* van de commissie-Geelhoed (2002) luidt de derde fase in. Kern van het rapport is een pleidooi voor een middenbestuur dat zich toelegt op economie, duurzaamheid, water en landinrichting (past bij de vierde fase). De meeste aandacht krijgt evenwel de stelling uit het rapport dat het middenbestuur in Nederland moet worden opgeschaald. Bestuurlijke drukte en vraagstukken die de huidige schaal van de vier Randstadprovincies overschrijden zouden de urgente aanleiding zijn om eerst en vooral in de Randstad de mogelijkheden voor grotere landsdelen te bezien. De commissie-Geelhoed presenteert een variant met een Noord- en een Zuidvleugel, maar schetst ook de contouren van één Randstadprovincie. *Op schaal gewogen* weegt de voor- en nadelen van deze opties, maar spreekt geen voorkeur uit.

Met de verschijning van het genoemde rapport doet een nieuw argument in het debat zijn intrede. Aanvankelijk spitste de meningsvorming zich toe op bestuurlijke problemen door vraagstukken die gemeentegrenzen overschrijden, maar die te diffuus en te kleinschalig voor de provincies zijn (eerste en tweede fase). Dat heeft allerlei hulpconstructies opgeleverd, zoals regionale samenwerkingsverbanden en in grote steden ook deelgemeenten. Zij veroorzaken evenwel bestuurlijke drukte en daarmee bestuurlijke inertie. Drie jaar later komen de commissarissen van de vier Randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden met een op dit nieuwe argument gestoelde noodkreet.²³ De zogenoemde *Holland Acht* wil een vereenvoudiging van het bestuur in de Randstad bewerkstellingen, omdat bestuurlijke drukte debet zou zijn aan de teloorgang van de Randstad als internationaal concurrerende regio. De acht bestuurders dragen zelf geen oplossing aan, omdat zij onderling sterk van mening verschillen hoe de bestuurlijke organisatie in de Randstad vereenvoudigd dient te worden.

De commissie-Kok (2007), die als uitvloeisel van de noodkreet van de *Holland Acht* wordt ingesteld, adviseert onomwonden tot de vorming van één Randstadprovincie. Omdat oud-premier Kok als geen ander weet hoe ingewikkeld het tot stand brengen van structuurwijzigingen is, bevat het eindrapport tevens de aanbeveling om niet te wachten totdat die nieuwe Randstadprovincie is gerealiseerd, maar direct al met een urgentieprogramma voor de Randstad te starten, waarbij vraagstukken die door bestuurlijke inertie tot dusverre onopgelost bleven meteen worden opgepakt. Het kabinet-Balkenende IV dat kort na de publicatie van het rapport-Kok wordt geïnstalleerd, neemt het eerste advies niet en het tweede advies wel over. Het programma *Randstad Urgent* blijkt bovendien redelijk succesvol te zijn.²⁴

Tussen de noodkreet van de *Holland Acht* en de aanbeveling van één Randstadprovincie van de commissie-Kok in, brengt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in 2006 nog een advies uit.²⁵ Het rapport *Bestuur op maat* zet uiteen dat een Randstadprovincie het bestuurlijke evenwicht in Nederland danig zal verstoren. Hier wordt het leeuwendeel van het bruto nationaal inkomen verdiend en het is volgens de Rob daarom niet goed als de Randstad een aparte

23 Holland Acht (2005).

24 Korsten *et al.* (2010), p. 121 e.v.

25 Raad voor het openbaar bestuur (2006).

bestuurlijke positie krijgt. De Rob pleit daarom voor een Noord- en Zuidvleugel, waarbij een deel van de provincie Utrecht in de Zuidvleugel en een stuk in de Noordvleugel zou moeten opgaan.

Vierde fase

Het rapport *Wil tot verschil* van de commissie-Bovens markeert de overgang van de derde naar de vierde fase. Deze door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ingestelde commissie kreeg in 2006 bekendheid door haar pleidooi voor een gesloten huishouding van provincies.²⁶ Zij constateert dat het sociale beleid en het stedenbeleid van de provincies de gemeenten in de weg zitten. Na invoering van een gesloten huishouding zouden provincies zich alleen nog mogen bezighouden met de hun wettelijk opgedragen taken. Zodoende ligt expliciet vast dat provincies wegblijven van taken die al door gemeenten en het Rijk worden uitgevoerd. Tot de kerntaken van provincies rekent de VNG-commissie: planning op de gebieden ruimtelijke ordening, infrastructuur en economische ontwikkeling, herinrichting van het landelijk gebied, milieu, water en goed omschreven toezicht op gemeenten en bovengemeentelijke samenwerkingsarrangementen.

Kort voor de verkiezingen van de Provinciale Staten in 2007 doet bestuurskundig onderzoekster Peters in het debat over het provinciale takenpakket een flinke duit in het zakje met haar boek *Het opgeblazen bestuur*.²⁷ Daarin kapittelt ze de provinciebesturen die actief zijn op het gebied van bijvoorbeeld armoede- en daklozenbeleid. Provincies willen te graag zichtbaar zijn voor de burgers en zijn zich daarom gaan bezighouden met taken die dichtbij de mensen liggen, terwijl hun bestaansrecht nu juist ligt in het oplossen van belangrijke ruimtelijkeordeningsvraagstukken. Die zijn wellicht voor de burger minder zichtbaar, maar daarom niet minder belangrijk.

De door het kabinet-Balkenende IV ingestelde commissie-Lodders (2008) onderstreept nog eens dat provincies zich zouden moeten beperken tot het ruimtelijk-economische domein en cultuur. Deze visie krijgt extra gewicht door het rapport van de taakgroep-D'Hondt, die bijna gelijktijdig met de commissie-Lodders naar het lokale takenpakket heeft gekeken en benadrukt dat gemeenten vooral over het sociale domein gaan.²⁸ Veel provincies gebruiken het rapport van de commissie-Lodders als leidraad bij intern gevoerde kerntakendiscussies. Een aantal provincies blijft zich niettemin sterk verzetten tegen enige vorm van zelfbeperking; zij wijzen naar de grondwettelijk vastgelegde open huishouding die provincies de vrijheid geeft om zelf te bepalen met welke zaken zij zich bezighouden.

Aan de vooravond van de Tweede-Kamerverkiezingen van 2010 doet de werkgroep Openbaar bestuur (2010) vergaande voorstellen om het openbaar bestuur te reorganiseren. De meest drastische naar voren geschoven variant behelst afschaffing van de provincies en rigoureuze opschaling van lokale overheden tot 25 à 30 regiogemeenten.²⁹ Een minder ingrijpende variant ziet een eindbeeld van vijf tot acht provincies en 100 tot 150 gemeenten. Er moet één Randstad-

26 Commissie-Bovens (2006), p. 79.

27 Peters (2007).

28 Interbestuurlijke taakgroep gemeenten (2008).

29 Dit voorstel vertoont grote overeenkomsten met het voorstel dat de VNG begin 2010 bekendmaakte, maar uiteindelijk niet aan haar leden durfde voor te leggen (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2010).

provincie komen, of anders twee (Noord en Zuid). Deze voorstellen zijn door het in oktober 2010 aangetreden kabinet-Rutte niet overgenomen.

Tot slot stelt het Centraal Planbureau in een recente studie dat de provincie in de meeste gevallen geen logische eenheid van besluitvorming is, aangezien provinciegrenzen niet samen vallen met logische clusters van economische activiteiten. Het grondgebied van een provincie is zelden of nooit een zinvolle afbakening van een gebied waarbinnen een substantieel deel van de ruimtelijke externe effecten wordt geïnternaliseerd.³⁰ Het CPB ziet daarom geen duidelijke rol voor de provincies, al valt het woord opheffen niet expliciet.

5.4 Randstadprovincie en Infrastructuurautoriteit

Een beknopt historisch overzicht leert dat het debat over het middenbestuur aanvankelijk wordt overheerst door het argument dat de omvang van een bestuurlijke eenheid ten minste zo groot moet zijn als het geografische bereik van de door die eenheid aangeboden voorzieningen. Rapporten, nota's en de toelichting op wetsvoorstellen stellen keer op keer vast dat veel taken en verantwoordelijkheden de grenzen van gemeenten overschrijden, maar dat provincies weer te groot zijn om regionale opgaven over te nemen. Dat verklaart waarom aanvankelijk het pleidooi voor invoeging van een vierde regionale bestuurslaag dominant is en later de wenselijkheid van kleinere provincies nadruk krijgt.

Gemeentelijke opschaling door herindelingen en de oprichting van diverse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben het gat tussen lokaal en middenbestuur grotendeels opgevuld. Het aantal gemeenten is na de Tweede Wereldoorlog teruggelopen van ruim duizend tot 418 in 2011. Daarmee verplaatst de discussie zich naar de vraag of de huidige omvang van de provincies juist niet te klein is. Vooral met betrekking tot de Randstad wordt het eerste in onderdeel 5.2 genoemde argument voor centralisatie of opschaling gehanteerd: vraagstukken betreffende bereikbaarheid, openbaar vervoer en de economische concurrentiepositie van de Randstad als geheel overschrijden de huidige provinciegrenzen. Daaraan is in het afgelopen decennium het argument van de bestuurlijke drukte toegevoegd: juist de opschaling van het lokaal bestuur heeft gemeenten en hun samenwerkingsverbanden dichter tegen het provincieniveau gepositioneerd.

Tegelijkertijd verschuift het debat van schaal en structuur naar het takenpakket en de verantwoordelijkheidsverdeling: provincies zouden zich vooral moeten richten op het fysieke domein: natuur, water, ruimte en infrastructuur. Daarbij komt de nadruk te liggen op *economies of scope*: besparingen die binnen bereik komen wanneer het takenpakket van een bestuurslaag een samenhangend geheel vormt. De portefeuille van provincies is in toenemende mate vervuld geraakt door taken die vooral gemeenten aangaan, ten koste van de kwaliteit waarmee zij hun kerntaken vervullen. Bovendien is dat takenpakket allesbehalve coherent: provincies zijn wel verantwoordelijk voor verkeer en infrastructuur, maar bij een WGR-plus binnen de grenzen (geldt voor drie van de vier Randstadprovincies) ligt de bevoegdheid om het openbaar vervoer aan te besteden gedeeltelijk in handen van stadsregio's. Hierboven is betoogd dat het bestaan van *economies of scope* bij provincies op zichzelf geen sterk argument voor opschaling vormt, want er is geen sprake van een te kleine schaal om een samenhangend takenpakket aan te kunnen.

30 De Groot et al. (2010).

Restgebieden

De vraag die bij de vorming van een Randstadprovincie actueel wordt, is: wat te doen met de buitengebieden van de te fuseren provincies? Een belangrijk argument voor provinciale schaalvergroting is de betere afstemming van schaal op taken. In het verlengde daarvan valt te beargumenteren dat in elk geval de kop van Noord-Holland (vanaf Alkmaar tot en met Texel) en de Noordoostpolder niet tot de Randstad horen. Van Goeree-Overflakkee valt dit eveneens te betwijfelen. In de Randstad staan beleidsmakers voor de uitdaging hoe de verdere toeloop van mensen die er willen wonen en werken adequaat kan worden opgevangen. De restgebieden kampen met andersoortige problemen. Voor de kop van Noord-Holland is bijvoorbeeld juist de vraag actueel hoe de regio moet omgaan met bevolkingskrimp. Gezien deze verschillen is het de moeite waard afsplitsing van de buitengebieden van de Randstad te overwegen. In zijn advies *Bestuur op maat* verzet de Raad voor het openbaar bestuur zich tegen deze gedachte, uit vrees dat de “her in te delen gebieden als nieuwe zelfstandige provincies niet levensvatbaar zijn”.³¹ Die vrees is reëel, maar de restgebieden hoeven niet per se zelfstandige provincies te worden. Als schaalvergroting in de Randstad de overige provincies prikkelt om over hun toekomst na te denken, zou de periferie van de Randstad door andere provincies kunnen worden geabsorbeerd.

Afweging

Tabel 5.1 vat de argumenten voor en tegen provinciale opschaling in de Randstad samen. Veel argumenten blijken weinig relevant te zijn (o in de tabel). Een nadeel van provinciale schaalvergroting is dat zij mogelijk leidt tot minder innovatie, doordat minder verschillende oplossingen voor beleidsproblemen worden getest. Dit bezwaar lijkt overkomelijk. Een tweede nadeel is dat na de operatie restgebieden overblijven, die bestuurlijk lastig zijn in te passen. Daar staat het moeilijk te betwisten voordeel tegenover dat (een) grotere Randstadsprovincie(s) duidelijk beter zou(den) passen bij het geografische bereik van de problemen uit het takenpakket. Dat geldt vooral voor verkeer en vervoer en ruimtelijke planning. Mogelijk zijn er tevens enige schaalvoordelen. Aangezien sprake is van plussen en minnen hangt de uitkomst van de afweging af van het gewicht dat elk voor- en nadeel krijgt.

Tabel 5.1 Effecten provinciale schaalvergroting in de Randstad

	Provinciale schaalvergroting voordeling of nadelig?
Maatwerk: voorzieningen conform regionale wensen	o
Betrokkenheid van de burgers bij het bestuur	o (in de Randstad)
Innovatie van beleid	–
Maatstaftconcurrentie	o
Informatievoordeel	o
Internaliseren van externe effecten	++
Schaalvoordelen (<i>economies of scale</i>)	+
Combinatievoordelen (<i>economies of scope</i>)	o
Uniformiteit van beleid	o
Restgebieden	–

Legenda: – : negatief; o : neutraal; + : positief.

31 Raad voor het openbaar bestuur (2006), p. 53.

Infrastructuurautoriteit?

Het voornemen van het kabinet om opschaling van provincies in de Randstad te combineren met de oprichting van een Infrastructuurautoriteit in diezelfde Randstad is op zijn minst opmerkelijk te noemen. De vorming van een Randstadprovincie valt – afgezien van de bijdrage aan verminderde bestuurlijke drukte – goed te verdedigen met het argument dat de schaal van het middenbestuur in dat geval beter is afgestemd op zijn taken. De Randstad is feitelijk één metropool die niet meer door historische provinciegrenzen behoort te worden verscheurd. Wanneer de nieuwe Randstadprovincie daarbij ook nog een coherent takenpakket krijgt, wint de overheid in dit nieuwe landsdeel fors aan slagkracht.

De gelijktijdige oprichting van een Infrastructuurautoriteit naast die nieuwe Randstadprovincie vreet de te behalen bestuurlijke winst ernstig aan. Juist bij de infrastructurele voorzieningen zijn immers voordelen van provinciale opschaling te behalen. Het ligt daarom meer voor de hand om voor het één of het ander te kiezen: de vier Randstadprovincies blijven zelfstandig voortbestaan en een overkoepelende Randstedelijke Autoriteit wordt verantwoordelijk voor de infrastructuur, óf de opgeschaalde provincie(s) wordt (worden) medeverantwoordelijk voor alle bovenlokale infrastructuur in de Randstad.

Die laatste variant heeft twee belangrijke voordelen ten opzichte van de oprichting van een Infrastructuurautoriteit. De overheveling van taken en bevoegdheden naar zo'n instantie zou de toch al weinig zichtbare positie van de provincies verder onder druk zetten. Welke taken van betekenis blijven voor de Randstadprovincie over als zij niet langer over infrastructuur gaat? Daarnaast geldt als belangrijk voordeel van de instelling van een Randstadprovincie dat een democratisch gelegitimeerde bestuurslaag verantwoordelijk is voor de aanpak van het belangrijke vraagstuk van logistiek en bereikbaarheid. De overheveling van die verantwoordelijkheid naar een Autoriteit reduceert dit onderwerp ten onrechte tot een uitvoeringsaangelegenheid die door een functioneel bestuursorgaan kan worden afgedaan.

Eén of twee Randstadprovincies?

Het regeerakkoord is niet duidelijk hoe het kabinet het provinciaal bestuur in de Randstad wil opschalen. Voornamelijk twee varianten zijn in discussie: (1) samenvoeging van de vier provincies in de Randstad tot één nieuwe Randstadprovincie of (2) de vorming van een Noorden en een Zuidvleugel. In het advies *Bestuur op maat* beargumenteert de Rob waarom de laatste variant de voorkeur heeft: de vorming van één grote Randstadprovincie slaat de bestuurlijke verhoudingen in ons land uit het lood. De nieuwe provincie zou bijvoorbeeld ongeveer de helft van de totale bevolking en de helft van alle gemeenten binnen haar grenzen hebben. Daarom zou bij één Randstadprovincie sprake zijn van

“een voor Nederlandse verhoudingen in sociaalgeografisch en bestuurlijk opzicht te groot en te complex te besturen landsdeel. (...). In combinatie met het maatschappelijk en economisch gewicht van de Randstad voor ons land bestaat (...) voldoende aanleiding te veronderstellen dat één grote Randstadprovincie een te dominante positie zal krijgen in het binnenlands bestuur. Dit zowel ten opzichte van de rijksoverheid als tegenover de overige provincies in ons land.”³²

32 Raad voor het openbaar bestuur (2006), p. 50.

Wij verwachten dat de centrale overheid zal weten te voorkomen dat een machtige Randstad-provincie de positie van het Rijk gaat bedreigen. Maar de betrekkelijk krachteloze Randstad-provincie die in dat geval ontstaat betekent geen grote vooruitgang ten opzichte van de bestaande situatie.

De Raad voor het openbaar bestuur merkt bovendien op dat de uiteenlopende aard van de ruimtelijke en de sociaal-economische opgaven in de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad zich verzet tegen de vorming van één nieuwe provincie. Daarom geniet het de voorkeur te komen tot twee nieuwe, opgeschaalde provincies. De Zuidvleugel zou moeten bestaan uit de provincie Zuid-Holland en alle delen van de andere provincies die tot het Groene Hart horen, zodat ook het beheer en de bescherming daarvan in één bestuurlijke hand komen te liggen. De Noordvleugel omvat dan het leeuwendeel van Noord-Holland, Flevoland en het deel van Utrecht dat niet tot het Groene Hart wordt gerekend. De Rob tekent daarbij aan dat met de vorming van twee Randstadprovincies rondom de vier grote steden gelijktijdig “de vorming van regiogemeenten op het niveau van de stedelijke agglomeraties Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht” gewenst is.³³

Te verwachten valt dat provinciale schaalvergroting binnen de Randstad ook de overige acht provincies aan het denken zet over hun schaal. In 2002 kondigden de toen afscheid nemende commissarissen van de Koningin Hendrixx (Overijssel) en Kamminga (Gelderland) aan dat wat hen betreft binnen tien jaar de beide provincies zouden zijn gefuseerd.³⁴ Friesland, Groningen en Drenthe trekken al lange tijd samen op in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland. Hoewel de emoties bij het opheffen van provincies buiten de Randstad hoger zullen oplopen, is het goed denkbaar dat hun aangetaste invloedspositie na de totstandkoming van een Noord- en een Zuidvleugel de overige provincies in beweging zal zetten.

5.5 Samenvatting en conclusies

Opschaling van de provincies in de Randstad heeft als belangrijkste voordeel dat de schaal dan beter aansluit bij de taken en uitdagingen waarvoor het middenbestuur zich gesteld ziet. Afstemming van infrastructuur en openbaar vervoer op de verwerking van stromen vracht en personen gaan de bestaande provinciegrenzen te boven. In de huidige constellatie vergt een doeltreffende aanpak (te) veel overleg en afstemming. De gelijktijdige vorming van een Infrastructuurautoriteit zou het grote voordeel van provinciale opschaling meteen weer wegnemen. Het is weinig zinvol om één of twee Randstadprovincies te vormen en daarnaast een van hun belangrijkste taken neer te leggen bij een afzonderlijke Infrastructuurautoriteit. Het ligt meer voor de hand een weloverwogen keuze te maken voor één van beide opties: een opgeschaalde Randstad met substantiële bevoegdheden op het terrein van de infrastructuur, of het behoud van de huidige provinciale indeling en overdracht van infrastructurele bevoegdheden aan een Infrastructuurautoriteit. Daarbij geniet de eerste variant sterk de voorkeur. Het belangrijke vraagstuk van verkeer, vervoer en logistiek is dan belegd bij een democratisch gelegitimeerde bestuurslaag. Daar komt bij dat provincies die niet over infrastructuur gaan nauwelijks bestaansrecht lijken te hebben.

³³ Raad voor het openbaar bestuur (2006), p. 53-55.

³⁴ *Staatscourant*, 6 mei 2002.

Naast dit voordeel biedt provinciale opschaling in de Randstad mogelijk enige schaalvoordelen, maar die zijn niet doorslaggevend. Een nadeel is dat Randstedelijke opschaling beleidsinnovatie in de weg kan staan, aangezien bij een kleiner aantal provincies minder geëxperimenteerd kan worden bij het oplossen van maatschappelijke problemen. Dit nadeel lijkt overkomelijk. Een ander nadeel is dat het samengaan van Randstadprovincies de vraag oproept naar de toekomst van buitengebieden zoals de kop van Noord-Holland en de Noordoostpolder. Die restgebieden zijn te klein om als zelfstandige provincies verder te gaan, en zullen dus met andere provincies moeten samengaan. Gaan de overige provincies als reactie op de opschaling van het middenbestuur in het westen van het land opnieuw nadenken over hun eigen schaal, dan kunnen de Randstedelijke restgebieden goed in die afweging worden betrokken.

Provinciale opschaling is in Nederland zonder precedent, en aan een dergelijk proces zitten vele haken en ogen. Mocht het kabinet er toch voor terugschrikken zijn voornemens op dit terrein uit te voeren, dan valt te verwachten dat er van onderop initiatieven zullen worden genomen. Zo praten bijvoorbeeld Den Haag en Rotterdam over samenwerking op diverse terreinen (Metropoolregio). Omdat bij dergelijke initiatieven vele partijen over hindermacht beschikken, en niemand over doorzettingsmacht, is het echter de vraag of hier een slagkrachtige organisatie uit kan voortkomen die de gesignaleerde problemen de baas kan. Daarom valt het te hopen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het initiatief bij zich houdt en nu ook doorpakt.

Literatuur

- Allers, M.A. (2010a), Het dogma van decentralisatie, *Binnenlands Bestuur*, 1 mei, 35-37
- Allers, M.A. (2010b), Moeten provincies belasting heffen?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 42(1), 12-19
- Allers, M.A. (2010c), Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op, *Economisch Statistische Berichten*, 95(4586), 341-342
- Allers, M.A., en J.P. Elhorst (2005), Zit er een rem op de lokale lasten?, *Economisch Statistische Berichten*, 90(4457), 160-161
- Allers, M.A., en C. Hoebe (2010), *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
- Allers, M.A., en C.A. de Kam (2010), Renovatie van het huis van Thorbecke, in C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (red.), *Miljardendans in Den Haag*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 185-207
- Boorsma, P.B., en M.A. Allers (2006), *De Financiële Verhouding onder de Loep*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Carbonara, E., B. Luppi, en F. Parisi (2009), Self-Defeating Subsidiarity, *Review of Law & Economics*, 5(1), 741-783
- Commissie-Bovens (2006), *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Commissie-Geelhoed (2002), *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg
- Commissie-Koelma (1947), *Eindrapport commissie-Koelma*, Den Haag

- Commissie-Kok (2007), *Advies Commissie Versterking Randstad*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Commissie-Lodders (2008), *Ruimte, Regie en Rekenschap. Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Commissie-Montijn (1989), *Grote steden, grote kansen. Rapport van de commissie Grote Stedenbeleid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Commissie-Van Aartsen (2007), *De eerste overheid*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Ederveen, J.P., G.M.M. Gelauff, en J.L.M. Pelkmans (2006), *Assessing subsidiarity*, CPB Document 133, Den Haag: Centraal Planbureau
- Fraanje, R. (2010), Van decentralisatie naar decentralisatie, met subsidiariteit én soevereiniteit, *Christen Democratische Verkenningen*, 30(1), 91-98
- Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M.B. Berepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer, en H.J. Heins, (2008), *Herindeling gewogen*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot
- Giebels, L.J. (2010), Mini-provincie of maxi-gemeente?, *S&D*, 67(7/8), 100-105
- Groot, H.L.F. de, G.A. Marlet, C.N. Teulings, en W. Vermeulen (2010), *Stad en land*, CPB Bijzondere Publicatie 89, Den Haag: Centraal Planbureau
- Holland Acht (2005), *Slagvaardig bestuur voor de Randstad Holland noodzakelijk. Manifest van de commissarissen van de vier Randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden over de modernisering van de Randstad, gericht tot regering en parlement*, Den Haag
- Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008), *Vertrouwen en verantwoorden. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Korsten, A.F.A., P. de Jong, en C.J.M. Breed (2010), *Regeren met programma's. Interdepartementale kabinetsprogramma's van het kabinet-Balkenende IV: voortgang en samenwerking*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich
- Peters, K. (2007), *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Amsterdam: Boom
- Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (1973), *Advies over de gewestvorming*, Den Haag: RARO
- Raad van State (2009), *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag: RvS
- Raad voor het openbaar bestuur (2006), *Bestuur op maat. Advies over middenbestuur*, Den Haag: Rob
- Salmon, P. (1987), Decentralisation as an Incentive Scheme, *Oxford Review of Economic Policy*, 3(2), 24-43
- Tweede Kamer (2010–2011), *Kabinetsformatie 2010. Brief van de informateur*, 32 417, nr. 15
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010), *Ontwerp resolutie 'Het perspectief van gemeenten'*, Den Haag: VNG
- Werkgroep Openbaar bestuur (2010), *Openbaar bestuur. Rapport Brede heroverwegingen 18*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995), *Orde in het binnenlands bestuur*, Den Haag: Sdu Uitgevers

Na de crisis: begrotingsbeleid en institutionele aanpassingen in de Europese Unie

R.M.W.J. Beetsma

6.1 Inleiding

Na de val van Lehman Brothers, in september 2008, hebben veel landen hun monetaire beleid en begrotingsbeleid op ongekennde schaal verruimd. Dit was een logische reactie, gegeven de op dat moment bestaande mogelijkheid dat het financiële systeem door als dominostenen omvallende banken in elkaar zou storten. Wanneer onderlinge transacties tussen financiële instellingen door gebrek aan vertrouwen achterwege blijven, valt het betalingsverkeer droog, met uiteraard verwoestende gevolgen voor het functioneren van de economie. De snelle reactie van beleidsmakers heeft vruchten afgeworpen, want het internationale financiële systeem is in de lucht gehouden.

De kosten van dit beleid blijken evenwel immens te zijn. De zware recessie heeft de overheidsbegroting van economisch hoogontwikkelde landen getekend. Tekorten zijn tot ongekennde omvang opgezwollen, doordat de belastinginkomsten ver terugvielen terwijl de uitgaven opliepen – mede als gevolg van in gang gezette tijdelijke stimuleringsprogramma's. Door leningen om de omvangrijke tekorten af te dekken en voor de financiering van steun aan de noodlijdende financiële sector is ook de overheidsschuld overal drastisch opgelopen. De schuld van de Japanse overheid bedraagt inmiddels omstreeks 200 procent van het bruto binnenlands product (bbp), terwijl de schuldquote van de Verenigde Staten van Amerika (VS) is opgelopen tot boven de 90 procent. Zulke uitzonderlijke schuldniveaus zijn weliswaar ook uit het verleden wel bekend, maar dan hielden zij doorgaans verband met oorlogsomstandigheden.

Belangrijker nog dan de stand van de schuldquoten is de absolute omvang van de overheidsschuld. Voor de (her)financiering van de groeiende schuldenberg moeten kopers van schuldpapier worden gevonden. Onzekere gebeurtenissen, zoals een daling van het vertrouwen in de draagkracht van de economie van de VS en Japan, kunnen dan ineens grote gevolgen hebben. Financiële markten hebben door kuddegedrag de neiging abrupt te reageren. Een plotse stijging van de rentelasten, doordat het vertrouwen verdampt, valt niet uit te sluiten, met in tal van landen tamelijk desastreuze gevolgen voor de overheidsbegroting. Daar komt bij dat de collectieve uitgaven overal gaan stijgen onder invloed van de voortschrijdende vergrijzing

van de bevolking. Dit vraagt om een snel en overtuigend antwoord van beleidsmakers op de anno 2011 ernstig verslechterde situatie van de overheidsfinanciën.

Dichter bij huis is de Europese periferie in een schulden crisis verzeild. De term ‘schulden crisis’ geeft hier aan dat de bedoelde lidstaten van de Europese Unie (EU) niet langer in staat zijn hun schulden zelfstandig op de internationale kapitaalmarkt te financieren. Griekenland heeft in mei 2010 voor de periode 2010–2013 een noodpakket ontvangen van de eurozone en het Internationaal Monetair Fonds (IMF), ter grootte van in totaal 110 mld euro. Ierland en Portugal krijgen reddingspakketten van in totaal 85 mld, respectievelijk 78 mld. Deze pakketten worden gefinancierd door onder andere het IMF en de speciaal daartoe opgerichte European Financial Stability Facility (EFSF). De ‘triple-A rated’ EFSF trekt de benodigde middelen aan op de internationale kapitaalmarkt, onder garantie van de EU-lidstaten die de euro hebben ingevoerd. Deze hulp voor in problemen geraakte landen uit de eurozone mag dan geen *bail-out* zijn in de juridische zin van het woord, zij gaat zeker in tegen de geest van de *no bail-out*-clausule die is vervat in artikel 125 van het Europese Verdrag. Landen die in het verleden een roekeloos begrotingsbeleid hebben gevoerd (Griekenland, Portugal) of ontoereikend toezicht hebben gehouden op hun financiële sector (Ierland) worden zo in feite beloond voor hun slechte gedrag.

In antwoord op deze onwenselijke gang van zaken heeft de Europese Commissie een aantal voorstellen gedaan voor verbeteringen in het budgettaire raamwerk, zowel op Europees als op nationaal niveau. De EU-regeringsleiders zullen deze voorstellen naar verwachting – met de nodige amendementen vanuit het Europese Parlement en verdere aanpassingen – aannemen op hun top in juni 2011.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de invloed van de crisis op de overheidsfinanciën in Europa (onderdeel 6.2). Duidelijk is dat een aantal landen zijn overheidsfinanciën drastisch moet saneren, hoogstwaarschijnlijk via een combinatie van bezuinigingen en lastenverzwaringen. Daarna vat onderdeel 6.3 de recente empirische literatuur over de vermoedelijke macro-economische gevolgen van saneringsmaatregelen samen. Onderdeel 6.4 zoekt naar een antwoord op de vraag of de euro door de schulden crisis in gevaar is. Onderdeel 6.5 beziet de sterke en de zwakke kanten van voorstellen voor verbetering van het begrotingsbeleid. In onderdeel 6.6 staat de mogelijkheid van afstempeling of herstructurering van de Griekse schuld centraal. Onderdeel 6.7 sluit af.

6.2 Begrotingsbeleid in economisch hoogontwikkelde landen

Tabel 6.1 toont het begrotingssaldo en de schuldquote van de landen die deel uitmaken van de eurozone en die van enkele andere landen. Als gevolg van de crisis zijn de tekorten omhooggeschoten. In 2010 kwamen ze voor een aantal landen zelfs uit rond of boven de 10 procent van het bbp. Door de omvangrijke tekorten en de steunverlening aan de financiële sector nam de overheidsschuld in enkele jaren tijd fors toe. Leningen en deelnemingen blijven in de regel buiten de berekening van het tekort.¹ De overheid dient hiervoor wel de nodige extra middelen aan te trekken. Voor een selecte groep van landen rapporteert het IMF (2011, p. 8) een

¹ Zo wordt bij de bepaling van het EMU-saldo – een variant van het vorderingensaldo – geen rekening gehouden met verstrekte leningen en uitgaven om deel te nemen in het kapitaal van ondernemingen.

cumulatieve directe steun voor de financiële sector van bruto 6,4 procent van het bbp en een cumulatieve opbrengst uit het weer afstoten van deelnemingen van 1,6 procent van het bbp. Dit impliceert voor de periode 2008–2010 een cumulatieve netto directe steun van 4,8 procent van het bbp.² Vooral de dynamiek van de schulden moet de financiële wereld verontrusten. De ontstane tekorten worden slechts langzaam teruggedrongen, mede doordat het economisch herstel in sommige landen fragiel is of nog op zich laat wachten, terwijl de verkoop door de overheid van gedwongen deelnemingen in de financiële sector slechts langzaam vordert. De overheidsschuld in procenten van het bbp zal met name in de Europese periferie nog enige tijd oplopen.

Tabel 6.1 Begrotingen: standen en langetermijnprojecties^a

	Begrotingssaldo	Overheidsschuld		Uitgavenstijging door vergrijzing	Toekomstige overheidsschuld
	2010	2007	2010	2010–2060	2060
<i>Eurozone</i>					
Oostenrijk	–4,7	59,5	70,2	3,3	337,8
België	–5,0	84,2	99,0	6,6	372,4
Cyprus	–7,1	58,3	62,3	10,7	335,5
Finland	–3,8	35,2	50,5	5,9	248,7
Frankrijk	–8,0	63,8	83,6	2,2	431,3
Duitsland	–5,0	65,0	78,8	5,1	318,9
Griekenland	–9,3	95,7	124,9	16,0	884,0
Ierland	–11,7	25,0	77,3	8,7	848,5
Italië	–5,3	103,5	118,2	1,6	205,9
Luxemburg	–3,5	6,7	19,0	18,2	437,5
Malta	–4,3	61,9	71,5	9,2	432,5
Nederland	–6,3	45,5	66,3	9,4	450,3
Portugal	–8,5	63,6	85,8	2,9	389,9
Slowakije	–6,0	29,3	40,8	5,5	561,2
Slovenië	–6,1	23,4	41,6	12,7	831,6
Spanje	–9,8	36,2	64,9	8,3	766,6
<i>Andere landen</i>					
Japan	–7,6	167,0	199,2	-	
Verenigd Koninkrijk	–12,0	44,7	79,1	4,8	
Verenigde Staten	–10,7	61,9	89,6	-	

a. Als percentage van het bbp.

Bronnen: Europese Commissie (2009a; 2010) en Rother *et al.* (2010)

Om een heel andere reden zijn de budgettaire vooruitzichten voor de lange termijn toch al precair. Tabel 6.1 presenteert ook een projectie van de groei van de demografisch gevoelige collectieve uitgaven in de periode 2010–2060, rekening houdend met de invloed van de vergrijzing. Meer specifiek gaat het om de uitgaven voor publieke pensioenen en de collectief gefinancierde curatieve en langdurige zorg. Voor de eurolanden samen bedraagt de gemiddelde uitgavengroei door deze oorzaken 5,1 procent van het bbp, maar de spreiding rondom deze mutatie is groot.

2 Deze landen zijn: België, Ierland, Duitsland, Griekenland, Nederland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de VS.

Vooral Griekenland en Luxemburg laten een nog aanzienlijk grotere toename van de uitgaven zien. De laatste kolom van tabel 6.1 geeft tevens een projectie van het niveau van de overheids-schuld in 2060, wanneer bestaande arrangementen ongewijzigd zouden worden voortgezet. Duidelijk is dat voor de meeste landen de schuld op een volstrekt onhoudbaar pad is en dat forse budgettaire aanpassingen nodig zijn om de overheidsfinanciën houdbaar te krijgen.

Vervolgens valt op te merken dat de bestaande omvangrijke schulden van de private sector een belangrijke bron van economische instabiliteit zijn. Wanneer rentevoeten stijgen, zullen private partijen (veel) moeilijker aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Bovendien kunnen private schulden, en dan vooral die van de financiële sector, naar de collectieve sector overlopen. Dit is het geval wanneer de overheid zich gedwongen voelt om bedrijfstakken – en met name delen van de financiële sector – te redden, omdat zij van wezenlijk belang worden geacht voor het financiële systeem. Tabel 6.2 rapporteert de private schulden van niet-financiële ondernemingen en huishoudens en de schuld van de (geconsolideerde) overheid. Het grootste deel van de totale uitstaande schuld is private schuld. Hoewel op geaggregeerd (internationaal) niveau uiteindelijk alle schulden en vorderingen tegen elkaar wegvallen, worden de risico's voor de stabiliteit van het financiële systeem vooral bepaald door het schuldniveau van de verschillende sectoren in vergelijking met het bbp. Deze schuld niveaus zijn in de afgelopen tien jaar in veel gevallen sterk gestegen.

Hoge schulden vergroten de kans dat na een onverwachte macro-economische schok grote groepen debiteuren niet langer in staat zijn om (volledig) aan hun verplichtingen te voldoen. Die betalingsonmacht kan de solvabiliteit van systeemrelevante banken in gevaar brengen. De gestegen schulden van de onderscheiden sectoren suggereren dat de financiële sector, veel meer dan voorheen, blootstaat aan debiteurenrisico's. Daarmee is de kans aanzienlijk toegenomen dat overheden – en dus uiteindelijk de belastingbetalers – moeten opdraaien voor de enorme kosten die samenhangen met eventuele reddingen van banken.

Tabel 6.2 Private, publieke en totale schuldposities^a

	Niet-financiële ondernemingen		Huishoudens		Geconsolideerde overheid		Totaal	
	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009
<i>Eurozone</i>								
Frankrijk	74,9	108,7	36,4	53,6	58,8	78,1	170,1	240,4
Duitsland	58,3	71,1	72,2	63,4	60,9	73,1	191,5	207,7
Ierland		204,2		120,8	48,2	64,0		389,0
Italië	53,0	83,2	21,6	42,2	113,7	115,8	188,4	241,1
Nederland	95,6	94,2	83,1	127,9	61,1	60,9	239,8	282,9
Portugal	107,1	164,7	54,9	97,0	49,6	75,1	211,5	336,8
Spanje	54,4	140,0	42,8	86,0	62,3	53,2	159,6	279,3
<i>Andere landen</i>								
Japan	129,5	95,9	75,8	65,5	127,0	192,9	332,2	354,3
Verenigd Koninkrijk	73,1	116,3	66,6	103,1	43,7	68,1	183,4	287,5
Verenigde Staten	64,9	77,6	69,8	96,4	60,4	83,0	195,1	257,0

a. Als percentage van het bbp. Gedeeltelijk zijn de cijfers afkomstig van Rother *et al.* (2010); hun originele bronnen zijn statistieken van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Europese Centrale Bank (ECB).

De derde reden waarom een voortvarende sanering van de overheidsfinanciën relatief aan belang heeft gewonnen ligt bij de grensoverschrijdende effecten van nationale economische ontwikkelingen. Een eerste oorzaak ligt bij de internationale handel. Veel belangrijker is dat landen financieel veel meer afhankelijk van elkaar zijn geworden. Van de door eurolanden uitgegeven overheidsschuld is een stijgend deel opgenomen door partijen buiten het emitterende land: 53,5 procent in 2009 tegen 32,5 procent in 1999.³ Verder hebben de overheden van de eurolanden garanties afgegeven voor elkaars schulden (tabel 6.3).⁴ Dit heeft de externe effecten van een sanering van de overheidsfinanciën in een probleemland aanzienlijk groter gemaakt, terwijl de grensoverschrijdende verbanden tussen private financiële instellingen toch al hechter zijn dan ooit. Gebrek aan financiële soliditeit bij een bepaalde overheid ondermijnt haar rol als laatste redder voor nationale, systeemrelevante financiële instellingen. Dit vergroot het gevaar dat het faillissement van een grote bank uit zo'n land met wankele overheidsfinanciën negatieve gevolgen heeft voor het overheidsbudget van sterkere landen, die zich garant hebben gesteld voor 'zwakke broeders'.

Tabel 6.3 Grensoverschrijdende conditionele verplichtingen in de eurozone^a

	EFSF	Griekenland	Totaal
Oostenrijk	4,3	0,8	5,1
België	4,4	0,8	5,2
Cyprus	5,0	0,9	5,9
Finland	4,5	0,8	5,3
Frankrijk	4,6	0,9	5,4
Duitsland	4,9	0,9	5,8
Griekenland	5,2	0,0	5,2
Ierland	4,4	0,8	5,2
Italië	5,1	0,9	6,0
Luxemburg	2,8	0,5	3,3
Malta	6,8	1,2	8,0
Nederland	4,3	0,8	5,1
Portugal	6,6	1,2	7,9
Slowakije	6,6	0,0	6,6
Slovenië	5,9	1,1	7,0
Spanje	5,0	0,9	5,9

a. Alle cijfers zijn uitgedrukt in procenten van het bbp.

Bronnen: Rother *et al.* (2010) en de websites van de Europese Commissie⁵ en de EFSF⁶

Sanering van de overheidsfinanciën is ook geboden met het oog op de groei van de conditionele verplichtingen (*contingent liabilities*) vanwege tijdens de crisis aan de financiële sector verstrekte garanties. In oktober 2008 besloten de EU-lidstaten reddingspakketten in werking te stellen voor hun banken, met als doel de financiële stabiliteit te waarborgen en hun onderlinge betalingsverkeer en de kredietverstrekking aan de reële economie gaande te houden. De belang-

3 Zie Rother *et al.* (2010).

4 Merk op dat de leningen die zijn verstrekt aan Griekenland geen deel uitmaken van de EFSF.

5 http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm

6 <http://www.efsf.europa.eu/about/legal-documents/index.htm>

rijkste maatregelen betroffen staatsgaranties en liquiditeitssteun. Tabel 6.4 laat zien dat met door eurolanden goedgekeurde maatregelen in totaal meer dan een derde van het bbp van het eurogebied was gemoeid. Voor de gehele Europese Unie was dit zelfs 40 procent van het EU-bbp. Bij de feitelijk getroffen maatregelen ging het om ruim 11 procent van het bbp van het eurogebied en bijna 13 procent bbp voor de gehele EU. Bovendien werden minimale deposito-garanties geïntroduceerd of werden deze minima opgehoogd. In een aantal landen garandeerde de overheid deposito's zelfs in hun geheel, ongeacht de omvang van de tegoeden.

Het spreekt voor zich dat wanneer deze conditionele verplichtingen daadwerkelijk worden geëffectueerd, dit tot grote financiële moeilijkheden kan leiden en landen langdurig kan opzadelen met uitgaven waarvoor zich een (veel) nuttiger alternatieve bestemming laat denken. Al voordat het zover is, zal de onzekerheid die met deze verplichtingen gepaard gaat zorgen voor hogere rentes op overheidsschuld. Gebrek aan informatie over de hoogte en de aard van de conditionele verplichtingen stuwt de rente verder op. Conditionele verplichtingen kunnen het effect van een 'naverbrander' hebben: eerst noopt een onverwachte schok tot het effectueren van de verplichting, waarmee de kans alleen maar toeneemt dat schuldenaren in gebreke blijven (*default*).

Tabel 6.4 Europese Unie: overheidsinterventies in de bankensector^a

		Eurogebied	Totaal EU
Kapitaalinjecties	Totaal goedgekeurde maatregelen	2,6	2,6
	Feitelijke injecties	1,4	1,5
Garanties op bankverplichtingen	Totaal goedgekeurde maatregelen	20,6	24,7
	Verleende garanties	8,3	7,8
Overname slechte bezittingen	Totaal goedgekeurde maatregelen	12,0	12,0
	Feitelijke overnames	0,7	0,5
Liquiditeitssteun en steun bank funding	Totaal goedgekeurde maatregelen	1,3	4,3
	Feitelijke liquiditeitsverschaffing	0,7	3,0
Totaal van alle goedgekeurde maatregelen		36,5	43,6
Totaal feitelijk uitgevoerde maatregelen		11,1	12,8

a. Uitgedrukt in procenten van het bbp; cijfers naar de stand van eind maart 2009.

Bron: Europese Commissie (2009b)

6.3 Vorm en gevolgen van budgettaire consolidatie

Het is helder dat een aantal Europese landen drastische maatregelen moet nemen om hun overheidsfinanciën op orde te brengen. Het gevaar van budgettaire sanering is dat dit economieën die al zwak draaien nog verder in de problemen brengt. Het argument hiervoor stoelt vooral op het idee dat budgettaire sanering leidt tot keynesiaanse vraaguitval. Het bewijs voor de juistheid van dit argument is echter bepaald niet eenduidig. Dit onderdeel bespreekt recente uitkomsten van empirisch onderzoek naar de effecten van budgettaire schokken, eerst voor schokken tijdens 'normale' perioden en vervolgens voor schokken in perioden van financiële crisis.

6.3.1 Empirische analyses van effecten van begrotingsimpulsen

Een snel groeiende literatuur bestudeert de effecten op de economie die uitgaan van begrotingsimpulsen, zoals een verhoging van de overheidsuitgaven of een verlaging van de belastingen. Deze literatuur kijkt met name naar de gevolgen voor economische groei, private consumptie, private investeringen en reële lonen. Onder economen bestaat aanzienlijk verschil van inzicht, niet alleen over de omvang van deze gevolgen maar zelfs over de richting waarin deze variabelen als gevolg van zulke schokken bewegen. Een overzicht van de effecten van een verhoging van de overheidsuitgaven is te vinden in Beetsma en Giuliadori (2011). Een substantieel deel van de onenigheid lijkt terug te voeren op de gekozen empirische benadering. Een belangrijke stroming hanteert de narratieve methode.⁷ Deze auteurs identificeren grote exogene veranderingen in de defensie-uitgaven en traceren de effecten van zulke bestedingsimpulsen op de economie. Probleem met deze benadering is volgens Perotti (2008) echter dat, hoewel perioden van oorlog redelijkerwijs als exogeen zijn te beschouwen, dit nogal uitzonderlijke gebeurtenissen zijn. Dit noopt tot voorzichtigheid bij het trekken van algemene conclusies uit de resultaten van deze lijn van onderzoek. Een andere aanpak is die van Romer en Romer (2010). Zij gebruiken informatie uit officiële Amerikaanse begrotingsdocumenten om exogene veranderingen in de belastingen te classificeren en de effecten ervan op de economie te traceren.

Een tweede benadering is gebaseerd op de schatting van zogenaamde structurele vector-autoregressie (SVAR) modellen. Een systeem van macro-economische variabelen wordt in een dergelijk model verklaard uit vertraagde versies van de variabelen en exogene schokken in de variabelen. Het belangrijkste zijn hier de te maken aannames over de relaties tussen variabelen, om zo de exogene schokken te identificeren en de modelparameters te schatten. Deze aannames kunnen worden gemotiveerd vanuit de economische theorie, of bepaalde institutionele kenmerken van een economie. Verschillende aannames kunnen leiden tot uiteenlopende schattingen. Blanchard en Perotti (2002) vinden dat een verhoging van de overheidsuitgaven het bbp en de private consumptie verhoogt, maar een negatieve invloed heeft op de investeringen. Een aantal studies bevestigt deze resultaten, terwijl andere bijdragen juist vinden dat een verhoging van de overheidsuitgaven tot economische krimp leidt.

Een soortgelijke benadering als die in Blanchard en Perotti (2002) wordt in een aantal bijdragen ook toegepast op OESO- of EU-landen. Vanwege het open karakter van veel van deze economieën is hierbij specifieke aandacht voor de invloed op de handelsbalans en de reële wisselkoers. De empirische resultaten in Beetsma *et al.* (2008) en Beetsma en Giuliadori (2011) voor de EU suggereren dat de multiplier van de overheidsbestedingen in open economieën relatief klein is vanwege weglekeffecten via het handelskanaal. Deze bevindingen zijn van belang voor Nederland, want ze suggereren dat een sanering van de begroting (via beperking van de collectieve uitgaven) valt te bereiken met relatief geringe kosten in termen van economische vertraging in eigen land.

7 Zie bijvoorbeeld: Ramey en Shapiro (1998), Edelberg *et al.* (1999), Burnside *et al.* (2004) en Ramey (2011). Bij de 'narratieve' methode proberen de auteurs op basis van officiële documenten de belangrijkste exogene schokken vast te stellen.

6.3.2 Drastische sanering van de overheidsbegroting

Het bezwaar van de in onderdeel 6.3.1 aangehaalde literatuur is dat de auteurs geen onderscheid maken tussen 'normale' perioden en perioden van uitzonderlijke financiële stress. Dit maakt het moeilijk om aan te geven wat de gevolgen zijn van een sanering van de overheidsuitgaven in situaties met ernstige financiële moeilijkheden. Bovendien is het denkbaar dat de economie anders reageert op omvangrijke impulsen dan op de veel meer gebruikelijke kleinere impulsen, waarop de onderzoekers teruggrijpen.

Diverse auteurs hebben zich om deze reden gericht op de effecten van grote budgettaire saneringen. Hun succes kan op verschillende manieren worden gemeten. Perotti (1996) definieert succes in dit verband in termen van hoelang de sanering beklijft en de effecten op enkele macro-economische variabelen. In hun onderzoek naar budgettaire saneringen in twintig landen over de periode 1960–1992 vinden Alesina and Perotti (1995) dat de effecten van een beperking van de socialezekerheidsuitgaven en de loonsom in de collectieve sector langduriger merkbaar zijn dan de gevolgen van een verhoging van de loonbelasting of een verlaging van de overheidsinvesteringen.

Een aantal bijdragen bestudeert de gevolgen van budgettaire saneringen niet alleen voor de staat van de overheidsfinanciën, maar ook voor belangrijke macro-economische variabelen. In tegenstelling tot de verwachting vanuit keynesiaans perspectief, vonden Giavazzi and Pagano (1990) dat de private consumptie in de jaren tachtig omhoogschoot bij het begin van de ombuigingsoperaties in Denemarken en Ierland. Een vervolgstudie uit 1996 van dezelfde auteurs voor een panel van OESO-landen suggereert dat drastischer tekortreducties de kans op een stijging van de particuliere consumptie vergroten, waarbij het sterkste positieve effect optreedt bij een vermindering van de overheidsconsumptie.

Het belang van de vormgeving van budgettaire saneringen – zowel voor succes in termen van een lagere overheidsschuld als van het vermijden van ernstige groeivertraging – wordt bevestigd door meer recente studies van Alesina en Ardagna (2009) en Nickel *et al.* (2010). Het meest doeltreffend is een verlaging van de overheidsuitgaven, vooral voor sociale zekerheid en bij de loonsom in de collectieve sector.

De recente empirische literatuur laat zien dat het gevaar van schade aan de economie bij een sanering van de overheidsfinanciën minder groot is dan vaak wordt gedacht. Van cruciaal belang is de samenstelling van het pakket maatregelen. We beschikken langzamerhand over heel wat aanwijzingen dat een langdurige verbetering van het overheidsbudget vooral valt te bereiken door te snijden in de uitgaven voor sociale zekerheid en de loonsom van het personeel dat werkzaam is in de collectieve sector. Zodoende kan verzwaring van de belastingdruk achterwege blijven, zodat verstoringen die met een verhoging van de belastingen gepaard gaan worden vermeden. Aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid dringen de verplichtingen van de overheid langdurig terug tot een lager niveau. Hoewel deze categorie bezuinigingsmaatregelen politiek het moeilijkst te verkopen valt, is dit ook het type sanering dat financiële markten het meeste vertrouwen geeft.

6.4 Is de euro in gevaar?

Alle 27 lidstaten van de Europese Unie zijn getroffen door de financiële en economische crisis. Bijna alle lidstaten zagen hun overheidstekort zo hoog oplopen dat ze in de excessief-

tekortprocedure van het Pact voor Stabieliteit en Groei (SGP) zijn beland.⁸ Niet alle landen zijn echter in dezelfde mate door de crisis geraakt. Het hardst getroffen zijn landen die in de periode voorafgaand aan de crisis al moeite hadden om hun overheidsfinanciën op orde te houden en die door een verzwakte economische structuur hun concurrentiepositie al jaren zagen verslechteren. Dit betreft vooral Griekenland en Portugal. Ook landen met een grote financiële sector die onder relatief zwak toezicht stond – lees: het Verenigd Koninkrijk, Ierland en IJsland (geen EU-lidstaat) – zijn zwaar geraakt. Cruciaal is dat de combinatie van negatieve externe schokken, zwakke instituties en slap beleid de grondoorzaak van de huidige schuldproblematiek vormt. Dit suggereert dat, hoewel een crisis nooit helemaal valt uit te sluiten, landen wel degelijk maatregelen kunnen nemen die de gevolgen van een crisis beperkt houden. Hierbij gaat het in eerste instantie om het scheppen van adequate instituties en het stellen van doeltreffende regels, die de prikkels voor riskante financiële avonturen zo goed mogelijk beperken. In het volgende onderdeel komen recente voorstellen aan de orde die een en ander beogen te bewerkstelligen. Dit onderdeel probeert de vraag te beantwoorden of de euro daadwerkelijk in gevaar is, zoals menigeen schijnt te denken.

Na ernstige onrust op de financiële markten hebben Griekenland (in mei 2010) en Ierland (in november 2010) reddingspakketten gekregen, terwijl over de precieze voorwaarden voor het Portugese reddingspakket op dit moment (begin mei 2011) nog wordt onderhandeld. Het reddingspakket voor Griekenland heeft de onrust rondom de positie van dat land echter maar kortstondig kunnen bedaren. De rente op de Griekse staatsschuld bevindt zich op recordhoogte en er wordt steeds openlijker, ook door politici, gespeculeerd over het (op een of andere manier) herstructureren van de Griekse schuld. Herstructurering is mogelijk door rentebetaling op te schorten dan wel gedeeltelijk achterwege te laten, of door de schuld pas later of slechts voor een deel af te lossen. De problemen rond Griekenland zijn breed aangegrepen om te beargumenteren dat de euro ernstig in gevaar is, waarbij mogelijke oplossingen bestaan uit het vertrek van Griekenland uit de eurozone, of eventueel een splitsing van de huidige eurozone in een noordelijke en een zuidelijke zone. De aanvankelijke zorg over de toekomst van de euro was mede ingegeven door de verzwakking van de gezamenlijke munt ten opzichte van de dollar in de tijd dat de EFSF in het leven werd geroepen.

Maar loopt de euro werkelijk gevaar? Het is duidelijk dat er grote spanningen zijn in het eurogebied. Het SGP lijkt immers een dode letter. De *no bail-out-clausule* uit het Europese Verdrag is zonder veel omhaal of merkbare tegenstand omzeild. Het is echter voorbarig om te stellen dat de euro zijn langste tijd heeft gehad. Allereerst voorziet het Europese Verdrag niet in afschaffing van de gezamenlijke munt, en evenmin in een procedure voor het uittreden van een individueel land uit de muntzone. Ten tweede lijkt de euro zelf weinig gevoelig te zijn voor de ontstane onrust. Op dit moment is hij sterker dan ooit ten opzichte van de dollar. Ten derde is het de vraag welk land of welke landen belang zouden hebben bij het verdwijnen van de euro, of het uittreden van een land. Een monetaire unie bevordert de onderlinge handel. De mate waarin is onderwerp van discussie, maar de ondergrens van tot nu toe gemaakte schattingen ligt rond de 3 procent.⁹ De meeste schattingen komen hoger uit, en liggen in de orde van

8 Zie: Beetsma en Giuliadori (2010).

9 Zie: Bun en Klaassen (2007).

grootte van 5 tot 40 procent meer handel. Economen gaan ervan uit dat toegenomen handelsstromen de welvaart gunstig beïnvloeden, aangezien meer grensoverschrijdende handel een verdere internationale arbeidsverdeling betekent. Daarbij valt te bedenken dat alle schattingen tot nu toe noodzakelijkerwijs zijn gebaseerd op een relatief korte periode van waarnemingen, terwijl het voor de hand ligt dat de langetermijnhandelseffecten de kortetermijneffecten van unificatie overschrijden.

Ook om andere redenen zal een exit van Griekenland noch voor Griekenland zelf, noch voor andere landen gunstige effecten hebben. Voor Griekenland zou het een terugkeer betekenen naar de periode van voor de invoering van de euro, die werd gekenmerkt door relatief hoge inflatie, hoge nominale rentes en regelmatige depreciatie van de munt. De buitenlandse schuld (zowel particulier als publiek) van Griekenland in zijn eigen nieuwe munt zou toenemen door devaluatie ten opzichte van de euro en het land zou vrijwel zeker de eerstkomende jaren geen toegang hebben tot de kapitaalmarkt. Maar wellicht het ernstigste gevolg voor Griekenland is dat de prikkel om de economie concurrerend te maken door hervorming van (vooral) arbeids- en productmarkten verdwijnt, doordat politici het instrument van devaluatie van de munt weer in handen krijgen. Een structurele oplossing voor de Griekse economische problemen ligt dus niet bij het vertrek uit de eurozone. Ook andere landen zullen weinig baat hebben bij een Griekse exit. Het brengt de aflossing van de Griekse schulden niet dichterbij en het zou dus ook niet de financiële markten tot bedaren kunnen brengen. Het omgekeerde lijkt eerder het geval. De exit van één land zal de twijfels over het voortbestaan van de euro alleen maar versterken.

Scenario's waarin de euro ophoudt te bestaan of waarin landen de eurozone verlaten zijn noch zinvol, noch realistisch. Oplossingen moeten in andere richtingen worden gezocht. Enerzijds moeten Europese beleidsmakers de acute problemen proberen op te lossen die zijn ontstaan door de schulden crisis en de onrust op de financiële markten. Anderzijds staan ze voor de taak het economische en budgettaire raamwerk in de Europese Unie bestendig te maken voor nieuwe crises. De Europese Commissie (2010) heeft daartoe een aantal voorstellen gelanceerd. Beide opgaven komen hierna aan bod.

6.5 Afstempeling en herstructurering?

Het land met de meest acute schuldproblemen is Griekenland. Gegeven de historie zal het zeer lastig worden voor Griekenland om het vertrouwen van de financiële markten terug te winnen. Op 21 oktober 2009 meldde de zojuist aangetreden Griekse regering aan Eurostat dat het tekort voor dat jaar zou uitkomen op 12,5 procent van het bbp, in plaats van de een half jaar eerder aangekondigde 3,7 procent. Dit was echter niet de eerste keer dat het Griekse tekort naar boven moest worden bijgesteld. In november 2004 had Griekenland al moeten toegeven dat het tot de eurozone was toegetreden op basis van verkeerde en te laag voorgespiegelde tekortcijfers. Het wekt geen verbazing dat deze nieuwe bekentenis leidde tot verontwaardiging bij de andere EU-landen. Hoewel de financiële markten in eerste instantie nauwelijks reageerden, leidde een nieuwe bijstelling van het tekort op 5 november 2009 tot een geleidelijke stijging van de rente op de Griekse overheidsschuld ten opzichte van de Duitse rente. Herhaalde pogingen van de Griekse overheid om de markten te kalmeren door de aankondiging van steeds ambitieuzer consolidatiepakketten haalden niets uit. Uiteindelijk bleek op 7 mei 2010 een reddingspakket van 110 mld euro nodig.

In de dagen die volgden werd de European Financial Stability Facility opgericht. De EFSF kreeg de mogelijkheid om onder garantie van de lidstaten in de eurozone obligaties of andere instrumenten uit te geven, teneinde met de opgehaalde middelen leningen te verstrekken aan landen in de eurozone. Al met al is via de faciliteit 440 mld euro beschikbaar; de lidstaten participeren in verhouding tot hun aandeel in het kapitaal van de Europese Centrale Bank (zie ook tabel 6.3). Over de verstrekking van leningen beslist de eurogroep – bestaande uit de ministers van Financiën van de eurozone – op basis van een hervormingsprogramma dat is ontworpen door de Europese Commissie en het IMF.

Op basis van artikel 122(2) van het Europese Verdrag is daarnaast als crisisprogramma het European Financial Stability Mechanism opgericht. Het EFSM haalt zijn middelen uit de financiële markten en wordt gegarandeerd door de Europese Commissie met het EU-budget als onderpand. In tegenstelling tot het EFSF staat hier dus de hele EU garant voor de verschaft middelen. Dit EFSM kan tot een bedrag van 60 mld euro financiële hulp bieden aan lidstaten in de vorm van leningen of kredietfaciliteiten. Het Griekse reddingspakket maakt geen deel uit van de EFSF. Dat geldt wel voor de latere Ierse en Portugese reddingspakketten.

Hoewel de EFSF en het EFSM voldoen aan de letter van de wet, gaan zij in tegen de geest van de *no bail-out*-clausule van het Verdrag. Deze clausule verbiedt zowel de ECB als de andere lidstaten om een land dat zich in financiële problemen bevindt te hulp te komen. Hoe dan ook, de verstrekking van leningen uit zowel de EFSF als het EFSM loopt af in juni 2013 en zal vervangen worden door het European Stability Mechanism (ESM) op basis van een nieuwe paragraaf in artikel 136 van het Verdrag:

“The Member States whose currency is the euro may establish a stability mechanism to be activated if indispensable to safeguard the stability of the euro area as a whole. The granting of any required financial assistance under the mechanism will be made subject to strict conditionality.”

De EFSF, het EFSM en hun opvolger in de vorm van het European Stability Mechanism lijken het resultaat van een vicieuze cirkel te zijn. De geringe geloofwaardigheid van de *no bail-out*-clausule heeft de rente in de landen die nu in de problemen zitten aanvankelijk lange tijd laag gehouden. In plaats van deze meevaller te gebruiken voor een structurele versterking van hun financiële positie, is zowel de overheid als de private sector in deze landen doorgegaan tegen lage tarieven te lenen. De onderliggende structurele problemen van deze economieën, vooral door rigide arbeids- en productmarkten, werden gemaskeerd door de snelle kredietgedreven groei en zijn niet aangepakt. Hierdoor hebben deze landen steeds meer concurrentievermogen aan andere landen verloren. Tijdens de crisis maakte dit de financiële markten nerveus, wat de bovengenoemde reddingsmaatregelen nodig maakte. Zodoende zijn de bestaande risico's van moreel gevaar (zie de volgende alinea) enkel versterkt.

Het valt te betwijfelen of de huidige problemen zouden zijn opgetreden als het SGP strikt was gehandhaafd in alle gevallen waarin de 3-procentnorm voor het tekort werd overtreden. Het is waar dat de economische en financiële crisis de schuldproblemen van nationale overheden heeft versterkt. Maar het feit dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in een aantal landen nooit *im Frage* is geweest, geeft aan dat de kans op de huidige schuldencrisis veel kleiner was geweest wanneer alle landen in de periode voorafgaand aan de crisis een solide economisch en financieel beleid hadden gevoerd.

Europa wordt in feite geteisterd door een dubbel probleem van moreel gevaar. Aan de ene kant is er het morele gevaar in het gedrag van overheden. Regeringen worden verleid om noodzakelijke saneringsmaatregelen achterwege te laten, omdat zij ervan uitgaan toch wel uit de brand te worden geholpen. Inderdaad komen de reddingsmiddelen onder het ESM slechts beschikbaar op basis van strikte voorwaarden. En het is niet heel plezierig voor een land om onder versterkt toezicht te worden geplaatst van instellingen als de Europese Commissie, de ECB en het IMF. Beslissingen over het vrijmaken van de middelen, en de voorwaarden die eraan worden verbonden, worden echter genomen door politici, die tot dusverre niet bepaald een goede staat van dienst hebben waar het gaat om het handhaven van de Europese begrotingsregels.¹⁰ ‘Strikte’ voorwaarden kunnen op veel verschillende manieren vorm krijgen, waarbij het bovendien onduidelijk is wat er gebeurt wanneer een land zich niet aan deze voorwaarden houdt.

Aan de kant van de financiële instellingen bestaat ook een moreel gevaar, met name bij banken die investeren in de schuld van landen die in de problemen kunnen raken. In de verwachting dat een uitkoop uiteindelijk toch wel zal plaatsvinden, zijn banken graag bereid overheidsschuld te kopen waarop bijna zonder risico een hogere rente kan worden verdiend. Deze investering is extra aantrekkelijk, aangezien deze schuld in onderpand bij de ECB kan worden gegeven tegen dezelfde voorwaarden als overheidsschuld van hoge kwaliteit. Een verandering die het probleem van het morele gevaar hopelijk zal verminderen is dat ESM-leningen straks voorrang zullen hebben op privaat aangehouden schuldtitels.¹¹ Vanaf 2013 zullen zogenaamde *collective action clauses* worden verbonden aan nieuw uit te geven schuld. Een regeling tussen een insolvent land en een meerderheid van zijn crediteuren kan dan bindend voor alle crediteuren worden verklaard.

Toch dringt de vraag zich op waar dit alles zal eindigen. Diverse landen die nog niet eens in staat zijn om hun huidige schuld te herfinancieren, krijgen nog steeds de mogelijkheid hun schulden verder op te voeren. Hun begrotingstekorten blijven extreem hoog, bij een geringe economische groei, zo die er al is. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de beleidsmakers hebben besloten het ESM (vanaf het midden van 2013) op te richten, want weinigen verwachten dat de landen die nu in de problemen zitten in staat zullen zijn hun schulden zelf te financieren, wanneer de huidige regelingen (de EFSF en het EFSM) aflopen.

Tabel 6.5 rapporteert voorspellingen van de Europese Commissie en het IMF van de bbp-groei en twee cruciale budgettaire variabelen voor Griekenland. Duidelijk is dat dit land nog gedurende een aantal jaren zal worden geplaagd door hoge tekorten en een verder oplopende overheidsschuld. Er bestaat een kans dat het huidige consolidatieprogramma het Griekse herstel verder zal vertragen, hoewel dit bepaald geen uitgemaakte zaak is – zie onderdeel 6.3. In dat geval wordt het nog lastiger om de doelstellingen voor tekort en schuld te halen. Dit zal op zijn beurt de houdbaarheid van de Griekse overheidsfinanciën verder ondermijnen. In ieder geval is recent al duidelijk geworden dat Griekenland niet kan voldoen aan de voorwaarden van het huidige hulppakket. Alles bij elkaar is daarom de vraag gerechtvaardigd of het niet beter is om de

10 Europese Raad (2011).

11 ESM-leningen zijn wel achtergesteld bij schulden aan het IMF.

Griekse schulden op een of andere manier te herstructureren. Dat dit uiteindelijk toch gaat gebeuren lijkt onvermijdelijk.¹²

Wat zouden de consequenties van deze stap zijn? Het Europese schuldenprobleem is uiteindelijk een probleem van de bankensector. Het zijn met name de Franse en de Duitse (en natuurlijk ook de Griekse) banken die grote hoeveelheden Grieks papier in portefeuille hebben. Het huidige reddingspakket garandeert effectief alle Griekse overheidsschuld, terwijl het waarschijnlijk goedkoper is om een deel ervan af te schrijven en directe steun te verschaffen aan de banken die daardoor in gevaar dreigen te komen én die bovendien systeemrelevant zijn. Het klaar staan om steun te verschaffen moet duidelijk en overtuigend aan de financiële markten worden gecommuniceerd en het moet volstrekt helder zijn dat geen enkele systeemrelevante bank door deze operatie failliet zal gaan. Deze oplossing vergt mogelijk minder middelen dan de huidige oplossing die alle banken tegen alle verliezen beschermt.

Wanneer schulden enkel geherstructureerd worden door de terugbetalingen over een langere periode uit te smeren en de rente flink te verlagen, dan daalt weliswaar de marktwaarde van de schuldtitels, maar blijven de gevolgen binnen de perken doordat de schuldtitels die in de bankboeken staan tegen de huidige nominale waarde gewaardeerd kunnen blijven en er dus voor dat deel van de schulden geen abrupte afschrijvingen nodig zijn, ten koste van het eigen vermogen van de betrokken banken. De kans op een faillissement wordt daarmee aanzienlijk verkleind, terwijl er wel degelijk verliezen worden geïncasseerd op de investeringen in deze schulden. Deze verliezen komen dan dus vooral terecht bij banken in plaats van bij de belastingbetaler, maar ze worden beter gespreid dan in het geval van een eenmalige afschrijving. De vraag is echter of deze optie voldoende is om de Europese schuldenproblematiek op te lossen.

Tabel 6.5 Bbp en overheidsfinanciën: projecties voor Griekenland

	2009	2010	2011	2012	2013
Groei bbp (procenten)	-2,3	-4,3	-3,2	1,1	2,1
Begrotingssaldo (in procenten bbp)	-15,4	-9,6	-7,4	-6,4	-4,8
Overheidsschuld (in procenten bbp)	126,8	141,2	152,6	156,9	157,3

Bron: Europese Commissie (2011)

6.6 De voorgestelde aanpassingen in het budgettaire raamwerk.

De gevolgen van de budgettaire expansie na de financiële en economische crisis kunnen beperkt blijven, wanneer overheden zich aan een geloofwaardige strategie committeren om de tekorten weer naar een houdbaar niveau terug te brengen. Dit is des te belangrijker vanwege de zich aftekenende toekomstige uitgavenstijging als gevolg van de vergrijzing. De regeringen van de EU-lidstaten verschillen aanzienlijk in hun vermogen om de financiële markten van hun goede bedoelingen te overtuigen, dit ondanks het feit dat ze onder een aantal gemeenschappelijke budgettaire regels opereren. De ervaring heeft echter geleerd dat deze regels ongeloofwaardig zijn. Ze zijn immers al een groot aantal keren overtreden zonder dat dit ook maar een

¹² Beetsma en Van den Brink (2010; 2011).

enkele keer tot sancties heeft geleid.¹³ Beetsma *et al.* (2009) laten zien dat geloofwaardiger budgettaire voornemens gemiddeld tot meer budgettaire discipline leiden.

Als hoeder van een correcte uitvoering van het SGP, heeft de Europese Commissie (2010) een aantal voorstellen gelanceerd om het begrotingsbeleid in de Unie te verbeteren. Vervolgens heeft het Europese Parlement een aantal amendementen op deze voorstellen geformuleerd. De Europese Raad (de EU-regeringsleiders of staatshoofden) heeft op zijn top van 24 en 25 maart 2011 de voorstellen gesteund, die naar verwachting bij de top in juni 2011 formeel zullen worden bekrachtigd.¹⁴

Allereerst zal de EU het zogenaamde *European semester* invoeren. Deze periode beslaat de eerste zes maanden van elk kalenderjaar en geeft de Commissie en de lidstaten de gelegenheid om de begroting van elke lidstaat voor het daaropvolgende jaar te beoordelen. Bovendien hebben de eurolanden ingestemd met het Euro Plus Pact, waarin ze zich binden aan het streven naar vergroting van hun concurrerend vermogen en meer convergentie van de nationale economieën.

Ten tweede zal het Pact voor Stabiliteit en Groei op een aantal manieren worden aangescherpt. Zo komen er nieuwe sancties in zowel de preventieve als de correctieve arm.¹⁵ In het eerste geval gaat het om strafdeposito's en in het andere geval om boetes. Over deze sancties zal met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid worden besloten: wanneer de Ecofin (de Raad van Ministers van Economische Zaken en Financiën) een sanctievoorstel van de Commissie niet met een gekwalificeerde meerderheid terzijde schuift, is het aanvaard. Om landen aan te moedigen onverwachte belastingmeevallers op te sparen – die zich voordoen na correctie voor discretionaire maatregelen aan de inkomstenkant van de begroting –, komt er een plafond voor de groei van de overheidsuitgaven. Dit vergroot de kans dat conjuncturele belastingmeevallers niet tot extra uitgaven leiden. Ten slotte zal het plafond van 3 procent van het bbp voor het overheidstekort worden aangevuld met een minimumeis voor de verlaging van de overheidsschuld, zolang die hoger is dan de normquote van 60 procent van het bbp. Landen met een schuld groter dan 60 procent van het bbp moeten hun schuldquote per jaar met 1/20 deel van de overschrijding van de normquote terugdringen.¹⁶

Ten derde komt er een Richtlijn die landen verplicht om een *rule-based* nationaal begrotingssysteem in te voeren, dat verenigbaar is met het SGP.¹⁷ Bovendien verplichten de eurolanden zich via het Euro Plus Pact tot het invoeren van bindende nationale begrotingsregels.

Het samenstel van deze maatregelen is bedoeld om te bevorderen dat landen meer verantwoordelijkheid nemen voor de naleving van de gemeenschappelijke begrotingsregels. Specifiek

13 Zie: Beetsma en Giuliadori (2010).

14 Internationaal Monetair Fonds (2011).

15 De preventieve arm van het Pact voor Stabiliteit en Groei is continu van toepassing op de EU-lidstaten. Dat wil zeggen, zij worden geacht zich te houden aan de in het kader van deze arm ingediende stabiliteitsprogramma's (lidstaten eurozone) of convergentieprogramma's (lidstaten die geen deel uit maken van de eurozone). De preventieve arm omvat de procedure die leidt tot de vaststelling van een excessief tekort van een lidstaat en tot de correctie ervan.

16 Een land met een schuldquote van bijvoorbeeld 100 procent bbp dient dus te bewerkstelligen dat de quote het eerste jaar met ten minste 2 procentpunten zakt (1/20 deel van de initiële normoverschrijding met 40 procentpunten).

17 Merk op dat de Richtlijn enkel algemene aanwijzingen geeft voor de invoering hiervan.

beogen de voorstellen dat landen zowel numerieke doelstellingen als een middellangetermijn-raamwerk voor hun begrotingen invoeren. De voorstellen leggen ook eisen op aan de transparantie van de begrotingen. Wat betreft dit laatste stelde de Commissie voor dat “All the operations of extra-budgetary funds and bodies shall be integrated into the regular budgetary process” en “For all sub-sectors of general government, Member States shall publish information on contingent liabilities with potentially large impacts on public budgets ...”

Het Europees Parlement ging zelfs een stap verder door voor te stellen dat eurolanden de doelstellingen van het SGP in hun wetgeving opnemen en moeten zorgen voor raamwerken voor hun begroting die compatibel zijn met deze doelstellingen.¹⁸ Het Parlement benadrukte bovendien de noodzaak van onafhankelijke, realistische en voorzichtige macro-economische en budgettaire projecties. Aan deze eis is in Nederland overigens al ruimschoots voldaan door de activiteiten die het Centraal Planbureau ontplooit.

Ten vierde wordt een procedure voor macro-economische onevenwichtigheden ingevoerd, de zogenaamde *excessive imbalances procedure* (EIP). Deze bestaat uit een preventieve en een corrigerende arm. De gedachte achter de EIP is dat overheidsschulden niet alleen onhoudbaar kunnen worden door gebrek aan budgettaire discipline, maar ook door onevenwichtigheden in de financiële sector, die de overheid ertoe kunnen dwingen financiële instellingen te redden op kosten van de belastingbetaler.

Ten slotte komt er als opvolger van de EFSF (die midden 2013 afloopt) een permanente procedure om financiële crises op te lossen. Dit zal gebeuren onder verantwoordelijkheid van het European Stability Mechanism (ESM). Anders dan de EFSF krijgt het ESM de mogelijkheid om rechtstreeks door lidstaten nieuw uitgegeven overheidsobligaties te kopen. Bovendien zal de effectieve leencapaciteit worden vergroot.

Bij een beoordeling van de verschillende voorstellen uit dit pakket zijn ervaringen, opgedaan met het functioneren van de Europese instellingen tot nu toe, en recent empirisch onderzoek leerzaam. De Europese instellingen hebben tot nu toe gefaald bij de handhaving van de normen voor de (maximum) tekort- en schuldquote van de lidstaten. De empirie laat zien dat landen met strengere numerieke doelstellingen voor het budgettaire beleid en een sterker raamwerk voor de middellange termijn de meest betrouwbare begrotingen hebben. Dit draagt bij aan het vermijden van onrust in de financiële markten. Het vertrouwen van deze markten is van cruciaal belang, wanneer landen gedwongen zijn het begrotingsbeleid tijdens een diepe recessie te verruimen. De overheidsschuld komt bij zulke gelegenheden op een pad dat niet langdurig kan worden bewandeld. Zelfs als een regering niet in staat is om de overheidsschuld op een bepaald moment te stabiliseren, is het belangrijk dat zij wel een geloofwaardig plan kan presenteren voor stabilisatie van de schuld in de toekomst.

Neem als illustratie het speciale geval van Griekenland. Op het moment dat dit land moest worden gered door de EU en het IMF was de schuldquote aanzienlijk lager dan die van Japan, terwijl dat laatste land niet de minste moeite heeft om zijn nog veel omvangrijker overheidsschuld te financieren. Zoals bleek uit het vervolg hadden de financiële markten echter bit-

18 Europees Parlement (2010), p. 19-20 en p. 35.

ter weinig vertrouwen in het vermogen van de Griekse overheid om de maatregelen te treffen die nodig zijn om haar financiën op een structureel gezondere basis te stelen.

Beetsma *et al.* (2009) onderzoeken de 'hardheid' van begrotingen door te kijken naar het verschil tussen feitelijke en geplande verbetering van overheidssaldi. Rekening houdend met de economische en politieke variabelen in hun regressies laten zij zien dat de absolute waarde van dit verschil kleiner is voor landen met strengere numerieke begrotingsdoelstellingen of een striktere middellangetermijnbegrotingssystematiek. Hoe strikt nationale numerieke begrotingsdoelstellingen zijn wordt weergegeven via een index, waarvan de waarde toeneemt met de hardheid van regels – gemeten door de wettelijke verankering, de instelling die toezicht houdt en de instelling die naleving van de regel afdwingt – en het gedeelte van de overheidsorganisatie dat onder die regels valt. Abbas *et al.* (2011) bevestigen de positieve bijdrage van strenge numerieke doelstellingen. Holm-Hadulla *et al.* (2010) kijken specifiek naar regels voor de overheidsuitgaven. Zij laten zien dat naarmate regels minder speelruimte bieden, feitelijke en begrote discretionaire uitgaven na onverwachte veranderingen in de bbp-groei inderdaad dichter bij elkaar liggen.

Het is niet zo gemakkelijk om uit de zojuist besproken analyses op basis van institutionele indices, die van nature onnauwkeurig zijn, precieze aanwijzingen te krijgen hoe nationale budgettaire raamwerken het beste kunnen worden aangepast. De studie van Beetsma *et al.* (2011) voor Nederland kan hiervoor echter nuttige aanwijzingen geven. Zij vergelijken de voorlopige begrotingsrealisaties (na een jaar) met de oorspronkelijke begrotingen, voor de periode 1958-2008. In tegenstelling tot veel andere landen wordt de ruimte voor onrealistisch gunstige begrotingen beperkt door het feit dat in ons land het Centraal Planbureau officiële groeivoorspellingen opstelt. Hoewel het CPB voor zijn budget afhankelijk is van de regering, kan het in de praktijk onafhankelijk opereren. Een analyse leert dat de begrotingsdiscipline in de loop van de tijd is verbeterd. Met name de overstap op het 'trendmatig begrotingsbeleid', halverwege de jaren negentig, heeft hieraan bijgedragen. Dit regime koppelt uitgavenplafonds en voorzichtig begroten aan een strikte scheiding tussen de uitgaven- en de inkomstenkant van de begroting, zodat onverwachte meevallers bij de inkomsten niet meteen worden gebruikt voor extra uitgaven.¹⁹ De ervaring heeft geleerd dat door voorzichtig te begroten systematisch meevallers zijn gecreëerd die, gezien de scheiding tussen de uitgaven- en de inkomstenkant van de begroting (onderdeel 1.4.1), inderdaad hebben bijgedragen aan verbeteringen van het overheidssaldo. Sinds het vorige kabinet steunt het regeerakkoord overigens weer op een realistische raming van de economische groei in de kabinetsperiode.

In vergelijking met de situatie elders heeft het Nederlandse begrotingsraamwerk sinds het aantreden van Zalm als minister van Financiën dus relatief goed gewerkt. Het zou voor andere landen een geschikt voorbeeld kunnen vormen voor aanpassingen in hun eigen begrotingsprocedures. Dit maakt het eenvoudiger om beoogde numerieke begrotingsdoelstellingen daadwerkelijk te bereiken.

19 Zie ook Bos (2007).

6.7 Conclusies

Dit hoofdstuk bespreekt budgettaire ontwikkelingen in de Europese Unie en de daaruit voortvloeiende noodzaak van een verregaande sanering van de overheidsfinanciën. Niet alleen de begrotingsdiscipline van nationale overheden moet verbeteren. In een aantal landen dient ook de onderliggende economische structuur aanzienlijk te worden versterkt, anders kunnen de overheidsfinanciën daar onmogelijk duurzaam gezond worden. De voorstellen die de Europese Commissie heeft gedaan ter versteviging van het budgettaire raamwerk en voor het signaleren van macro-economische onevenwichtigheden zijn een stap in de goede richting. Gevreesd moet echter worden dat de instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme het al bestaande probleem van moreel gevaar alleen maar zal versterken. Beleidsmakers zijn zo gebrand op het bezweren van de huidige crisis in de financiële markten, dat ze onvoldoende oog hebben (gehad) voor de langetermijengevolgen van de tot nu toe gemaakte keuzen.

Literatuur

- Abbas, S.A., F. Hasanov, P. Mauro, en J. Park (2011), *The performance of large fiscal adjustment plans in the European Union. A cross-country statistical analysis*, Mimeo, Internationaal Monetair Fonds
- Alesina, A.F., en S. Ardagna (2009), *Large changes in fiscal policy. Taxes versus spending*, NBER Working Paper 15438, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research
- Alesina, A.F., en R. Perotti (1995), *Fiscal expansions and adjustments in OECD countries*, NBER Working Paper 5214, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research
- Beetsma, R.M.W.J., B. Bluhm, M. Giuliadori, en P.J. Wierds (2011), *From first-release to ex-post fiscal data. Exploring the sources of revision errors in the EU*, Mimeo, Universiteiten van Amsterdam en Frankfurt en De Nederlandsche Bank
- Beetsma, R.M.W.J., en R.G.C. van den Brink (2010), Afstempeling schuld is nodig, *Het Financieele Dagblad*, 26 november
- Beetsma, R.M.W.J., en R.G.C. van den Brink (2011), Struisvogels regeren Europa, *Het Financieele Dagblad*, 24 maart
- Beetsma, R.M.W.J., en M. Giuliadori (2010), The macroeconomic costs and benefits of the EMU and other monetary unions. An overview of recent research, *Journal of Economic Literature*, 48(3), 603-641
- Beetsma, R.M.W.J., en M. Giuliadori (2011), The effects of government purchases shocks. Review and estimates for the EU, *The Economic Journal*, 121(550), F4-F32
- Beetsma, R.M.W.J., M. Giuliadori, en F.J.G.M. Klaassen (2008), The effects of public spending shocks on trade balances and budget deficits in the European Union, *Journal of the European Economic Association*, 6(2-3), 414-423
- Beetsma, R.M.W.J., M. Giuliadori, M. Walschot, en P.J. Wierds (2010), *Fifty years of fiscal planning and implementation in the Netherlands*, CEPR Discussion Paper 7969, Londen: Centre for Economic Policy Research
- Beetsma, R.M.W.J., M. Giuliadori, en P.J. Wierds (2009), Planning to Cheat: EU fiscal policy in real time, *Economic Policy*, 24(60), 753-804
- Blanchard, O.J., en R. Perotti (2002), An empirical characterisation of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output, *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1329-68

- Bos, F. (2007), *The Dutch fiscal framework. History, current practice and the role of the CPB*, CPB Document 150, Den Haag: Centraal Planbureau
- Bun, M.J.G., en F.J.G.M. Klaassen (2007), The euro effect on trade is not as large as commonly thought, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 69(4), 473-496
- Burnside, C., M. Eichenbaum, en J.D.M. Fisher (2004), Fiscal shocks and their consequences, *Journal of Economic Theory*, 115(1), 89-117
- Edelberg, W., M. Eichenbaum, en J.D.M. Fisher (1999), Understanding the effects of a shock to government purchases, *Review of Economic Dynamics*, 2(1), 166-206
- Europees Parlement (2010), *Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending regulation (EC) no 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*, Brussel: EP
- Europese Commissie (2009a), *Sustainability report 2009*, European Economy 9, Brussel: EC
- Europese Commissie (2009b), *Public finances in EMU 2009*, European Economy 5, Brussel: EC
- Europese Commissie (2010), *Public finances in EMU 2010*, European Economy 4, Brussel: EC
- Europese Raad (2011), *European Council 24/25 March 2011. Conclusions*, Brussel: ER
- Giavazzi, F., en M. Pagano (1990), Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries, in O.J. Blanchard en S. Fisher (red.), *NBER Macroeconomics Annual 1990*, Cambridge, MA: The MIT Press, 75-122
- Giavazzi, F., en M. Pagano (1996), *Non-Keynesian effects of fiscal policy changes. International evidence and the Swedish experience*, NBER Working Paper 5332, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research
- Holm-Hadulla, F., S. Hauptmeier, en P. Rother (2010), *The impact of numerical expenditure rules on budgetary discipline over the cycle*, Working Paper Series 1169, Frankfurt am Main: European Central Bank
- Internationaal Monetair Fonds (2011), *Shifting gears. Tackling challenges on the road to fiscal adjustment*, Fiscal Monitor April 2011, Washington, D.C.: IMF
- Nickel, C., P. Rother, en L. Zimmermann (2010), *Major public debt reductions. Lessons from the past, lessons for the future*, Working Paper Series 1241, Frankfurt am Main: European Central Bank
- Perotti, R. (1996), Fiscal consolidation in Europe. Composition matters, *American Economic Review*, 86(2), 105-110
- Perotti, R. (2008), In search of the transmission mechanism of fiscal policy, in D. Acemoglu, K. Rogoff en M. Woodford (red.), *NBER Macroeconomics Annual 2007*, Chicago: University of Chicago Press, 169-226
- Ramey, V. (2011), Identifying government spending shocks: it's all in the timing, *Quarterly Journal of Economics*, te verschijnen
- Ramey, V.A., en M.D. Shapiro (1998), Costly capital reallocation and the effects of government spending, *Carnegie-Rochester Series on Public Policy*, 48, 145-94
- Romer, C.D., en D.H. Romer (2010), The macroeconomic effects of tax changes. Estimates based on a new measure of fiscal shocks, *American Economic Review*, 100(3), 763-801
- Rother, P., L. Schuknecht, en J. Stark (2010), *The benefits of fiscal consolidation in uncharted waters*, Occasional Paper Series 121, Frankfurt am Main: European Central Bank

Hervorming van de woningmarkt: gemiste kansen

H. Priemus

7.1 Inleiding

Bij discussies over mogelijke bezuinigingsmaatregelen alsook bij de heroverweging van bestaand overheidsbeleid staat het woningmarktbeleid van de rijksoverheid steevast met stip genoteerd. Het gaat daarbij niet alleen om het beleid van de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het volkshuisvestingsbeleid, maar ook – en misschien wel vooral – om de opstelling van de staatssecretaris van Financiën, gezien zijn verantwoordelijkheid voor het gevoerde belastingbeleid. De koopsector is immers innig verstrengeld met de fiscale behandeling van de eigen woning. Op de lijst met zeventien hervormingsmaatregelen prijkt als onderwerp 17: Wonen: Hervorming huurmarkt.¹ Deze beperking tot de markt voor huurwoningen wekt bevreemding. De ideeënvorming onder economen en specialisten op het gebied van de volkshuisvesting heeft namelijk steevast betrekking op gewenste hervormingen van zowel de huur- als de koopsector van de woningmarkt.

Dat deze markt is vastgelopen in een web van regelgeving en subsidies staat wel buiten kijf. Door aanpassing van regels en beperking van de nog steeds groeiende subsidiestromen valt vooral op langere termijn aanzienlijk op de overheidsuitgaven voor het wonen te besparen. Het kabinet wil al in de lopende regeerperiode op de huurtoeslag bezuinigen, maar het laat de subsidiëring van de koopsector ongemoeid. Deze beleidsinzet is onevenwichtig. Huur- en koopsector dienen in onderlinge samenhang te worden gezien. Overigens moeten bij de speurtocht naar bezuinigingsopties op korte termijn de op langere termijn wenselijke hervormingen het richtsnoer vormen.

Deze bijdrage bespreekt in hoeverre het regeerakkoord de bezuinigings- en de hervormingsopgave op het terrein van het wonen succesvol met elkaar weet te verbinden.

¹ Tweede Kamer (2010–2011a), p. 2.

7.2 Hervorming woningmarkt geboden

De Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED) van de Sociaal-Economische Raad (SER) publiceerde in april 2010 een rapport over gewenste herzieningen van de overheidsbemoeienis met de woningmarkt.² Voor de goede orde: ik was lid van die commissie. Deze paragraaf vat de aanbevelingen van de commissie samen. Werkgevers, werknemers en kroonleden van de SER hebben over het rapport van de commissie geen standpunt ingenomen.

7.2.1 Verstoringen op de woningmarkt

De CSED stelt vast wat velen eerder hebben geconstateerd: het historisch gegroeide systeem van de volkshuisvesting in ons land stapelt de ene inconsistentie op de andere, waarbij jaarlijks zeer omvangrijke sommen geld worden rondgepompt. In de koopsector stimuleert de royale vormgeving van de hypotheekrenteaftrek in de inkomstenbelasting het lenen van geld, terwijl bij de bepaling van het belastbare inkomen een in verhouding slechts gering bedrag wegens het bezit van de woning in de heffing wordt betrokken.³ Hierdoor heeft Nederland zich ontwikkeld tot de lidstaat van de Europese Unie waar gezinnen in verhouding tot hun inkomen de hoogste hypotheekschuld hebben.⁴ Dit maakt huishoudens kwetsbaar voor een combinatie van dalende huizenprijzen en mogelijk stijgende rentevoet. Daarbij profiteren hoge-inkomensgroepen veel meer van de langs deze weg verleende financiële overheidssteun dan lage-inkomensgroepen. De hypotheekrenteaftrek in combinatie met de lage bijtelling bij het belastbaar inkomen wegens woongenot (het eigenwoningforfait) heeft de woningprijzen vermoedelijk met gemiddeld bijna 20 procent opgestuwd. Tegelijkertijd leidt de overdrachtsbelasting – een heffing van 6 procent van de waarde bij de verkoop van een bestaande woning – tot welvaartsverliezen, doordat zij de werking van zowel de woningmarkt als de arbeidsmarkt verstoort.

De CSED gaat er in navolging van Koning *et al.* (2006) en Conijn (2008) van uit dat de eigenwoningsector in Nederland fors wordt gesubsidieerd; zie tabel 7.1. Na het peiljaar 2005 is de netto subsidie van het eigenwoningbezit vermoedelijk nog gestegen, doordat het bedrag van de totale uitstaande hypotheekschuld verder is toegenomen. Daar staat tegenover dat de gemiddeld door hypotheekgevers verschuldigde rente sindsdien is gedaald.

Tabel 7.1 Netto overheidssubsidie voor eigenwoningsector, 2005 (mld euro)

Aftrek hypotheekrente ^a	+11¾
Vrijstelling overwaarde box 3	+7½
Eigenwoningforfait	–2
Overdrachtsbelasting	–3
Netto subsidie eigen woning (Rijk)	+14¾
Onroerendezaakbelasting/overige lasten	–2¼

a. Inclusief aftrek bijkomende kosten hypothecaire lening en vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning. Bronnen: Koning *et al.* (2006), p. 10; Conijn (2008), p. 157

2 Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010); zie ook: Priemus (2010a).

3 Het inkomen dat de eigenwoningbezitter aan zijn woning ontleent, bedraagt een bepaald percentage van de waarde van de woning op basis van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ). Voor veruit de meeste woningen is dit forfaitaire rendement gelijk aan 0,55 procent van de WOZ-waarde. Dit fictieve inkomen moet worden opgeteld bij de overige inkomsten (uit arbeid, sociale uitkeringen) die in box 1 van de inkomstenbelasting vallen.

4 Centraal Planbureau (2011), p. 51 en p. 56-58.

De huurprijs van 95 procent van de verhuurde woningen is gereguleerd. Bovendien worden huurtoeslagen ingezet om de huren voor lage-inkomensgroepen beter betaalbaar te maken. Deze inkomensafhankelijke toeslagen, waarmee in 2011 bijna 2,6 mld euro is gemoeid, komen hoofdzakelijk bij lage-inkomensgroepen terecht. De verdeling van het profijt van de huurregulering zelf is minder duidelijk. Het verschil tussen vrijemarkthuur en gereguleerde huur valt te beschouwen als een impliciete subsidie van de verhuurders voor de huurders die ervan profiteren. Uitgaande van een marktconforme huur van 5,7 procent van de waarde van de woning, concludeert het Centraal Planbureau (CPB) dat de vrijemarkthuren veel hoger zouden zijn dan het bij de huurregulering gehanteerde maximaal redelijk niveau. Vooral de middengroepen zouden van deze indirecte subsidie profiteren.

In Donders *et al.* (2010) introduceert het CPB de mogelijkheid dat de marktconforme huur 1 procentpunt lager is, dat wil zeggen 4,7 procent van de waarde van de woning. In feite blijft het gissen welke huren op een geheel vrijgelaten markt tot stand zouden komen, mede doordat onbekend is hoe de woningvraag zal reageren op een reeks forse huurverhogingen. Wel is zeker dat de vrijemarkthuren regionaal sterk zullen verschillen. Of en in hoeverre vraaguitval optreedt, hangt vooral af van de manier waarop de door de CSED naar voren geschoven woon-toeslag (onderdeel 7.2.2) vorm zal krijgen.

Ten slotte plaatst de commissie vraagtekens bij de positie van de woningcorporaties. Die betreffen hun prestaties, kerntaken, het *level playing field* ten opzichte van commerciële verhuurders, en de efficiëntie.

De eindconclusies van de CSED stroken met die van andere analyses van de Nederlandse woningmarkt: inconsistent overheidshandelen vergroot de kloof tussen huren en kopen, remt de mobiliteit af, en stuurt de woonkeuze van consumenten. Hoge-inkomensgroepen ervaren een krachtige prikkel om te kopen, lage inkomensgroepen om te huren.

7.2.2 Het alternatief van de CSED

De CSED stelt voor om het woonbeleid compleet op de schop te nemen en schetst eerst een eindbeeld, te bereiken omstreeks 2040. Het overgangstraject daar naartoe zou kunnen lopen in de jaren 2016–2040. De periode tot en met 2015 is dan beschikbaar om de noodzakelijke veranderingen wettelijk voor te bereiden, nadat maatschappelijk en politiek consensus over de hervorming is bereikt. Omdat tijdens de overgangperiode hoogstwaarschijnlijk politiek verschillend gekleurde regeringscoalities de lakens uitdelen, dringt de CSED erop aan toe te werken naar een breed maatschappelijk draagvlak voor de herziening van de woningmarkt. Voor het jaar 2040 schetst de commissie achtereenvolgens eindbeelden voor de koopmarkt, de huurmarkt en de rol van de woningcorporaties.

De CSED verkent vier varianten voor de toekomstige fiscale behandeling van koopwoningen:

1. de eigen woning als beleggingsgoed;
2. de eigen woning als beleggingsgoed, met een vrijstelling van € 200.000;
3. de eigen woning als consumptiegoed;
4. de-fiscalisering van de eigen woning.

De CSED constateert dat de varianten 3 en 4 minder aantrekkelijk zijn.⁵ De de-fiscaliseringsvariant – waarbij de eigen woning uit de inkomstenbelasting wordt gelicht – prikkelt tot ‘verstening’ van het eigen vermogen. Geld dat is geïnvesteerd in het eigen huis zou in dit geval immers niet langer in box 3 van de inkomstenbelasting belastbaar inkomen opleveren, terwijl over de waarde van andere vermogensbestanddelen in box 3 1,2 procent vermogensrendementsheffing is verschuldigd. Daarmee staat de de-fiscaliseringsvariant haaks op het beginsel dat verschillende soorten vermogensbestanddelen fiscaal zo veel mogelijk gelijk moeten worden behandeld. In variant 3 wordt de eigen woning als consumptiegoed beschouwd, zodat de waarde van de woning niet in box 3 hoeft te worden aangegeven. Het belangrijkste bezwaar tegen deze variant is dat daarbij sprake is van subsidiëring van de woonconsumptie over de hele linie.

De beleggingsgoedvariant heeft als belangrijk voordeel dat de woonconsumptie niet langer fiscaal wordt bevoordeeld. Het in de eigen woning gestoken eigen vermogen gaat – net als spaartegoeden, effecten en verhuurd onroerend goed – vallen onder de vermogensrendementsheffing van 1,2 procent. Hypotheekrente zou niet langer aftrekbaar zijn. Wel komt de hypothecaire schuld uiteraard in mindering op het bedrag dat in box 3 moet worden aangegeven. Deze variant leidt tot fors lagere huizenprijzen en maakt de woonlasten aanzienlijk hoger. De gegeneerde omvangrijke extra belastingopbrengst zal volgens de CSED moeten worden gebruikt om de nadelige koopkrachteffecten te compenseren.

De voordelen van de beleggingsgoedvariant zijn, zij het in mindere mate, ook aan de orde bij de vrijstellingsvariant. Eigenwoningbezitters moeten ook in deze variant de waarde van de eigen woning in box 3 aangeven, maar zij kunnen daarbij profiteren van een vrijstelling van maximaal € 200.000 (prijspeil 2005). Het meerdere in de eigen woning gestoken eigen geld wordt jaarlijks getroffen door een heffing van 1,2 procent. Dankzij de vrijstelling biedt deze variant meer mogelijkheden voor huishoudens uit lagere-inkomensgroepen om desgewenst een eigen huis te kopen. In vergelijking met de beleggingsgoedvariant zonder vrijstelling zijn de nadelige gevolgen voor huizenprijzen en woonlasten geringer. Zolang de woningmarkt broos is, kan dit als een essentieel voordeel van variant 2 worden beschouwd.

Vooralsnog krijgt deze variant de voorkeur van de CSED. Dit betekent wel dat ook in de toekomst flinke subsidies naar alle woningeigenaren gaan. Op de lange termijn geeft de CSED in overweging om toe te werken naar variant 1, bijvoorbeeld door af te zien van indexering van het vrijstellingsbedrag van € 200.000.

Verder stelt de CSED voor om de overdrachtsbelasting gefaseerd af te schaffen, net als de bestaande vrijstelling voor de kapitaalverzekering eigen woning.⁶

De CSED gaat ervan uit dat huurders worden gesubsidieerd via huurtoeslagen (direct) en door lage, niet-marktconforme huren – een indirecte subsidie door de verhuurders.

De commissie bepleit enerzijds een ontwikkeling in de richting van vrijemarkthuren en anderzijds een woonbeleid dat neutraal staat tegenover de keus van consumenten van woon-

⁵ Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010), p. 37-38.

⁶ De waarde van de kapitaalverzekering eigen woning is vrijgesteld voor de vermogensrendementsheffing (box 3) van de inkomstenbelasting.

diensten om te kopen dan wel te huren. Zo'n volkshuisvestingsbeleid levert voor zowel woningcorporaties als commerciële vastgoedbeleggers de gunstigste prikkels op om te investeren in huurwoningen. Het bestaande puntenstelsel om woningen te waarderen – dat bijvoorbeeld volstrekt onvoldoende rekening houdt met het tekort aan betaalbare woningen in de Randstad – komt uiteindelijk te vervallen. Ook Kraan (2008, p. 172) stelt vast dat het liberaliseren van huren in de corporatiesector primair dienstig is aan een goede werking van de woningmarkt in het algemeen.

Om huishoudens met een bescheiden inkomen en andere kwetsbare groepen te beschermen, wil de CSED een inkomensafhankelijke *woontoeslag* invoeren voor zowel huurders als eigenaar-bewoners. De hoogte van deze toeslag hangt af van inkomen en grootte van het huishouden; voorwaarde is dat het huishouden in een zelfstandige woning huist. Het rantsoenerende effect van evenwichtsprijzen op de vraag naar huurwoningen kan langs deze weg (voor een deel) worden gepareerd. De woontoeslag moet de betaalbaarheid en de keuzevrijheid voor de doelgroep van het beleid in redelijke mate waarborgen en mag de armoedeval niet dieper maken. Als tegenhanger van de vrijstelling in de vermogensrendementsheffing van maximaal € 200.000 voor eigen woningen in de koopsector propageert de commissie een *huurbijdrage* (niet afhankelijk van het inkomen) van 1,2 procent van de waarde van de huurwoning (met een maximum van € 2.400 per jaar, dat wordt bereikt bij een huurwoning met een waarde van € 200.000). Zo wordt eigendomsneutraliteit van het beleid verzekerd.

Zodra een meerjarig beleid van huurverhogingen wordt aangekondigd, waarbij de huren meer stijgen dan bij het huidige inflatievolgende huurbeleid, zal de bedrijfswaarde van het corporatiebezit op slag sterk stijgen. Het is weinig bevredigend om de bestemming van dit extra vermogen geheel over te laten aan de inzichten van corporatiebestuurders. De CSED schetst in dit verband twee scenario's voor de corporatiesector: de integrale corporatievariant en de splitsingsvariant.⁷ In de integrale corporatievariant roomt de overheid circa 90 procent van de vermogenswinst af die de woningcorporaties boeken, doordat hun woningbezit in waarde stijgt. De corporaties hoeven de afdracht niet ineens te voldoen, maar kunnen dat in jaarlijkse termijnen doen. In de splitsingsvariant zetten de corporaties als private ondernemingen hun feitelijke activiteiten voort. De aandelen in deze ondernemingen komen in handen van stichtingen. Deze stichtingen kunnen vervolgens een groot deel van de aandelen in de woningcorporaties verkopen en de opbrengst daarvan in andere vermogenstitels beleggen. Het rendement dat de stichtingen op het belegde vermogen realiseren moet worden besteed ten gunste van de volkshuisvesting. De CSED ziet voor- en nadelen van beide varianten. Hoe de inzet van het vermogen voor de volkshuisvesting wordt veilig gesteld is uiteindelijk een politieke keuze. Dit geldt ook voor de uiteindelijke institutionele vormgeving van de woningcorporaties.

De commissie maakt dus geen keuze tussen de integrale corporatie- en de splitsingsvariant. De splitsingsvariant valt mijns inziens slechts te interpreteren als de opmaat naar een complete transformatie van woningcorporaties (non-profitorganisaties, waarvoor de oriëntatie op een doelgroep en de bestemmingsplicht van het vermogen op basis van de Woningwet essentieel blijven) naar puur commerciële marktpartijen, waarbij het belang van de vermo-

7 Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010), p. 42-45.

gensverschaffers het wint van doelgroeporiëntatie en bestemmingsplicht van het vermogen. Ik wijs die trend af. Woningcorporaties hebben in het verleden een onmisbare bijdrage geleverd aan het hoge peil van de volkshuisvesting in Nederland. Mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, kunnen zij dit werk continueren. De integrale corporatievariant geniet daarom mijn sterke voorkeur.

Schattingen van het CPB laten zien dat, afhankelijk van de gekozen hervormingsvariant, de welvaart uiteindelijk met ongeveer 0,5 tot 1 procent van het bbp toeneemt. In de breed opgezette berekening van de maatschappelijke kosten van het huidige woonbeleid komen Besseling *et al.* (2008) uit op een totaal bedrag van ten minste 6,3 mld euro. Dit is een optelsom van:

1. directe welvaartseffecten van subsidiëring in de woningmarkt door verstoring van de woonkeuze via woonlastensubsidies en overdrachtsbelasting;
2. indirecte welvaartseffecten via verstoring van de arbeidsmarkt; en
3. verstoringen van de huur/koopbeslissing en de omvang en samenstelling van de vermogensportefeuille.

De mate waarin de maatschappelijke kosten van het huidige beleid worden verminderd – en dus welvaartswinst wordt geboekt – hangt af van de omvang van de subsidiëring waarvan uiteindelijk sprake blijft. De CPB-doorrekening van de beleggingsgoedvariant met een basisvrijstelling (waarbij dus nog een zekere mate van subsidiëring in stand blijft) komt uit op een welvaartswinst voor huishoudens van 3,3 mld euro.

7.3 Heroverweging woonbeleid

Begin april 2010 publiceerden twintig ambtelijke werkgroepen hun rapporten over mogelijkheden om te besparen op de overheidsuitgaven.⁸ Elke werkgroep presenteerde een variant waarmee in 2015 op de overheidsuitgaven op het onderzochte beleidsterrein ten minste 20 procent viel te besparen. De Werkgroep Wonen (2010) diende voor 2,5 mld euro concrete bezuinigingen te benoemen. Voor de periode 2011–2020 heeft de werkgroep vijf beleidsvarianten uitgewerkt met een besparingspotentieel van 3 tot 6 mld euro in 2015 en zelfs 6,5 tot 13 mld euro in 2020.⁹ Bij de beoordeling van deze voorstellen moet allereerst rekening worden gehouden met de kwetsbare woningmarkt en de bouwmarkt, die nog steeds gebukt gaan onder de gevolgen van de kredietcrisis. Vooral de markt voor koopwoningen is uiterst broos en de verwachting is dat hierin de eerstkomende jaren geen drastische verbetering komt, gezien de in doorsnee stagnerende koopkracht van consumenten en het terughoudender beleid van de banken.

De werkgroep heeft mogelijke maatregelen geïnventariseerd en gecategoriseerd in elf modules, waarbij een module een verzameling is van gelijksoortige maatregelen qua type doel en type middel. Tabel 7.2 geeft een overzicht van de modules, met een korte beschrijving per module van de aanpak en de extra huuropbrengsten of besparingen die daarmee zijn gemoeid.

8 Zie De Kam, Donders en Ros (2010).

9 Priemus (2010b).

Tabel 7.2 Modules (extra huuropbrengst/besparingen, mld euro, prijspeil 2010)

Module	2015	2020
1 Verhoging maximumhuur in 25% meest gewilde regio's, snellere huurverhoging boven € 33.000	1,4	2,8
2 Maximumhuur naar 4,5% van de WOZ-waarde, compensatie voor lage en midden-inkomens via huurtoeslag	1,8	3,4
3 Grotere eigen bijdrage bij hoge huur door hogere normhuur en kwaliteitskorting bij de huurtoeslag	0,1	0,2
4 Huurtoeslag beperken tot inkomens tot € 22.000	0,1	0,2
5 Investeringsbudget voor volkshuisvestelijke opgaven	-0,1	-0,4
6 Overdrachtsbelasting omvormen naar bezitsbelasting	0	0
7 Afschaffen vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning	0,1	0,5
8 Rente alleen aftrekbaar over een annuïtair aflopende of anderszins afgetopte eigenwoningschuld	0,1-0,9	0,3-1,5
9 Verminderen hypotheekrenteaftrek, verhogen eigenwoningforfait	0,3-1,9	0,9-4,4
10 Eigen woning en woningschuld naar box 3 (als de schuld groter is dan de waarde van de woning, resulteert een lagere belastingaanslag)	1,8-6,5	5,0-16,7
11 Eigen woning en woningschuld de-fiscaliseren	1,5	3,4

Bron: Werkgroep Wonen (2010), p. 39-40

Deze modules zijn te beschouwen als een boeket, waaruit beleidsmakers tot een bepaald bedrag besparingen kunnen plukken. Maar de modules staan niet los van elkaar – zo hebben maatregelen in de koopsfeer effecten op de markt voor huurwoningen. Daarom – en ook gezien de taakopdracht – heeft de werkgroep modules gecombineerd tot beleidsvarianten.

De werkgroep concludeert dat zowel voor de huur- als de koopmarkt te kiezen valt tussen twee hoofdrichtingen: een aanpak *binnen* het bestaande systeem of een aanpak *buiten* het bestaande systeem *om*. Dit vergt een politieke afweging, voor de sector huurwoningen en de sector koopwoningen afzonderlijk, en voor deze twee sectoren gezamenlijk.

Twee maatregelen acht de werkgroep in elke variant noodzakelijk. Ten eerste beëindiging van de vrijstelling in de vermogensrendementsheffing (box 3) van de waarde van de kapitaalverzekering eigen woning en haar 'zusjes' – zoals de spaarrekening eigen woning. Deze vrijstelling prikkelt om besparingen te vormen die eerst in de (verre) toekomst worden gebruikt om de hypotheekschuld af te lossen. Anders gezegd, zij stimuleert de eigenwoningbezitter om zo lang mogelijk met de schuldaflissing te wachten. Ook omvorming van de overdrachtsbelasting tot een bezitsbelasting acht de werkgroep ongeacht de gekozen beleidslijn nuttig. Een bezitsbelasting zet geen fiscale 'boete' op het besluit van mensen om te verhuizen naar een meer geschikte woning of voor een andere werkkring. Zowel de markt voor koopwoningen als de arbeidsmarkt gaat dus beter functioneren. Deregulering van de huurmarkt zal in de regel leiden tot hogere huuropbrengsten voor de verhuurders. De (jaarlijkse) bezitsbelasting kan tevens worden gebruikt om deze extra huuropbrengst (gedeeltelijk) af te romen ten gunste van de schatkist. Verder kan zij corporaties prikkelen om woningen te verkopen – al dan niet in verhuurde staat – en zo het woningbezit beter af te stemmen op de doelgroep.

De mogelijkheid om de modules te clusteren tot twee hoofdrichtingen leidt tot $2 \times 5 = 10$ beleidsvarianten (zie tabel 7.3). Binnen elke variant bestaat aanvullende keuzevrijheid voor precieze vormgeving en maatvoering.

Tabel 7.3 Hoofddijnen beleidsvarianten

Variant	Huursfeer	Koopsfeer
A	Binnen bestaand systeem, aanpak ondoelmatig scheefwonen en introductie van WOZ-punten voor de aantrekkelijkheid van de regio	Binnen bestaand systeem, drie specifieke ingrepen (annuitaire rentaftrek, tegen maximaal 42 procent IB, tot € 500.000 schuld)
B	Buiten bestaand systeem, WOZ-huurregulering en gerichte uitbreiding van de huurtoeslag	Binnen bestaand systeem, één specifieke ingreep (annuitaire renteaftrek)
C	Binnen bestaand systeem, aanpak ondoelmatig scheefwonen en introductie van WOZ-punten voor de aantrekkelijkheid van de regio	Buiten bestaand systeem, eigen woning van box 1 naar box 3 van de inkomstenbelasting
D	Buiten bestaand systeem, WOZ-huurregulering en gerichte uitbreiding van de huurtoeslag	Buiten bestaand systeem, van box 1 naar box 3 van de inkomstenbelasting
E	Buiten bestaand systeem, WOZ-huurregulering en gerichte uitbreiding van de huurtoeslag	Buiten bestaand systeem, woning en schuld uit de inkomstenbelasting

7.4 De woningmarkt in het regeerakkoord

De paragraaf Wonen uit het regeerakkoord¹⁰ knoopt op geen enkele manier aan bij de relevante adviezen van de VROM-raad en de CSER van de SER.¹¹ Daarin is evenmin iets terug te vinden van eerder door Boelhouwer en mij geformuleerde aanbevelingen.¹²

Aan de hypotheekrenteaftrek en andere fiscale regelingen rondom het eigenwoningbezit verandert niets. Daarmee blijft een evidente mogelijkheid om de overheidsfinanciën structureel te saneren ongebruikt.

Het door veel waarnemers hevig gekritiseerde inflatievolgend huurbeleid wordt gecontinueerd, althans voor huishoudens in de sociale huursector met een inkomen tot € 43.000. Voor 80 à 90 procent van alle huurders van sociale huurwoningen volgt het regeerakkoord hiermee het program van de Socialistische Partij: de enige politieke partij die een inflatievolgend huurbeleid in het verkiezingsprogramma had staan. Boven de inkomensgrens van € 43.000 wordt een maximale huurstijging toegestaan van het inflatiepercentage + 5 procentpunten. Om deze regeling te kunnen uitvoeren dient in de sociale huursector jaarlijks het inkomen van meer dan 2,5 mln huishoudens te worden getoetst. Dit zal de nodige ambtelijke en personele capaciteit vergen. Bij de toetsing is het fiscale verzamelinkomen relevant. Rondom de inkomensgrens van € 43.000 wordt het dus erg aantrekkelijk om door het gebruik van aftrekposten en vrijstellingen van de extra huurverhoging verschoond te blijven. Zo'n harde grens lokt bovendien over een vermoedelijk breed front fraude uit.

Huurders van een corporatiewoning krijgen volgens het regeerakkoord het recht hun woning “tegen een redelijke prijs” te kopen. Deze maatregel is onuitvoerbaar, want zo'n koop-

¹⁰ Tweede Kamer (2010–2011b), p. 42.

¹¹ VROM-raad (2007; 2010); Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010).

¹² Zie Boelhouwer en Priemus (2010); Priemus (2010b).

recht is in strijd met het nationaal en het Europees eigendomsrecht. Oud-premier Thatcher kon in 1980 in het Verenigd Koninkrijk het *right to buy* invoeren, omdat daar gemeentelijke woningbedrijven de sociale huursector domineerden. Nederlandse woningcorporaties daarentegen zijn private instellingen die niet zo maar onteigend kunnen worden. De aankondiging van dit kooprecht zet de Nederlandse corporatiesector en de Nederlandse huurders op het verkeerde been.

De sociale huursector wordt meer toegespitst op degenen die geen alternatieven hebben. Het is niet duidelijk welke doelgroep het kabinet hierbij voor ogen heeft. De toewijzing van sociale huurwoningen wordt stapsgewijze beperkt tot de lagere inkomensgroepen. Het regeerakkoord is ook hier onduidelijk over de uiteindelijke doelgroep van het beleid.

De zogeheten Vogelaarheffing wordt afgeschaft, maar er komt wel een belasting voor sociale en commerciële woningverhuurders voor in de plaats. Een nieuwe belasting voor de woningcorporaties staat met zoveel woorden in het verkiezingsprogramma van de Partij Voor de Vrijheid (PVV). Zij gaat ook gelden voor commerciële verhuurders die ten minste tien woningen beheren. Dat staat *niet* in het verkiezingsprogramma van de PVV. De opbrengst van de belasting voor woningverhuurders wordt geraamd op 750 mln euro per jaar: 600 mln opgebracht door de corporaties plus 150 mln afkomstig van de commerciële verhuurders.

De combinatie van een inflatievolgend huurbeleid, het onwerkbaar kooprecht en de nieuwe verhuurdersbelasting holt het investerend vermogen van de woningcorporaties uit. Ook vastgoedbeleggers zullen niet snel terugkeren als investeerders in huurwoningen.

Het externe toezicht op woningcorporaties wordt versterkt door de instelling van een Woonautoriteit, conform de beleidsvoornemens van ex-minister Van der Laan.

Het regeerakkoord getuigt al met al van weinig begrip hoe het woningmarktbeleid effectiever kan worden (gemaakt). Over de positie van de huurtoeslag geen woord. In het verlengde van voornemens in de rijksbegroting voor 2011 van het kabinet-Balkenende IV wordt daarop wél bezuinigd. In het rapport van de Werkgroep Wonen is selectief gewinkeld: geen hervorming van de koopsector, in de huursector wordt vooral chaos gecreëerd, waardoor het strategisch voorraadbeheer en de ontwikkeling van nieuwe corporatiewoningen sterk in het gedrang komen. De woningbouw dreigt verder in te storten en de werkloosheid in de bouwnijverheid zal mogelijk nog toenemen.

7.5 Europadossier woningcorporaties

Het regeerakkoord laat het Europadossier woningcorporaties links liggen. Dat is opmerkelijk, omdat de overeenkomst tussen de Europese Commissie en de Nederlandse regering van 15 december 2009 een Europese richtlijn impliceert die voor overheid en woningcorporaties in Nederland bindend is, ondanks bezwaren die zijn ingediend door vastgoedbeleggers en tal van woningcorporaties. De regeling houdt in dat vanaf 1 januari 2011 woningcorporaties die staatssteun ontvangen, gehouden zijn om ten minste 90 procent van de jaarlijks vrijkomende huurwoningen toe te wijzen aan huishoudens met een belastbaar jaarinkomen lager dan € 33.614 (prijsspeil 1 januari 2011). Wijzigingen in het inkomen die optreden na de toewijzing van de woning blijven vervolgens buiten beschouwing. Deze regeling betreft de toewijzing van alle huurwoningen met een huur tot de liberalisatiegrens (circa € 650 per maand). Ook al is de

vaderlandse corporatiesector tamelijk uniek, het blijft curieus dat Nederland de enige EU-lidstaat is met een Europese definitie van de doelgroep van de sociale huursector.

De maatregel heeft vooral geleid tot kritische vragen over de positie van huishoudens met een inkomen tussen € 33.614 en circa € 45.000, die vanaf 1 januari 2011 te veel verdienen voor een corporatiewoning, maar meestal te weinig verdienen om een woning te kunnen kopen of een huurwoning van een commerciële verhuurder te kunnen betrekken. De middengroepen op de Nederlandse woningmarkt dreigen vooral in de Randstad en andere stedelijke regio's tussen de wal en het schip te vallen.

7.6 Conclusies

Volgens analyses van Reinhart en Rogoff (2009) en het Internationaal Monetair Fonds (2009) herstellen de woningmarkt en de bedrijfstak van de bouwnijverheid zich trager na een kredietcrisis dan de algemene economie. Terwijl de algemene economie weer groeit, daalt de bouwproductie nog. En waar de algemene werkloosheid terugloopt, zakt de werkgelegenheid in de bouw voorlopig nog dieper weg. Dit blijkt ook in Nederland het geval te zijn.¹³ Reinhart en Rogoff betogen dat door een financiële crisis de prijzen van woningen gemiddeld vijf à zes jaar lang dalen. De prijsdaling van woningen in Nederland is sinds 2008 vergeleken met de situatie in andere EU-landen relatief gematigd geweest. Het ligt echter in de lijn der verwachting dat de prijsdaling van koopwoningen nog enkele jaren zal voortduren. Wat niet helpt is dat hypotheeklen in de nabije toekomst duurder worden en lastiger te krijgen zijn. Eisen die de Autoriteit Financiële Markten en de uitvoerder van de Nationale Hypotheek Garantie stellen aan toelaatbare hypotheekvormen – verplichte aflossingen, definitie van tophypotheeklen – worden aangescherpt en de kans dat de hypotheekrente, nu relatief laag, in de komende jaren zal stijgen is groter dan de kans dat deze rente zal dalen.

Zoals bekend staan rijksoverheid en decentrale overheden voor omvangrijke bezuinigingsopgaven en staat de koopkracht van veel burgers onder druk. Door de daling van de huizenprijs en de dreigende uitholling van pensioenrechten is de vermogenspositie van huishoudens in doorsnee verslechterd. Dit alles wakkert de vraag naar koopwoningen allerminst aan. Veel burgers beseffen bovendien dat, ondanks het voornemen van het huidige kabinet om niet aan de aftrek van hypotheekrente te tornen, de fiscale behandeling van de bewoner-eigenaar op langere termijn niet veilig is.¹⁴ Studenten in het hoger onderwijs worden geconfronteerd met masteropleidingen die slechts met leningen kunnen worden gefinancierd. Zij maken hun entree op de woningmarkt vaker met een forse studieschuld. Dat zal banken niet stimuleren om die schuld met een hypothecaire lening verder te verhogen. Starters zullen steeds vaker gedwongen zijn om de woningmarkt te betreden via de huursector.

Het kabinet heeft het investerend vermogen van commerciële en sociale verhuurders evenwel finaal onderuitgehaald door voortzetting van het inflatievolgende huurbeleid in het overgrote deel van de huursector en door de aankondiging van een nieuwe belasting voor woningcorporaties en commerciële vastgoedbeleggers. Tegelijkertijd ontziet het kabinet de koopsector, maar hier zal het vraagtekort verder oplopen. De onevenwichtigheden op de

¹³ Centraal Planbureau (2011), p. 48.

¹⁴ Vereniging Eigen Huis (2010); Priemus (2010c).

woningmarkt nemen toe door het oplopend vraagoverschot in de huursector en het stijgende vraagtekort in de koopsector. De uitstraling van deze misvorming van de woningmarkt lijkt te zijn onderschat in de recente woningbouwprognoses van TNO en EIB.¹⁵ Voor 2011 en 2012 moet – gegeven het kabinetsbeleid – serieus rekening worden gehouden met een dalende woningproductie. Voor beide jaren voorziet het CPB overigens een zeer licht herstel van de investeringen in woningen.¹⁶

Het kabinet lijkt onvoldoende doordrongen van het besef dat de woningmarkt en de woningbouw in 2011 en 2012 uitermate zwak staan en om die reden bij de voorgenomen bezuinigingen moeten worden ontzien. Gemeenten en projectontwikkelaars staan voor de kolossale opgave om grondexploitatieplannen aan te passen en recent verworven grondpercelen af te waarderen. Dit zal de financiële positie van veel gemeenten verder verslechteren en leiden tot verschraling van woningbouwinitiatieven.

De redeneerlijn van de CSED (onderdeel 7.2) biedt mijns inziens voor de toekomst van het woningmarktbeleid van de rijksoverheid een bruikbaar en robuust oriëntatiepunt. Dit houdt in:

- een zo veel mogelijk eigendomsneutraal woonlastenbeleid;
- ontwikkeling van de huren naar het niveau van vrijemarkthuren via een geleidelijk en gereguleerd huuraanpassingsbeleid; daarmee worden economische prikkels geïntroduceerd om te investeren in de nieuwbouw van huurwoningen;
- reductie van de hypotheekrenteaftrek tot het niveau waarbij de eigen woning precies dezelfde fiscale behandeling krijgt als beleggingen in andere kapitaalgoederen; dat betekent een overheveling van het eigen huis van box 1 naar box 3 van de inkomstenbelasting;
- geleidelijke afschaffing van de overdrachtsbelasting;
- terugsluis van opbrengsten voor de rijksoverheid door de afschaffing van objectsubsidies en specifieke fiscale subsidies via verlaging van de tarieven van de inkomstenbelasting;
- stapsgewijze introductie van een inkomensafhankelijke woontoeslag om in zowel de huur- als de koopsector de betaalbaarheid van woningen van een redelijke kwaliteit te borgen; deze woontoeslag moet zo worden geoperationaliseerd dat de armoedeval binnen de perken blijft;
- ook voor corporaties gelden op termijn vrijemarkthuren; zij ontfangen hun bestaansrecht uiteindelijk aan het met voorrang huisvesten van doelgroepen van beleid en door af te zien van risicoselectie;
- uiteindelijk ontstaat een woningmarkt zonder objectsubsidies en fiscale subsidies waarin de consumentensovereiniteit beter tot haar recht kan komen; in deze woningmarkt zullen de vastgoedprijzen naar verwachting – gegeven de kwaliteit – substantieel lager liggen dan nu het geval is.

Wanneer het kabinet-Rutte de suggestie van de CSED (2010) zou volgen en de periode 2011–2015 zou gebruiken om een drastische en integrale hervorming van de woningmarkt voor te bereiden, waarin zowel de huur- als de koopsector zou worden betrokken, zou dat niet alleen de

15 Manshanden *et al.* (2010); Economisch Instituut voor de Bouw (2011).

16 Centraal Planbureau (2011), p. 56.

woningmarkt geleidelijk vlottrekken, maar zouden ook waarnemers bij het IMF, de OESO en de euro-partners een zucht van verlichting slaken.¹⁷ Voorwaarde is wel dat de consumentensoeve-reiniteit op de woningmarkt in ere wordt hersteld en dat overgangen van kopen naar huren en van huren naar kopen niet worden belemmerd. Een uitgekienende woontoeslag voor zowel huurders als kopers moet de betaalbaarheid van het wonen veiligstellen.

Het kabinet-Rutte zou een voorbeeld kunnen nemen aan de Britse conservatieven die in de jaren negentig het initiatief namen tot een hervorming van de woningmarkt die zowel de koop- als de huursector betrof en per saldo ruimte bood voor verlaging van het tarief van de inkomstenbelasting. Het CPB becijferde dat min of meer vergelijkbare voorstellen van de CSED zullen leiden tot een aanzienlijke daling van de overheidsuitgaven, die uiteindelijk via tariefverlagingen aan de belastingbetalers ten goede kan komen. Dit betekent een structurele versterking van de Nederlandse economie en kan – als de overheid niet het volledige bedrag terugsluist – een forse impuls betekenen voor het op orde krijgen van de overheidsfinanciën.¹⁸ Hervorming van de woningmarkt is niet alleen een linkse hobby, maar een beleidslijn waarbij ook rechtse kiezers hun vingers kunnen aflikken.

Literatuur

- Besseling, P.J., A.L. Bovenberg, G. Romijn, en W. Vermeulen (2008), De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies, in: F.J.H. Don (red.), *Agenda voor de woningmarkt. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2008*, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 13-77
- Boelhouwer, P.J., en H. Priemus (2010), Bouwstenen voor het volgende coalitieakkoord, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 16(4), 19-23
- Centraal Planbureau (2011), *Centraal Economisch Plan 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad
- Conijn, J.B.S. (2008), Subsidiering van de woonconsumptie: een zinloos schip van bijleg, in: F.J.H. Don (red.), *Agenda voor de woningmarkt. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2008*, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 145-177
- Donders, J.H.M., M.F. van Dijk, en G. Romijn (2010), *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, Den Haag: Centraal Planbureau
- Economisch Instituut voor de Bouw (2011), *Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2011*, Amsterdam: EIB
- Internationaal Monetair Fonds (2009), *World Economic Outlook. Crisis and Recovery*, Washington, D.C.: IMF
- Kam, C.A. de, J.H.M. Donders, en A.P. Ros (red.), *Miljardendans in Den Haag*, Den Haag: Sdu Uitgevers

17 Zie Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2010); Priemus (2010d).

18 Zie Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2011).

- Koning, M.A., R. Saitua, en J. Ebregt (2006), *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, CPB Document 128, Den Haag: Centraal Planbureau
- Kraan, D.J. (2008), Wonen, wijken en de rol van corporaties, in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 149-174
- Manshanden, W.J.J., R. Koops, en W. Jonkhoff (2010), *Bouwprognoses 2010-2015*, Delft: TNO Bouw en Ondergrond
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2010), *OECD Economic Survey of the Netherlands 2010*, Parijs: OESO
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2011), *Housing and the Economy: Policies for Renovation*, Parijs: OESO
- Priemus, H. (2010a), Naar een integrale hervorming van de woningmarkt. Hoofdpijnen van het rapport van de SER-commissie, *B&G*, 37(10), 10-14
- Priemus, H. (2010b), Bezuinigingen op het wonen: welke prioriteiten?, *B&G*, 37(7/8), 5-8
- Priemus, H. (2010c), Ruimte, milieu, infrastructuur en wonen in het regeerakkoord VVD-CDA: ondoordacht en chaotisch, *B&G*, 37(11), 4-6
- Priemus, H. (2010d), OECD-visie op het Nederlandse woningmarktbeleid, *B&G*, 37(9), 8-10
- Reinhart, C.M., en K.S. Rogoff (2009), The Aftermath of Financial Crises, *American Economic Review*, 99(2), 466-472
- Tweede Kamer (2010-2011a), *Kabinetformatie 2010. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken*, 32 417, nr. 48
- Tweede Kamer (2010-2011b), *Kabinetformatie 2010. Brief van de informateur*, 32 417, nr. 15
- Vereniging Eigen Huis (2010), *Peiling hypotheekrenteaftrek. Wat is uw mening?*, Amersfoort: VEH
- VROM-raad (2007), *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*, Advies 064, Den Haag: VROM-raad
- VROM-raad (2010), *Stap voor stap. Naar hervorming in het woningmarktbeleid*, Advies 077, Den Haag: VROM-raad
- Werkgroep Wonen (2010), *Wonen. Rapport brede heroverwegingen 4*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Gaten vullen met immigranten?

J.J.M. Theeuwes

8.1 Drie demografische veranderingen

De grootste onrechtvaardigheid tijdens je leven overkomt je gelijk wanneer je het levenslicht ziet. Het maakt heel veel uit of je in Mogadishu of Maastricht wordt geboren en de wereld zit niet zo in elkaar dat de armen van Afrika welkom zijn in Europa om de welvaart met de Europeanen te delen. Ook wanneer de bevolking in de aankomende decennia krimpt, zullen slechts immigranten met bepaalde kwalificaties hier met open armen worden ontvangen. Ongeremde migratie van arme naar rijke landen is trouwens niet de oplossing, noch voor de armoede in ontwikkelingslanden, noch voor problemen als gevolg van demografische verschuivingen in de ontwikkelde landen. Door de vergrijzing vallen er gaten op de arbeidsmarkt. Weloverwogen immigratiebeleid kan helpen die gaten te dichten. Weloverwogen immigratie bevorderen is zeker niet hetzelfde als iedereen tot ons land toelaten, maar zo'n beleid is wel ruimer van opzet dan de koers die het kabinet nu vaart.

De vergrijzing raakt in Nederland en andere rijke landen alle onderdelen van het maatschappelijke bestel. Het krimpende arbeidsaanbod en het groeiende aandeel van oudere leeftijdsgroepen in de (beroeps)bevolking hebben ingrijpende gevolgen voor werk- en woonpatronen, de samenstelling van de consumptie, besparingen en investeringen, en knagen aan de fundamenten waarop de verzorgingsstaat is gebouwd. Het verstilde beeld van een vergrijzende, wegzakkende Westerse samenleving waarin het aantal 65-plussers in de volgende jaren bijna verdubbelt,¹ staat in schril contrast met de dynamische uitstraling van een jong India waar meer dan de helft van de bevolking jonger is dan 25 jaar. In de discussie over demografische veranderingen krijgen twee onderwerpen de meeste aandacht: de arbeidsmarkt en de publieke financiën. Beide staan vanzelfsprekend niet los van elkaar. Verschuivingen op de arbeidsmarkt beïnvloeden de inkomsten en de uitgaven van de overheid.

¹ In de komende dertig jaar groeit het aantal 65-plussers in Nederland van 2,5 mln naar 4,6 mln, volgens de recente bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek; zie: Van Duin en Garssen (2011), p. 20.

Moet Nederland zich erbij neerleggen dat het langzaam wegschuift naar een economie van het eendjes voeren, of is beleid mogelijk dat de minder aantrekkelijke gevolgen van het verlopende demografische tij kan voorkomen? Bevordering van de immigratie lijkt een logische remedie om de demografische omwenteling te keren. Nieuwe aanwas uit het buitenland kan mogelijk worden ingezet ter compensatie van de binnenlandse vergrijzing en ontgroening. Zo eenvoudig ligt het echter niet. Grote delen van de bevolking koesteren diepgevoelde, soms principiële bezwaren tegen het toelaten van meer immigranten. Dit hoofdstuk onderzoekt de grenzen van een uitvoerbaar arbeidsimmigratiebeleid, dat als doel heeft de verwachte problemen op de arbeidsmarkt (en bij de publieke financiën) zo goed mogelijk te adresseren. Drie demografische veranderingen springen in het oog.

Ten eerste krimpt de potentiële beroepsbevolking en daarmee het arbeidsaanbod, tenzij het arbeidsaanbodgedrag drastisch verandert – doordat ouderen langer doorwerken en deeltijders meer uren gaan draaien. Bij een afnemend arbeidsaanbod moet een in verhouding kleiner aantal economisch actieven een groeiende groep gepensioneerden onderhouden. Het gevolg is dat alle collectieve voorzieningen die zijn gebaseerd op het omslagstelsel – denk aan de AOW en de collectief gefinancierde zorg – onder druk komen te staan. De spannende vraag hier is of het helpt om met arbeidsmigranten een deel van de kloof tussen aanbod en vraag op de arbeidsmarkt te dichten.

Er is nóg een groeiende kloof, te weten die tussen de samenstelling van het arbeidsaanbod en de door werkgevers gevraagde kwalificaties. Het gaat daarbij vooral om verschillen in niveau en richting van competenties. Arbeidsorganisaties hebben meer en beter opgeleide werknemers nodig dan aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt beschikbaar zijn. Er zijn tekorten aan kenniswerkers, professionals, vakmensen en technici. De verwachting is dat dit type aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt in de toekomst eerder zal toe- dan afnemen. De meeste rijke landen zullen te maken krijgen met een schrijnend tekort aan kenniswerkers. Een absoluut tekort aan kenniswerkers heeft mogelijk tot gevolg dat hoogwaardige productie niet langer in Nederland kan plaatsvinden. Een geringere productieomvang en vooral minder hoogwaardige productie leiden verder tot geringere inkomsten voor de overheid. Het ligt voor de hand dat beleidsmakers denken aan arbeidsmigratie van kenniswerkers om dit probleem op te lossen.

Ten slotte verschuift het zwaartepunt binnen de leeftijdskolom naar oudere jaargangen. De arbeidsproductiviteit van oudere werknemers verbetert minder snel dan die van jongeren. Grotere ervaring en bijscholing wegen op een bepaald moment niet langer op tegen de veroudering van kennis en vaardigheden, en toenemende fysieke beperkingen. Het precieze verloop van de curve die wordt gevonden door productiviteit en leeftijd in een figuur tegen elkaar uit te zetten, zal overigens per individu en per type werkzaamheid verschillen. Generaliserend gezegd zal een toenemend aandeel van oudere werknemers mogelijk toch een rem zetten op de verbetering van de (macro)arbeidsproductiviteit. Ogenschijnlijk heeft dit ongunstige gevolgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het Centraal Planbureau (CPB) postuleert echter een omgekeerd verband; zie het tekstkader.² Bij een minder snelle stijging van de arbeidsproductiviteit verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën juist! Toch rijst de vraag of de

2 Zie Van Ewijk *et al.* (2006) en Van der Horst *et al.* (2010).

immigratie van meer jonge mensen en in elk geval van meer jonge kenniswerkers niet een impuls aan de productiviteit kan geven.

Groei arbeidsproductiviteit en houdbaarheid overheidsfinanciën

Van houdbare overheidsfinanciën is sprake als de collectieve voorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat lastenverzwaringen noodzakelijk zijn of uiteindelijk de overheidsschuld explodeert. Volgens het CPB heeft een geringere groei van de arbeidsproductiviteit een gunstig effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Met andere woorden, op dit moment is een geringer structureel begrotingsoverschot vereist om houdbare overheidsfinanciën te realiseren, naarmate de groei van de arbeidsproductiviteit in de toekomst lager is. Deze stelling kan verbazing wekken, want een geringere groei van de arbeidsproductiviteit resulteert immers in lagere inkomsten voor de overheid. Daar staat echter tegenover dat de overheidsuitgaven bij een tragere groei van de arbeidsproductiviteit minder stijgen, ook als de collectieve voorzieningen meegroeien met de welvaart. Dit verklaart nog niet volledig waarom de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbetert bij een geringere groei van de arbeidsproductiviteit in de toekomst. Hierbij speelt onder andere ook een rol dat de toekomstige primaire begrotingstekorten (de tekorten ongerekend de rentelasten) – waar de overheid onder invloed van de vergrijzing na verloop van tijd mee te maken krijgt – gemeten in euro's en in prijzen van nu bij een geringere groei van de arbeidsproductiviteit lager uitkomen. Daarmee neemt als het ware de last van de vergrijzing af, zodat op dit moment een geringer structureel begrotingsoverschot nodig is om houdbare overheidsfinanciën te realiseren.

Bij het voorgaande passen twee kanttekeningen. Een geringere groei van de arbeidsproductiviteit betekent in de eerste plaats een ongunstiger ontwikkeling van de welvaart en is daarmee onwenselijk. Ten tweede maakt een geringere groei van de arbeidsproductiviteit het moeilijker om het aandeel van de collectieve uitgaven in het bruto binnenlands product te verlagen. Het is immers waarschijnlijk lastiger om de expansie van de collectieve uitgaven achter te laten blijven bij de economische groei naarmate de economie minder uitzet. Dit betekent dat het herstellen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën via bezuinigingen lastiger is naarmate de arbeidsproductiviteit in een trager tempo verbetert.

In onderdeel 8.2 worden de drie bovenstaande demografische veranderingen en hun gevolgen voor arbeidsmarkt en publieke financiën verder uitgewerkt. Vervolgens presenteert onderdeel 8.3 een scenario waarbij de overheid niet ingrijpt: de arbeidsmarkt moet het probleem maar oplossen. Het zelfoplossend vermogen van markten leidt niet altijd tot maatschappelijk gewenste resultaten. Als de overheid corrigerend wil ingrijpen, zijn er twee routes: een binnenlandse en een buitenlandse. De binnenlandse route bestaat eruit dat als het ware in alle hoeken en gaten gezocht wordt naar mogelijkheden om meer aanbod uit de krimpende en vergrijzende bevolking te persen. De buitenlandse route bestaat uit varianten van arbeidsimmigratie: tijde-

lijk en permanent, kenniswerkers en anderen. De binnen- en buitenlandse routes worden in onderdeel 8.4 onderling vergeleken.

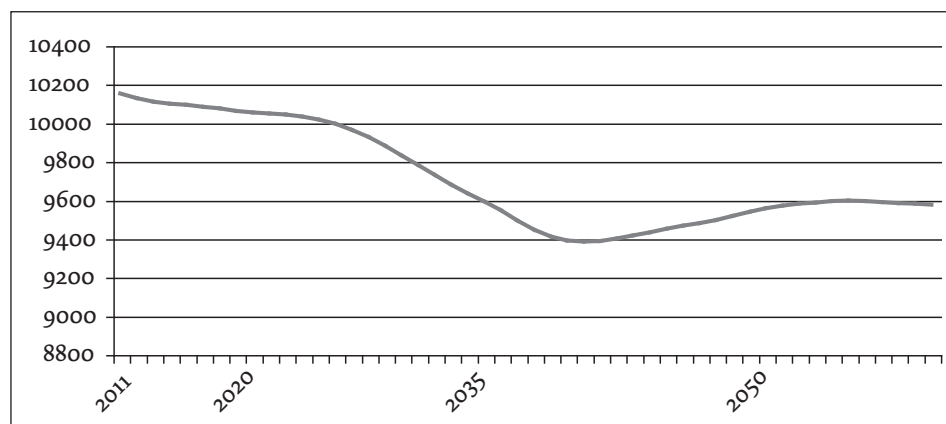
In het publieke discours over arbeidsmigratie in Nederland is een intellectuele consensus gegroeid dat stimulering van kennisimmigratie zinvol is en dat in het algemeen tijdelijke immigratie om nijpende knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen rationeel kan zijn. Hier wordt gezien of arbeidsmigratie van nog andere groepen dan kenniswerkers en tijdelijke arbeidskrachten zinvol kan zijn. Op de achtergrond speelt mee dat in de samenleving van brede maatschappelijke aanvaarding van (massale) immigratie geen sprake is. Een van de zeventien hervormingsvoorstellen van het kabinet (onderdeel 1.5) beoogt juist uitdrukkelijk een hogere dam op te werpen tegen de instroom van economische gelukzoekers. Dit streven is op te vatten als een beleidsrespons op maatschappelijke onvrede over wat een beduidend segment van de kiezers beschouwt als een ongewenste toevloed van vreemdelingen.

8.2 Gaten op de arbeidsmarkt

8.2.1 Daling van de potentiële beroepsbevolking

Recente bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek³ (CBS) laten duidelijk zien dat de bevolking van 20-64 jaar tussen nu en 2040 eerst met ongeveer achthonderdduizend mensen afneemt en vervolgens in de periode tot 2060 weer met tweehonderdduizend toeneemt (figuur 8.1). Mensen met een leeftijd van 20 tot 65 jaar worden tot de potentiële beroepsbevolking gerekend, omdat zij in principe in aanmerking komen om op de arbeidsmarkt te participeren. Op dit moment participeert iets meer dan 70 procent van de potentiële beroepsbevolking. Stel voor het gemak dat de participatiegraad rondom de 70 procent blijft hangen, dan zakt het aanbod van arbeid in de volgende dertig jaar met 560.000 personen. De participatiegraad zou tot 76 procent moeten stijgen om het aanbod in personen constant te houden, terwijl Nederland al een van de hoogste participatiegraden van de OESO heeft.

Figuur 8.1 Aantal mensen (x 1.000) van 20 tot 65 jaar in Nederland, 2011-2060



3 Van Duin en Garssen (2011).

In de theoretische statische wereld van het vraag- en aanbodmodel, waarbij de vraag naar arbeid niet verandert en het aanbod krimpt, ontstaat een 'tekort' op de arbeidsmarkt. In de dynamische wereld van de echte arbeidsmarkt valt niet echt een gat, maar leidt het krimpende aanbod wel tot gedragsreacties, die vanuit de onevenwichtige situatie toewerken naar een nieuw evenwicht. Hoe dit ook zij, berekeningen van de omvang van het deficit zijn in elk geval populair in publicaties over de arbeidsmarkt. De Commissie Arbeidsparticipatie gewaagt van een tekort van zevenhonderdduizend personen in 2040.⁴ Een recent SEO-rapport rekent voor dat de lidstaten van de EU-27 in 2050 een gezamenlijk tekort zouden kunnen hebben van 35 mln mensen.⁵ Dat komt overeen met 15 procent van de vraag naar arbeid. In de demografische voorspellingen die ten grondslag liggen aan deze tekortberekening wordt overigens al in zekere mate rekening gehouden met toekomstige immigratiestromen, die zijn bepaald via extrapolatie van cijfers uit het verleden. Zonder deze veronderstelde migratiestromen zouden de berekende tekorten nog groter zijn. Voor de EU-27 zou het tekort bijvoorbeeld bijna 3 mln hoger uitkomen. Ook in de CBS-projecties van toekomstige demografische ontwikkelingen zijn geëxtrapoleerde migratiestromen en veranderingen in het aantal eerste- en tweedegeneratieallochtonen verwerkt. Tabel 8.1 presenteert de uitkomsten voor de toekomstige verhouding tussen de autochtone en de allochtone bevolking.⁶

Tabel 8.1 Allochtone bevolking gaat naar 30 procent (aantallen x 1.000)

	2011		2030		2060	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Autochtonen	13.230	79	13.294	75	12.307	69
Niet-westerse allochtonen	1.898	11	2.542	14	3.274	18
• waarvan 1e generatie	1.068	56	1.293	51	1.477	45
Westerse allochtonen	1.525	9	1.837	10	2.139	12
• waarvan 1e generatie	662	43	876	48	1.074	50
• waarvan EU	917	60	1.165	63	1.463	68
Totale bevolking	16.654		17.688		17.742	

Bron: Stoeldraijer en Garssen (2011), p. 31

Op dit moment is het aandeel van de allochtone bevolking 20 procent. Iets meer dan de helft van deze groep bestaat uit niet-westerse allochtonen. Van de westerse allochtonen is de meerderheid afkomstig uit lidstaten van de Europese Unie. Volgens de prognoses van het CBS gaan we naar 5,4 mln allochtonen in 2060. Dat komt tegen die tijd overeen met 30 procent van de totale bevolking. Niet-westerse allochtonen nemen het grootste deel van de groei voor hun rekening. Onder de westerse allochtonen stijgt in de loop van de jaren het percentage dat uit de EU afkomstig is. In de publieke discussie over arbeidsmigratie is het relevant om er rekening mee te houden dat ons land in de toekomst hoe dan ook een substantiële populatie allochtonen zal kennen. Het kan dan niet anders of het grootste deel van deze groep zal gewoon zijn opge-

4 Commissie Arbeidsparticipatie (2008), p. 21.

5 Berkhout en Van den Berg (2010).

6 Stoeldraijer en Garssen (2011).

nomen in het normale arbeidsbestel. Waarschijnlijk is het over een halve eeuw ook niet langer relevant om over allochtonen te spreken en zeker niet over tweedegeneratieallochtonen.

De daling van het arbeidsaanbod spreidt zich over verschillende decennia uit. Het is in elk geval niet zo dat de arbeidsmarkt van de ene op de andere dag door dit verschijnsel wordt overvallen. Maar ook een in de tijd uitgesmeerde daling van het aanbod veroorzaakt zichtbare spanningen op de arbeidsmarkt. De voorboden daarvan dienen zich de laatste jaren al aan. In de jaren zeventig groeide de potentiële beroepsbevolking jaarlijks nog met gemiddeld 1,5 procent per jaar. In de jaren nul van deze eeuw was de jaarlijkse groei gemiddeld slechts 0,4 procent. In de jaren zeventig steeg de werkloosheid alleen maar, om in het begin van de jaren tachtig (volgens de internationale definitie) boven de 8 procent uit te komen. Destijds werd gesproken van een ‘verloren generatie’. Dit begrip doelde op hogeropgeleide schoolverlaters die geen baan konden vinden. Tijdens de recente Grote Recessie kwam, ondanks een diepe val van het productievolume, de werkloosheid niet uit boven de 4,5 procent (onderdeel 1.2). In de afgelopen jaren nam de potentiële beroepsbevolking nog elk jaar licht toe; desondanks blijft de werkloosheid beperkt. In de volgende decennia krimpt de potentiële beroepsbevolking. Verwacht mag worden dat bij een conjuncturele neergang de werkloosheid zeer beperkt blijft en dat tijdens een conjuncturele opleving de economie al snel tegen de grenzen van het krap wordend arbeidsaanbod opbotst. Recente krantenberichten⁷ wijzen op nijpende tekorten die zich nu al voordoen, op een moment dat de economie nog maar net uit de crisis komt. Lage werkloosheid en veel en lang openstaande vacatures zijn de kenmerken van arbeidsmarkten met afzwakkend en dalend aanbod.

8.2.2 Aansluitingsproblemen: tekort aan kenniswerkers

Het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking neemt in de loop van de jaren toe. Om te beginnen, doordat mensen die de arbeidsmarkt verlaten gemiddeld genomen lager opgeleid zijn dan de jonge generaties die toetreden. Maar er gebeurt nog meer. Vanaf de jaren negentig is in de westerse economieën een duidelijke trend waarneembaar dat de beloning van hogeropgeleide arbeidskrachten sneller stijgt dan die van de laagopgeleide werkers en ongeschoolde arbeidskrachten. Tinbergen (1975) stelde dat de relatieve verhouding tussen de beloning van hoog- en laagopgeleiden op de arbeidsmarkt de uitkomst was van een ‘race tussen technologie en opleiding’. Als de vraag naar hogeropgeleide werknemers wegens technologische innovatie sterker stijgt dan het aanbod van hogeropgeleiden dat uit het onderwijs stroomt, dan zal de relatieve beloning van hogeropgeleiden toenemen. De toename van de relatieve beloningsverschillen – of van wat genoemd wordt de *skill premium* – is het resultaat van een tekort aan mensen met hogere vaardigheden of opleiding. Het vermoeden dat dit manco aan kenniswerkers in de toekomst alleen maar zal groeien, krijgt steun in veel studies van de arbeidsmarkt. Een samenvatting van de internationale literatuur is te vinden in het recente boek van Goldin en Katz (2008). Nahuis en De Groot (2003) deden onderzoek naar de toename van de *skill premium* in Nederland.

Algemeen wordt verwacht dat de vraag naar hogeropgeleiden blijft groeien. Als belangrijkste reden gelden de technologische ontwikkelingen: *skill based technological change*. Het stan-

7 Gebrek aan mankracht in metaal en chemie, *Het Financieele Dagblad*, 6 juni 2011.

daardvoorbeeld in de literatuur zijn de ontwikkelingen in de computer-, internet- en communicatietechnologie. Zij drijven de vraag op naar mensen die deze technologie kunnen aansturen en ontwikkelen. Tegelijk daalt de vraag naar veel vormen van eenvoudige arbeid, die door het gebruik van ICT overbodig worden. Uit de economische literatuur is bekend dat fysiek kapitaal en menselijk kapitaal complementaire productiefactoren zijn. Wanneer bedrijven en instellingen investeren in de nieuwste machines en apparaten, dan groeit tegelijk de vraag naar mensen die over kennis en vaardigheden beschikken om die te bedienen. Het tekort aan kenniswerkers in westerse landen wordt in het arbeidsmarktonderzoek niet alleen toegeschreven aan technologische ontwikkelingen en een meer kapitaalintensieve productiewijze, maar het wordt tevens in verband gebracht met de effecten van de globalisering en de daarbij horende wereldwijde herverdeling van arbeid. Productie waarbij veel lagergeschoolde arbeid nodig is verdwijnt naar de ontwikkelingslanden; het Westen moet concurreren met producten waar veel hoogwaardige arbeid in zit. Alles wijst er dus op dat, behalve een algemeen tekort aan arbeidskrachten, in de toekomst vooral een tekort aan hooggeschoolden valt te verwachten.

Het tekort aan geschoolde arbeid roept als tegenpool een mogelijk overschot aan lagergeschoolden en ongeschoolden op. Daarmee is de arbeidsmarktpositie van deze groepen minder aantrekkelijk dan die van hogergeschoolden: ze zijn meestal langer werkloos en hun loon is lager en groeit minder hard tijdens hun loopbaan (en iets soortgelijks geldt voor hun overige arbeidsvoorwaarden). Maar daarom kan nog niet worden geconcludeerd dat bij een tekort aan de bovenkant er vanzelfsprekend gelijk een overschot aan de onderkant van de arbeidsmarkt ontstaat. Recent empirisch onderzoek gaat eerder uit van de hypothese dat op de toekomstige arbeidsmarkt niet zozeer het aantal functies voor laag- en ongeschoolde mensen afneemt, maar dat eerder de middenfuncties het zwaar te verduren krijgen. Ook dit heeft te maken met de technologische ontwikkelingen op het gebied van ICT. Deze technologie leidt tot geautomatiseerde en gerobotiseerde arbeidsprocessen, waarbij functies die vooral uit routineuze handelingen bestaan overbodig worden. Denk daarbij aan de klassieke *blue collar* functies in de industrie en de lagere *white collar* functies in de dienstensector.

Het verminderde belang van de middenfuncties leidt tot polarisatie van de arbeidsmarkt. Recente empirische steun voor zo'n polarisatieproces in de Verenigde Staten is te vinden in Autor en Dorn (2010) en voor Europa in Goos, Manning en Salomons (2010). Mogelijk is 'polarisatie' een te sterke term voor de toekomstige trends op de arbeidsmarkt. Maar het is stellig niet allemaal kommer en kwel aan de onderkant van deze markt. Nederland is vooral een diensteneconomie en in deze sector is banengroei voor laagopgeleide werknemers heel goed mogelijk. Denk aan persoonlijke dienstverlening in commerciële bedrijfstakken en in de zorgsector. Het is niet onmogelijk dat ook op deze arbeidsmarkten knelpunten gaan ontstaan. Dat zou perspectief bieden voor immigranten met weinig of geen scholing.

8.2.3 Gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking stijgt

Een derde demografische verandering is de toename van de gemiddelde leeftijd van de (beroeps)bevolking. Dit impliceert een verschuiving van de jeugdige vernieuwer naar de oudere werknemer met ervaring. Uit de empirische literatuur over investeringen in menselijk kapitaal is bekend dat de groei van de individuele arbeidsproductiviteit piekt ergens rondom het vijftigste levensjaar. Daarna stijgt de arbeidsproductiviteit minder of gaat zij zelfs dalen. Van oudere

werknemers is ook bekend dat ze minder vaak van baan wisselen (altijd een belangrijke motor van verhoging van de arbeidsproductiviteit) en dat zij minder in zichzelf investeren; zij volgen bijvoorbeeld minder vaak een bedrijfsopleiding, ook als de werkgever die aanbiedt. Van jongeren is bekend dat hun arbeidsproductiviteit zeer snel stijgt, zeker in de eerste jaren nadat zij hun intrede op de arbeidsmarkt hebben gedaan. Het is op deze markt een dynamisch gebeuren: elk moment verdwijnen er banen, doordat bedrijven omvallen of doordat productieafdelingen worden gesloten, terwijl tegelijkertijd op andere plekken banen ontstaan doordat nieuwe bedrijven worden opgericht en bestaande bedrijven hun productie uitbreiden. In Nederland lopen de aantallen vernietigde en gecreëerde banen in de vele honderdduizenden per jaar.⁸ Uit onderzoek van Gielen en Van Ours (2006) blijkt dat op banen die vernietigd worden werknemers van alle leeftijden zitten, jong en oud. Er is geen duidelijk leeftijds patroon. Daarentegen bestaat wel een significant leeftijdsverschil voor nieuw gecreëerde banen. Bedrijven die nieuwe banen scheppen trekken daar bij voorkeur jonge werknemers voor aan. Oudere werknemers komen daarvoor nauwelijks in aanmerking.

De dynamiek die het resultaat is van het verdwijnen van banen die niet langer winstgevend zijn en de komst van banen die gecreëerd worden op grond van optimistische winstverwachtingen, is een belangrijke determinant van de economische groei en van welvaartsverbeteringen. Nieuwe banen gaan vaak gepaard met nieuwe producten en diensten waardoor consumenten meer keuzemogelijkheden krijgen bij een aanbod van betere producten dan voorheen beschikbaar waren. Een toename van de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking betekent dat dit proces van 'creatieve destructie', zoals Schumpeter dat ooit heeft genoemd, in de toekomst belemmerd wordt wanneer het aandeel van oude werknemers in de actieve beroepsbevolking toeneemt. Het argument hier is dat de economische groei mogelijk structureel afneemt door de vergrijzing van de beroepsbevolking.

8.3 De marktoplossing

Toekomstige demografische veranderingen hebben twee belangrijke consequenties voor de arbeidsmarkt en de economie: (1) er ontstaat (extreme) krapte op de arbeidsmarkt, in het bijzonder bij de vervulling van vacatures voor hoogopgeleide medewerkers en (2) er dreigen groeivertragingen door de vergrijzing van de beroepsbevolking en door het tekort aan kenniswerkers. Een en ander raakt de openbare financiën. Door personeelstekorten verkraapt het draagvlak voor belasting- en premieheffing en daarmee de basis waarop omslagstelsels zijn gebaseerd. Door de mogelijke groeivertraging dalen de overheidsinkomsten en wordt het – bij een ongewijzigd uitgavenpeil – moeilijker om het overheidsbudget in evenwicht te houden. Voor de hand ligt dat de overheid beleid voert om personeelstekorten te voorkomen en de groeivertraging tegen te gaan. Maar alvorens daarop in te gaan is het interessant om te doordenken wat er zou gebeuren als wordt vertrouwd op de werking van de arbeidsmarkt om een nieuw evenwicht te vinden.

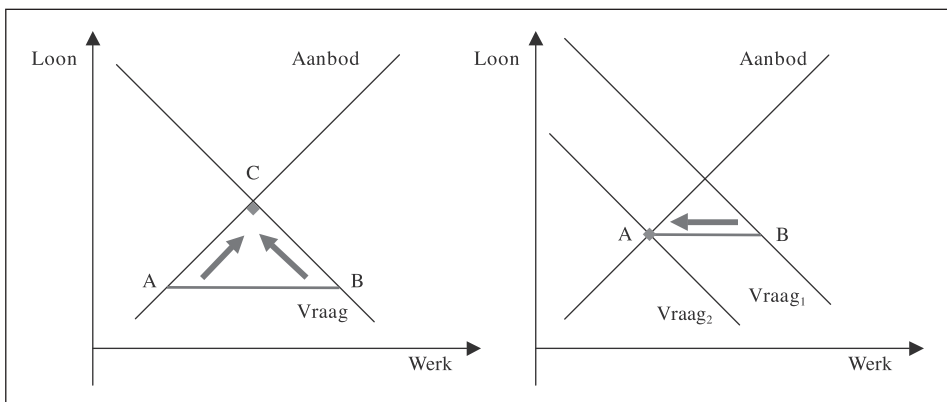
Bij een flexibel werkende arbeidsmarkt mag worden verwacht dat de omvang van de vraag naar arbeid (het aantal banen) zich uiteindelijk aanpast aan het aanbod van arbeid (het aantal mensen dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt). De hoogte van het loon is het voornaam-

8 Zie bijvoorbeeld de berekeningen in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007).

ste mechanisme bij dit aanpassingsproces.⁹ Een tekort aan mensen betekent dat de werkloosheid relatief gering is en dat er veel openstaande vacatures zijn. In deze situatie neemt de loongroei toe. Hogere lonen lokken extra arbeidsaanbod uit. Mensen die nu nog niet werken, worden geprikkeld om zich op de arbeidsmarkt aan te bieden en mensen die nu al werken, zullen meer uren per week willen werken. Hogere arbeidskosten brengen ook mee dat de vraag naar arbeid afneemt. Sommige producties blijken binnen Nederland niet langer winstgevend te zijn en verdwijnen naar het buitenland. De prijzen die onze exporteurs in rekening brengen lopen op; hierdoor verliezen we marktaandeel op de internationale markten. De uitvoer daalt en de invoer van in verhouding goedkoper geworden buitenlandse goederen neemt toe. Uiteindelijk komt een evenwicht tot stand waarbij de vraag naar arbeid (weer) gelijk is aan het aanbod. Waar dat evenwicht precies ligt, hangt af van de snelheid waarmee vraag en aanbod reageren op de loonprikkels.

Figuur 8.2 illustreert dit aanpassingsmechanisme in een eenvoudig model van de arbeidsmarkt. Stel dat de arbeidsmarkt oorspronkelijk in evenwicht is, met de vraag naar arbeid gelijk aan het aanbod.¹⁰ Door de bevolkingskrimp ontstaat een situatie waarbij – gegeven de huidige loonvoet – het aanbod kleiner is dan de vraag. Hierdoor is sprake van een aanbodtekort; dit tekort is in figuur 8.2 gelijk aan het lijnstuk AB. Begin bij het linkerpaneel. Dit laat zien dat tekorten aan personeel opwaartse druk op de lonen zetten. Werkgevers bieden tegen elkaar op voor schaarse werknemers. De lonen gaan omhoog. Zolang er een aanbodtekort blijft op de arbeidsmarkt, zal het loon blijven stijgen, neemt het aanbod toe en de vraag af. Op den duur wordt een nieuw evenwicht bereikt waarbij het aanbod (weer) gelijk is aan de vraag. In het linkerpaneel is dat punt C. Punt C geeft het nieuwe loonniveau weer en het nieuwe niveau van werkgelegenheid. In punt C is het loon hoger dan het oorspronkelijk was. De omvang van de werkgelegenheid die hoort bij punt C ligt tussen A en B in. Waar de werkgelegenheid horend bij punt C terecht komt hangt af van de hellingen van de vraag- en de aanbodcurve – en die hellingen geven weer hoe sterk vraag en aanbod reageren op veranderingen in het loon.

Figuur 8.2 De arbeidsmarkt lost het zelf op



9 In de redenering kan het loon worden gezien als maatstaf voor wat er met de arbeidsvoorwaarden in het algemeen gebeurt. Een hoger loon is dan een proxy voor betere primaire, secundaire en andere arbeidsvoorwaarden.

10 Het punt B geeft in de figuur dit evenwicht weer; de bijbehorende aanbodcurve is niet getekend.

De redenering die ten grondslag ligt aan het linkerpaneel van figuur 8.2 gaat uit van verschuivingen langs de aanbodcurve en langs de vraagcurve. Een hoger loon zal extra arbeidsaanbod uitlokken. Hogere arbeidskosten maken het voor werkgevers interessanter om kapitaalintensiever te werken, dat wil zeggen om arbeid door kapitaal te vervangen. Hogere arbeidskosten tasten de winstgevendheid van bedrijven in Nederland aan, waardoor hun productie hier krimpt of wegvalt. De uitvoer daalt door de hogere prijzen die exporterende bedrijven aan buitenlandse afnemers in rekening (moeten) brengen. De invoer van in verhouding goedkoper geworden buitenlandse producten neemt toe. Al bij al daalt de werkgelegenheid. Dit loonmechanisme verklaart ook hoe de markt het tekort aan kenniswerkers oplost. Hogere lonen zullen op den duur jongeren aanzetten om te investeren in de eigen scholing, zodat zich meer hoger-opgeleide werknemers op de arbeidsmarkt aandienen. Hogere lonen zullen tegelijk de vraag van werkgevers naar hogeropgeleiden afremmen.

Er gebeurt eventueel nog meer, zeker bij flexibele internationale kapitaalmarkten. Dat wordt geïllustreerd in het rechterpaneel van figuur 8.2. Door de hogere lonen neemt het rendement op kapitaal af. In een internationale kapitaalmarkt betekent dit dat kapitaal wegstroomt uit Nederland. Het buitenland investeert hier minder en vaderlandse investeerders ontplooiën meer activiteiten elders. Daarmee verschuift de vraagcurve naar links: in het rechterpaneel van Vraag₁ naar Vraag₂. Als kapitaal extreem mobiel is en bijzonder heftig op een verschil in te behalen rendement reageert, dan blijft de loonvoet gelijk en verschuift de werkgelegenheid uiteindelijk naar A. In het rechterpaneel is A het nieuwe evenwichtspunt op de arbeidsmarkt. De vraag naar arbeid heeft zich nu helemaal aangepast aan het gekrompen aanbod.

In werkelijkheid spelen beide mechanismen een rol en tegelijk werken ze geen van beide perfect. De kapitaalmobiliteit is niet oneindig groot en de lonen zijn niet volledig flexibel. De redenering in de figuur gaat uit van de veronderstelling dat loon- en rendementsprikkels voldoende zijn om het tekort aan werknemers op te lossen. In de werkelijkheid loopt de aanpassing aan het aanbodtekort ook via vacatures die langer openstaan en via een minder hoog oplopende werkloosheid tijdens een laagconjunctuur. De verschuiving van de vraagcurve in het rechterpaneel van figuur 8.2 zal in de praktijk gepaard gaan met bedrijfssluitingen en collectieve ontslagen. De figuur schetst een gestileerd beeld van de bewegingen van vraag en aanbod en van de lonen op de toekomstige arbeidsmarkt, onder de veronderstelling dat de overheid op haar handen zit.

8.4 Overheidsbeleid: opties en impact

Hoewel de arbeidsmarkt het aanbodtekort kan oplossen, betekent dit nog niet dat de samenleving en beleidsmakers er vrede mee hebben dat het ook zo gebeurt. Het aanpassingsproces op door de overheid ongemoeid gelaten arbeidsmarkten loopt via loonstijgingen, die arbeid duurder maken en dus arbeidsplaatsen kosten. Hogere arbeidskosten werken door in de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel en werknemers in de zorgsector. Gezien de te verwachten stijging van de vraag naar zorg in de toekomst betekent dit een grote bedreiging voor het budget van de collectieve sector. Voor zover de aanpassing loopt via een geringere vraag naar personeel, is dat in de regel een pijnlijk proces. Voor de werknemers: denk aan massaal ontslagen, werkloosheid en kosten en moeite om een nieuwe baan te vinden. Werknemers raken hun baan kwijt in de (export)industrie, terwijl de zorg veel onvervulbare vacatures kent.

Het overschot aan de ene kant van de markt past niet altijd op het tekort aan de andere kant. Maar ook de werkgevers zien zich geplaagd voor (hoge) kosten: faillissementen, kapitaalvernietiging, afwaardering van beleggingen, verlies van inkomen. Daarenboven kunnen aanpassingsprocessen via de markt heel langzaam verlopen, zodat het leed van de aanpassing over een veel te lange tijd wordt uitgesmeerd en gevoeld.

In plaats van te wachten op voor de overheid onappetijtelijke oplossingen die lopen via loonstijgingen (linkerpaneel van figuur 8.2) of via afbraak van werkgelegenheid (rechterpaneel van figuur 8.2), kunnen beleidsmakers proberen het arbeidsaanbod te vergroten. Daarmee wordt in elk geval het probleem van de krimpende beroepsbevolking aangepakt. Het specifieke tekort aan kenniswerkers wordt met een algemene aanbodbevorderende maatregel niet verholpen. Daarvoor is specifiek beleid nodig. Het probleem van de mogelijk afzwakkende productiviteitsgroei door de veroudering van de beroepsbevolking vereist weer ander beleid.

Het streven naar verruiming van het arbeidsaanbod in het algemeen en dat van kenniswerkers in het bijzonder kent een binnenlandse en een buitenlandse variant. De binnenlandse variant richt zich op het potentiële aanbod van Nederlandse ingezetenen, dat nog niet wordt benut. De buitenlandse beleidsvariant probeert de drie genoemde tekorten aan te pakken door arbeidsimmigratie. Dit onderdeel bespreekt de binnenlandse variant, onderdeel 8.5 de buitenlandse variant.

De Commissie Arbeidsparticipatie heeft in juni 2007 voorstellen gedaan om het arbeidsaanbod te stimuleren. De belangrijkste stelling van de commissie is dat voldoende potentieel in eigen land aanwezig is, als (1) iedereen die wil en kan werken (maar meestal niet actief zoekt naar een baan) aan werk wordt geholpen, (2) vrouwen met deeltijdbanen meer uren per week gaan werken, (3) oudere werknemers ten minste tot de AOW-gerechtigde leeftijd doorwerken in plaats van eerder uit te treden en (4) lageropgeleiden en mensen die nu nog buiten en vaak op een afstand van de arbeidsmarkt staan meer zouden participeren. Het rapport van de commissie bevat een bijlage met een aantal door het CPB berekende beleidsvarianten die laten zien wat de effecten kunnen zijn van het stimuleren van het arbeidsaanbod van vrouwen, ouderen en laaggeschoolden.

Vullen die maatregelen de gaten? Om dit te beoordelen is het nuttig eerst een orde van grootte van het te vullen gat aan te geven. Volgens de Commissie Arbeidsparticipatie bedraagt het tekort in 2040 zevenhonderdduizend mensen. In dat jaar wordt de werkende beroepsbevolking op ongeveer 7 mln geschat. Het gat is dan ongeveer 10 procent. In het eerdergenoemde SEO-rapport wordt het gat voor Nederland in 2050 op 13 procent van de werkgelegenheid geschat. Conclusie: rond de 10 procent is ruwweg wat erbij moet.

In drie opeenvolgende *Ageing*-rapporten is het Centraal Planbureau nagegaan welke bijdrage een hogere arbeidsparticipatie kan leveren aan het 'houdbaar' maken van de overheidsfinanciën.¹¹ De overheidsbegroting is houdbaar als – bij ongewijzigde arrangementen – alle toekomstige inkomsten voldoende zijn om de toekomstige uitgaven te betalen, inclusief de rente op de bestaande overheidsschuld. Vooral het langer doorwerken van ouderen, zeker in combi-

11 Het tweede rapport was: Van Ewijk et. al. (2006); het meest recente van deze drie rapporten is: Van der Horst et al. (2010).

natie met verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd tot 67 jaar, zet zoden aan de dijk. Het CPB denkt dat verhoging van de participatiegraad van vrouwen minder effect heeft, aangezien het nog aanwezige latente aanbod moeilijk valt te mobiliseren. Ook van pogingen laag-gevoerde werklozen en mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag te krijgen verwachten de rekenmeesters van het planbureau weinig tot geen effect. Maar deze maatregelen zijn lang niet voldoende om het bestaande houdbaarheidstekort (dat in de meest recente studie op 29 mld euro werd geraamd) volledig weg te poetsen. Dit wil uiteraard niet zeggen dat de bovengenoemde beleidsinspanningen beter achterwege kunnen blijven; alle beetjes helpen.

In het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie wordt ook het belang van investeren in mensen benadrukt – hetzij via initiële scholing, hetzij via opleidingen en trainingen tijdens het werkzame leven. Dat is dringend nodig om het toekomstige tekort aan kenniswerkers aan te vullen en om een eventueel inzakkende arbeidsproductiviteit een *boost* te geven.

Het laatste hoofdstuk van het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie bevat een paragraaf die is gewijd aan de rol van kennismigranten. Maar daar wordt niet al te veel nadruk opgelegd en de voorstellen blijven beperkt tot de aanbeveling van een behoorlijk strikt en aanbodgestuurd migratiebeleid, met een systeem waarbij een potentiële immigrant punten krijgt naar (1) zwaarte en arbeidsmarktrelevantie van zijn opleiding, (2) band met Nederland en (3) leeftijd. Dit komt overeen met wat inmiddels de ‘talentenregeling’ heet. De commissie stelt dat vermoedelijk slechts een kleine groep gebruik zal maken van de talentenregeling. Dat klopt ook. In 2009 kwamen 6.140 immigranten via de talentenregeling naar Nederland en in het economisch betere jaar 2010 was sprake van een instroom van 6.570 kennismigranten.¹²

Enkele maanden na de verschijning van het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie brak de Grote Recessie uit. De aanpak van kortetermijnproblemen kreeg in het beleid begrijpelijkerwijs prioriteit boven een aanval op de te verwachten langetermijnproblemen bij het arbeidsaanbod. Ook in het regeerakkoord dat de basis legt voor het kabinet-Rutte domineert nog altijd de bestrijding van de gevolgen van de crisis op korte termijn, met name via voor de middel-lange termijn geprojecteerde bezuinigingen. Die zullen naar verwachting remmend kunnen werken op de integratie van werklozen met afstand tot de arbeidsmarkt (onderdeel 2.5). Verder is verhoging van de AOW-leeftijd naar 66 jaar pas aangekondigd voor het jaar 2020, vijf jaar later mogelijk gevolgd door een verdere verhoging tot 67 jaar. Daar staat tegenover dat niet werkende partners een steeds sterkere prikkel zullen ervaren om de arbeidsmarkt op te gaan, door de stapsgewijze afschaffing van de overdraagbare heffingskorting en de daaraan gekoppelde verlaging van de minimumuitkering voor kostwinners (onderdeel 2.4.1).

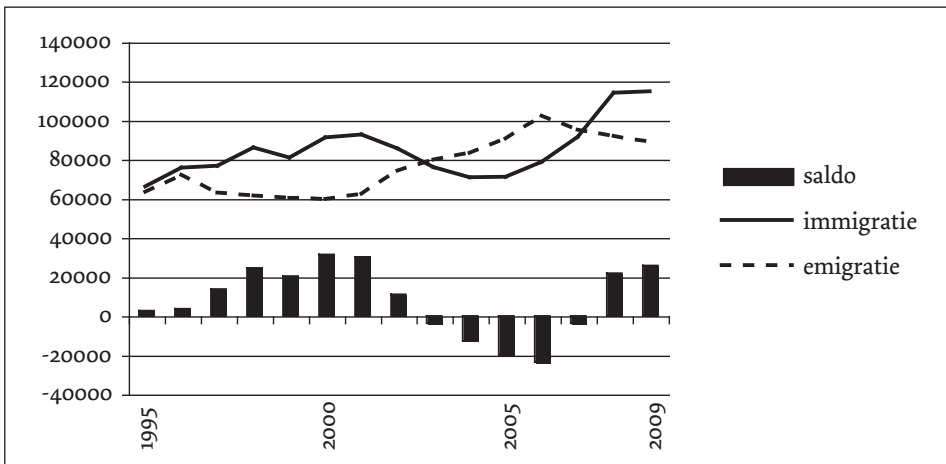
Al bij al zet het kabinet slechts bescheiden stappen om via de binnenlandse variant het arbeidsaanbod in het algemeen en het aanbod van kenniswerkers in het bijzonder te vergroten. Wat kan de buitenlandse variant bijdragen?

12 <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/02/16/minister-leers-kennismigrantenregeling-alleen-voor-echte-kennismigrant.html>.

8.5 Arbeidsmigratie: hoog en laag, lang en kort

Figuur 8.3 toont de netto immigratie in de afgelopen jaren. Daarbij blijft de aandacht beperkt tot immigratie en emigratie van 20-64 jarigen, omdat migranten uit deze leeftijdsgroep van belang zijn voor de omvang van de potentiële beroepsbevolking. Het saldo van het aantal immigranten en het aantal emigranten schommelt in de loop van de tijd behoorlijk. Deze fluctuaties weerspiegelt enigszins de conjunctuurbeweging: meer netto immigratie tijdens jaren van hoogconjunctuur (eind jaren negentig en in 2008) en enkele jaren met een netto uitstroom na het knappen van de internetluchtbel begin deze eeuw. De ontwikkeling van het migratiesaldo is echter niet alleen afhankelijk van de conjunctuur. In 2009 – het eerste jaar van de Grote Recessie – is de netto immigratie zelfs groter dan in 2008. In jaren met een positief saldo bedraagt zij rond de 20.000 personen. Het is niet zeker dat alle immigranten daadwerkelijk tot de beroepsbevolking zullen toetreden (en niet alle emigranten verminderen noodzakelijkerwijs deze bevolking), maar het blijven forse aantallen die simpel geredeneerd een heel eind kunnen helpen om het gesignaleerde aanbodgat op te vullen. Deze redenering is echter al te simpel. Om te weten of een immigrant bijdraagt aan het oplossen of verzachten van de demografische problemen, is het nuttig in kaart te brengen wat hij de samenleving oplevert en hoeveel hij de samenleving kost (in de vorm van betaalde belastingen en premies respectievelijk het beroep op collectieve voorzieningen). Bij een batig saldo helpt zijn komst om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. Bij een negatief saldo maakt hij het houdbaarheidsprobleem alleen maar groter.

Figuur 8.3 De netto immigratie van 20-65 jarigen



Bron: Statline op basis van GBA-gegevens

Langdurige immigranten

Bij langdurige immigranten hangt het saldo van de kosten en de baten voor de overheidsfinanciën af van de leeftijd waarop zij naar Nederland komen. Gedurende het leven veranderen deze kosten en baten. Voordat iemand de arbeidsmarkt betreedt, kost hij de samenleving

geld. Dit zijn de kosten van opleiding, kinderopvang en zorg. Vervolgens gaat de overgrote meerderheid van de mensen aan de slag. Zij dragen dan in de regel per saldo bij aan de samenleving, tenzij zij zijn aangewezen op een uitkering. Per saldo, want ook economisch actieven profiteren natuurlijk van allerlei overheidsvoorzieningen – zoals gesubsidieerd openbaar vervoer, cultuur en de infrastructuur. Vervolgens verlaten mensen de arbeidsmarkt; vanaf dat moment gaan zij de samenleving relatief veel geld kosten: door de AOW-uitkering, en vooral door het beroep op collectief gefinancierde zorg. Voor iedere ingezetene van Nederland valt in principe een kosten- en batenberekening op te stellen. Een deel van de bevolking valt dan links van de streep: tijdens hun leven kosten zij de samenleving meer dan ze opbrengen. Anderen vallen rechts van de streep: zij dragen meer bij dan ze kosten.

Langdurige immigranten zijn interessant voor Nederland als ze over de periode van hun verblijf rechts van de streep vallen. Twee soorten immigranten staan centraal in de publieke discussie over arbeidsmigratie: kenniswerkers van elders en ‘gastarbeiders’. Met de laatste term wordt voor het gemak verwezen naar de immigranten die in het begin van de jaren zeventig naar Nederland zijn gehaald. De ervaringen die Nederland met hen heeft gehad zijn blijkens een kosten- en batenanalyse niet positief.¹³ Het negatieve beeld van deze groep bepaalt in belangrijke mate de discussie over de voor- en nadelen van immigratie in Nederland. De immigratie mag in de toekomst zeker niet dezelfde samenstelling hebben als de immigratie uit het verleden, wil ze profijtelijk zijn voor Nederland. Het ene extreem is de immigrant die alleen maar belasting en sociale premies betaalt, nooit in een uitkeringssituatie terechtkomt en hier ook nauwelijks gebruikmaakt van overheidsvoorzieningen. Het andere extreem is iemand die op jonge leeftijd naar Nederland komt, het onderwijssysteem doorloopt en vervolgens nooit werkt, dus niet bijdraagt aan de financiering van de verzorgingsstaat, maar die wel een uitkering ontvangt en ook een beroep doet op tal van andere collectieve voorzieningen.

Kennismigranten hebben als grote voordeel dat de Nederlandse samenleving niet hoeft te betalen voor hun opleidingskosten en kan profiteren van hun bijdragen aan de samenleving, terwijl ze hier werken. De kans dat ze in een uitkeringssituatie terechtkomen is betrekkelijk gering. Uiteindelijk, wanneer ze hier ook na hun pensioen blijven wonen, kosten ze ook geld, doordat ze recht hebben op een gedeeltelijke AOW-uitkering¹⁴ en zorg. Maar netto hebben ze een batig saldo over hun periode in Nederland.

Het CPB-rapport over immigratie en de arbeidsmarkt toont berekeningen voor drie soorten immigranten: immigranten met dezelfde vaardigheden (*skills*) als de Nederlandse bevolking, en immigranten met meer en met minder vaardigheden.¹⁵ De conclusie die uit deze berekeningen wordt getrokken luidt dat immigratie meestal tot gevolg heeft dat het bbp toeneemt, maar dat de meeste baten hiervan naar de immigranten zelf gaan. Bezitters van kapitaal profiteren eveneens, in de mate dat het loonniveau door het verruimde arbeidsaanbod wordt gedrukt. Inwoners die op de arbeidsmarkt door immigranten worden verdrongen, gaan er uiteraard op achteruit. Inwoners die op de arbeidsmarkt complementair zijn met de immigran-

13 Roodenburg *et al.* (2003).

14 De aanspraak op een AOW-uitkering wordt opgebouwd met jaarlijkse stapjes van 2 procent, in jaren dat iemand ingezetene is. De meeste kenniswerkers komen ruim na hun vijftiende verjaardag naar Nederland, en bouwen dus slechts gedeeltelijk AOW op.

15 Roodenburg *et al.* (2003), p. 48.

ten, en die dus meeprofiteren van het verhoogde aanbod, gaan erop vooruit. Kortom: bij immigratie van laaggeschoolden gaan vooral de laaggeschoolde Nederlanders erop achteruit, maar kunnen hooggeschoolde Nederlanders erop vooruitgaan.¹⁶

Zoals gezegd hangt de bijdrage van immigranten aan de overheidsfinanciën af van hun netto bijdrage aan de Nederlandse samenleving. De grootste bijdrage levert iemand die hier rond zijn 25ste binnenkomt en het goed doet op de arbeidsmarkt (altijd werk heeft; niet/nauwelijks in een uitkeringssituatie terecht komt). Iemand met een hogere leeftijd bij binnenkomst kan ook een gunstig effect op de overheidsfinanciën hebben, als de hogere leeftijd vergezeld gaat van een hogere productiviteit. De resultaten van de CPB-berekeningen hangen ook samen met de inrichting van de Nederlandse verzorgingsstaat. Bij kariger sociale voorzieningen – met een hogere toegangsdrempel en minder riant uitkeringen – zou het maatschappelijk profijt van immigranten gemiddeld hoger zijn.¹⁷

De algemene conclusie is dat een selectieve toelating van immigranten die duidelijk productiever zijn dan de gemiddelde ingezetene ronduit positieve effecten voor de samenleving heeft. Dat is ook de slotsom in een later, wat meer positief getoonzet rapport van het CPB over kennismigratie¹⁸ en in een recent paper van Muysken en Ziesemer (2011). Tegelijk maakt deze lijn van onderzoek de beperkingen zichtbaar van immigratie als mogelijk panacee voor problemen op de arbeidsmarkt en bij de overheidsfinanciën. Alle vergrijsde westerse landen azen op het selecte gezelschap van jonge en productieve migranten, wat het moeilijk maakt om ze te verleiden zich in ons land te vestigen.

Tijdelijke migranten

In het toneelstuk *Suiker* uit 1958 beschrijft Hugo Claus zijn deels autobiografische ervaringen als seizoensarbeider bij de suikerbietenooft in Noord-Frankrijk. Nog niet zo lang geleden waren werknemers uit de Lage Landen zelf nog betrokken bij de leverende kant van internationale seizoensmigratie. Nu zitten Nederland en België aan de ontvangende kant. Een recent SEO-rapport biedt een representatieve economische analyse van de effecten van tijdelijke migratie.¹⁹ Dit rapport beperkt zich tot immigratie uit de MOE+-landen, dat zijn de MOE-landen plus Bulgarije en Roemenië. Uit deze landen komt op dit moment het grootste deel van de arbeidsmigranten naar Nederland. Hun aantal (vooral Polen) wordt voor 2008 op ongeveer honderdduizend geschat. De meeste tijdelijke migranten zijn jong en ze werken vooral in de land- en tuinbouw en de zakelijke dienstverlening. Ze verblijven hier gemiddeld drie maanden en verdienen rond het minimumloon. Doordat ze hier slechts tijdelijk zijn, gedurende die periode meestal werken en niet gebruikmaken van sociale verzekeringen (tegen het risico van loonderving door werkloosheid of arbeidsongeschiktheid), maar wel belastingen en premies afdragen, is in elk geval hun bijdrage aan de Nederlandse overheidsfinanciën per saldo positief. Tijdelijke migranten brengen voor de overheid overigens waarschijnlijk wel kosten mee. Dat is

16 Deze bevindingen stroken met wat in de internationale literatuur over immigratie wordt gevonden; zie Kerr en Kerr (2011).

17 De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011) pleit er in dit verband voor om de toegang van de immigrant tot de Nederlandse verzorgingsarrangementen te laten afhangen van de verblijfsduur.

18 Roodenburg (2005).

19 Berkhout *et al.* (2008).

bijvoorbeeld het geval doordat zij een beroep kunnen doen op de gezondheidszorg en doordat de overheid mogelijk uitgaven moet doen om de overlast te bestrijden in de buurt waar zij wonen.

De belangrijkste vraag bij tijdelijke arbeidsimmigratie betreft de mate van verdringing. In het ene extreme geval – helemaal geen verdringing – zou de vacature die de tijdelijke immigrant bezet in elk geval niet door een ingezetene worden opgevuld, bijvoorbeeld aangezien die liever op andere plekken werkt. In dat geval zou het werk (bijvoorbeeld de fruitpluk) zonder de arbeidsmigranten niet worden verricht en zou de productie uit Nederland verdwijnen. In het andere extreme geval zijn er voldoende werkzoekenden in Nederland die de door immigranten bezette banen willen vervullen (bijvoorbeeld woningonderhoud). Nu betekent de komst van buitenlandse werknemers dat er meer werkzoekenden zijn voor hetzelfde aantal vacatures. De gemiddelde werkloosheidsduur neemt dan toe, doordat mensen langer moeten zoeken om een baan te vinden, en het werk wordt gedaan tegen lagere lonen als gevolg van het ruimere arbeidsaanbod. Hierdoor ontstaan kosten in termen van hogere werkloosheid en lagere lonen voor werknemers die al in Nederland verblijven. Tegelijk blijft het zo dat werk- en opdrachtgevers erop vooruitgaan, doordat zij meer sollicitanten op hun vacatures en meer offertes krijgen, en dus meer keuze hebben, terwijl de arbeidskosten minder snel stijgen. Dit maakt productie tegen lagere kosten mogelijk, wat tot uiting komt in hogere winsten of lagere consumentenprijzen. Uit de SEO-studie blijkt dat in de afgelopen periode nauwelijks sprake is geweest van verdringing en dat tijdelijke immigranten vooral zijn ingeschakeld op plaatsen met een duidelijk tekort aan arbeidskrachten.

Vaak valt het argument te beluisteren dat op dit moment in Nederland geen sprake kan zijn van een tekort aan personeel. Daarbij wordt verwezen naar de velen die ‘aan de kant staan’ en best zouden kunnen werken. Zij zijn er in twee soorten. De eerste groep bestaat uit mensen zonder uitkering die niet werken en evenmin werk zoeken, bijvoorbeeld omdat ze studeren of zorgtaken op zich hebben genomen. Van mensen uit deze groep mag worden verondersteld dat zij een keuze hebben gemaakt die voor hen optimaal is. Ze zijn geen onderdeel van het arbeidsaanbod. De andere groep die ‘aan de kant staat’ en best zou kunnen werken, en waar het in de publieke discussie natuurlijk vooral over gaat, betreft de uitkeringsontvangers die in principe zouden kunnen werken, maar dat nu niet doen. Het betreft bijvoorbeeld mensen die een werkloosheidsuitkering ontvangen maar niet tot de werklozen worden gerekend, aangezien ze niet actief op zoek zijn naar een baan. Het kan ook gaan om mensen in de bijstand of met een uitkering wegens gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Vaak zijn er goede redenen waarom zij niet aan het werk zijn. Een belangrijk deel van hen heeft een veel te grote afstand tot de arbeidsmarkt en kan alleen met behulp van re-integratiemiddelen weer aan de slag komen. De effectiviteit van re-integratie-inspanningen is evenwel nogal beperkt.

Behalve de afstand tot de arbeidsmarkt is er een tweede hindernis, in de vorm van de uitkeringsval: gegeven hun productiviteit en het uitkeringsinkomen weten veel uitkeringsontvangers zich door een baan te aanvaarden niet of nauwelijks te verbeteren. Dankzij de arbeidskorting gaan zij bij het aanvaarden van werk er per maand netto € 130 op vooruit. Daar staat tegenover dat zij voor een baan kosten moeten maken (reiskosten, werkkleding) die lang niet altijd volledig worden vergoed. Een kleine inkomensverbetering lekt bovendien snel weg, doordat de aanspraak op inkomensafhankelijke zorgtoeslag en huurtoeslag in dit geval vermindert. De

wetgever gaat er desondanks van uit dat deze groep beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Dit laat onverlet dat velen die 'aan de kant staan' niet tot het effectieve arbeidsaanbod in Nederland zijn te rekenen. Om deze groep te activeren moeten eerst de arrangementen van de verzorgingstaat worden aangepast, met inbegrip van een aangescherpt sanctiebeleid.

8.6 Conclusie: de problemen zijn groot en de oplossingen beperkt

Voor de komende decennia verwachte demografische verschuivingen hebben substantiële gevolgen voor de Nederlandse arbeidsmarkt en overheidsfinanciën. Ten eerste tast de voorziene krimp van de beroepsbevolking het draagvlak voor de financiering van de overheidsuitgaven aan. Ten tweede groeit het tekort aan kenniswerkers: mensen met een hogere opleiding, specialisten, vakmensen en professionals. Die zijn steeds meer nodig in de economie van de toekomst en door de ontgroening versmalt de instroom op de arbeidsmarkt van goed opgeleide mensen. Ten slotte vergrijst de arbeidsmarkt. Ouderen zijn generaliserend gesproken niet de meest dynamische werknemers; hun productiviteitsgroei blijft (op den duur) achter bij die van jongeren. Een mogelijk gevolg hiervan is een structurele afzwakking van de economische groei in de toekomst.

Aan zichzelf overgelaten lost de arbeidsmarkt toekomstige tekorten aan (hogeropgeleid) personeel op. Afhankelijk van het aanpassingsvermogen van de vraag- en de aanbodkant van de arbeidsmarkt en de mobiliteit van kapitaal bestaat de oplossing uit een mix van ruimer arbeidsaanbod, minder vraag naar personeel en hogere arbeidskosten. Een ruimer arbeidsaanbod maakt het draagvlak voor de financiering van de overheidsuitgaven groter. Dat is gunstig. Door de loonstijging daalt de vraag naar arbeid, mede doordat werkgevers op zoek gaan naar meer productieve oplossingen. Hierdoor groeit de arbeidsproductiviteit; ook dat is positief. Maar de aanpassingen op de arbeidsmarkt zullen ook gepaard gaan met langdurige frictieverschijnselen: niet op ieder potje (het kleinere aantal openvallende arbeidsplaatsen) past een aangeboden dekseltje (bij reorganisaties afgevoelde werknemers). De loonstijgingen zijn bovendien problematisch voor het budget van de collectieve sector, met name doordat de kosten van zorg en onderwijs toenemen.

Gelet op deze maatschappelijke kosten is het begrijpelijk dat beleidsmakers zich geroepen voelen om in te grijpen. Het beleid heeft een binnenlandse dimensie: het stimuleren van het arbeidsaanbod van de ingezetenen. Het heeft ook een buitenlandse dimensie: het aantrekken van immigranten om het binnenlandse aanbod aan te vullen.

Bij de binnenlandse dimensie zit de meeste potentie bij het vergroten van de participatie van ouderen, zodat die veel minder dan nu het geval is voortijdig de arbeidsmarkt verlaten. Daarenboven biedt het verhogen van de officiële pensioenleeftijd mogelijkheden voor extra aanbod. Dit beleid vereist weinig middelen uit de overheidsbegroting. De verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd levert zelfs een belangrijke bijdrage aan het houdbaar maken van de overheidsfinanciën. Latent arbeidsaanbod zit ook bij vrouwen met kleinere deeltijdbanen. Om dit te activeren zijn veel middelen uit de begroting nodig, met name in de vorm van fiscale tegemoetkomingen, die bewerkstelligen dat vrouwen die extra uren gaan werken hun netto inkomen meer zien stijgen. Om deze maatregel budgettair neutraal te kunnen nemen, zullen de lasten voor andere groepen omhoog moeten. Zij reageren hierop door hun arbeidsaanbod te vermin-

deren. Meestal leidt deze operatie uiteindelijk nog steeds tot een netto toename van het arbeidsaanbod, maar de effecten zijn niet om over naar Den Haag te schrijven.

Van het re-integratiebeleid en het activerend arbeidsmarktbeleid is bekend dat het weinig effectief is en in die zin geen oplossing biedt voor tekorten op de arbeidsmarkt.

Ter bestrijding van specifieke tekorten aan hogeropgeleiden dient de overheid de investeringen in menselijk kapitaal op te voeren, zowel bij jongeren – in het onderwijs – als bij mensen die al op de arbeidsmarkt actief zijn. Zo'n beleid draagt mogelijk ook bij aan een productievere en gemotiveerdere oudere beroepsbevolking. Het wordt vooral met de mond beleden.

Beleidsmakers beschikken – afgezien van het verhogen van de officiële pensioenleeftijd – over tamelijk beperkte mogelijkheden om het binnenlandse arbeidsaanbod te stimuleren. Dit betekent dat arbeidsimmigratie een essentieel onderdeel moet zijn van het toekomstige arbeidsmarktbeleid. Analyses van het Centraal Planbureau leren echter dat ook de mogelijkheden om via langdurige immigratie de problemen van de arbeidsmarkt op te lossen betrekkelijk bescheiden zijn. Een omvangrijke instroom van laagopgeleide immigranten die naar verwachting een bovengemiddeld beroep op collectieve voorzieningen doen, vormt eerder een last dan een lust. De voor de Nederlandse samenleving meest interessante optie is jonge, hoogproductieve immigranten aan te trekken. Zij verzachten kwantitatieve knelpunten op de arbeidsmarkt en brengen direct verlichting voor de specifieke tekorten aan hogeropgeleiden. Daarenboven mag worden verwacht dat dit type inkomende werknemers een positieve invloed heeft op het economisch groeipotentieel op de lange termijn. Gezien het geringe aantal jonge kenniswerkers dat momenteel de weg naar Nederland vindt, zou het kabinet zich veel meer moeten inspannen om deze groep naar ons land te halen. Een veel steviger inzet op het werven van kennisimmigranten is nuttig, zeker aangezien buurlanden – denk aan Duitsland en het Verenigd Koninkrijk – op dit gebied stimulerend beleid voeren.

Tijdelijke immigratie voor het oplossen van tijdelijke tekorten op de arbeidsmarkt valt toe te juichen; met het oog hierop moet Nederland op korte termijn Roemenen en Bulgaren verwelkomen.

Literatuur

- Autor, D.H., en D. Dorn (2010), *The growth of low skill service jobs and the polarization of the U.S. labor market*, MIT Working paper, augustus, Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology
- Berkhout, E., en E. van den Berg (2010), *Bridging the gap. International database on employment and adaptable labor*, SEO-rapport 2010-01, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Rotterdam: zonder uitgever
- Centraal Planbureau (2007), *Toekomstverkenning arbeidsmigratie*, CPB Notitie (21 mei), Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2007), *Actualisatie Economische Verkenning 2008–2011*, CPB Document 151, Den Haag: CPB
- Van Duin, C., en J. Garssen (2011), *Bevolkingsprognose 2010–2060. Sterkere vergrijzing, langere levensduur*, *Bevolkingstrends*, 59(1), 16-23

- Ewijk C. van, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele, E.W.M.T. Westerhout, en J.H.M. Donders (2006), *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*, CPB Bijzondere Publicatie 61, Den Haag: Centraal Planbureau
- Gielen, A.C., en J.C. van Ours (2006), Age-specific cyclical effects in job reallocation and labor mobility, *Labour Economics*, 13(4), 493-504
- Goldin, C., en L.F. Katz (2008), *The race between education and technology*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Goos, M., A. Manning, en A. Salomons (2010), *Explaining job polarization in Europe. The roles of technology, globalization and institutions*, CEP Discussion Paper 1026, Londen: Centre for Economic Performance
- Heyma, A., E. Berkhout, S. van der Werff, en B. Hoff, (2008), *De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen, Bulgarije en Roemenië*, SEO-rapport 2008-70, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Horst, A. van der, L.J.H. Bettendorf, D.A.G. Draper, C. van Ewijk, R.A. de Mooij, en H.J.M. ter Rele (2010), *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB Bijzondere Publicatie 86, Den Haag: Centraal Planbureau
- Nahuis, R., en H.L.F. de Groot (2003), *Rising skill premia. You ain't seen nothing yet?*, CPB Discussion Paper 20, Den Haag: Centraal Planbureau
- Kerr, S.P., en W.R. Kerr (2011), *Economic impacts of immigration. A Survey*, NBER Working Paper 16736, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011), *Migratiepolitiek voor een open samenleving*, Den Haag: RMO
- Roodenburg, H., R.W. Euwals, en H.J.M. ter Rele (2003), *Immigration and the Dutch economy*, CPB Bijzondere Publicatie 47, Den Haag: Centraal Planbureau
- Roodenburg, H. (2005), *Discussiebijdrage over vraag- en aanbodgestuurde arbeidsmigratie*, CPB Memorandum 108, Den Haag: Centraal Planbureau
- Sociaal-Economische Raad (2006), *Welvaartsgroei door en voor iedereen. Advies over het sociaal-economisch beleid op de middellange termijn*, Publicatienummer 8, Den Haag: SER
- Stoeldraijer, L., en J. Garssen (2011), *Prognose van bevolking naar herkomst, 2010-2060, Bevolkingstrends*, 59(1), 24-31
- Tinbergen, J. (1975), *Income Distribution. Analysis and Policies*, Amsterdam: North-Holland
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), *Investeren in werkzekerheid*, WRR-rapport 77, Amsterdam: Amsterdam University Press

Sociale veiligheid en justitie

F.P. van Tulder
D.E.G. Moolenaar

9.1 Inleiding

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte bevat onder andere de volgende geharnaste passage:

“Veiligheid is een kerntaak van de overheid. Randvoorwaarde voor vrijheid en vertrouwen is een omgeving die niet onveilig is en waar geen gevoelens van onveiligheid heersen. Het moet veiliger worden op straten, in wijken en de openbare ruimte. Het daadkrachtig aanpakken van straatterreur, overlast, intimidatie, agressie, geweld en criminaliteit vraagt om een zichtbaar, gezaghebbend en doortastend optreden van politie en justitie.”¹

Bij het nastreven van deze doelstellingen vervult het nieuwgevormde Ministerie van Veiligheid en Justitie een sleutelrol. De formatie vormde afgelopen najaar voor de daarbij betrokken partijen aanleiding om de demarcatielijnen tussen de departementen anders te trekken. Het genoemde Ministerie van Veiligheid en Justitie bestaat uit het grootste deel van het vroegere Ministerie van Justitie, uitgebreid met een aantal onderdelen die eerder ressorteerden onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Zo is de verantwoordelijkheid voor de politie – die werd gedeeld met BZK – nu geheel geconcentreerd bij Veiligheid en Justitie. Deze reorganisatie kan worden gezien als een logisch uitvloeisel van het door dit kabinet gewenste krachtige en dus niet versnipperde veiligheidsbeleid. Bij dit bestuurlijke landjepik was het vreemdelingenbeleid ruilobject: de verantwoordelijkheid daarvoor ging over van het vroegere Justitie naar BZK.

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie ziet zijn missie zo:²

“het (...) zorgt voor de rechtsstaat in Nederland, zodat mensen in vrijheid kunnen samenleven, ongeacht hun levensstijl of opvattingen. Veiligheid en Justitie werkt aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving door mensen rechtsbescherming te geven en waar nodig in te grijpen in hun leven. Soms is dat een ingrijpende maatregel, soms worden nieuwe perspectieven geopend. Altijd zijn het ingrepen die alleen Veiligheid en Justitie kan en mag doen. Recht raakt mensen.”

¹ Tweede Kamer (2010–2011a), p. 35.

² Zie: [rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie van veiligheid en justitie](http://rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-veiligheid-en-justitie).

In de rijksbegroting voor 2011 had het ‘oude’ Ministerie van Justitie eveneens een overkoepelende beleidsdoelstelling geformuleerd.³ Enkele verschillen met de formuleringen in het regeerakkoord en de missie van Veiligheid en Justitie vallen op. De “rechtvaardige en veilige samenleving” waar Justitie voor stond is vervangen door “het werken aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving”. Ging het eerst om “criminaliteit en overlast”, het regeerakkoord spreekt van “straatterreur, overlast, intimidatie, agressie, geweld en criminaliteit”. En waar het terugdringen van criminaliteit en overlast eerst werd nagestreefd “door gericht te voorkomen, door persoonsgericht aan te pakken en door straf en zorg effectief met elkaar te combineren”, is nu sprake van “mensen rechtsbescherming geven en waar nodig in te grijpen in hun leven” en “een zichtbaar, gezaghebbend en doortastend optreden van politie en justitie”. Ferme taal dus. En het gaat niet alleen om feitelijke veiligheid, maar ook om de afwezigheid van gevoelens van onveiligheid. Die gevoelens kregen overigens ook al aandacht in de taakomschrijving inzake het veiligheidsbeleid van het Ministerie van BZK oude stijl.⁴ Alleen legde BZK een wat ander accent door het expliciet beleden streven naar minder “sociale overlast” en minder “verloederen van de woonomgeving” in een “samenleving waar mensen zich veilig voelen”.

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan het beleidsterrein van het nieuwgevormde Ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarmee blijft het aan BZK overgedragen vreemdelingenbeleid dus buiten beschouwing. De zorg voor de fysieke veiligheid, die is toevertrouwd aan de brandweerorganisatie en de rampenbestrijding, komt evenmin aan de orde. Werkzaamheden en verantwoordelijkheden op deze beleidsterreinen zijn hoofdzakelijk op lokaal niveau georganiseerd. Wel vervult het ministerie op deze gebieden een controlerende en landelijk coördinerende rol. Daarentegen krijgt de politieorganisatie in onderdeel 9.5 de nodige aandacht. Het kabinet-Rutte wil de 26 bestaande korpsen van politie omvormen tot één nationaal korps, dat rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van het ministerie valt. Er komen tien politieregio’s, waarbij de grenzen van de bestaande tien arrondissementen van de gerechtelijke kaart leidend zijn.⁵

Tot het beleidsterrein van het ministerie hoort verder nog steeds de beslechting van civiele en bestuurlijke geschillen. Dit dreigt door de sterke focus van beleidsmakers op veiligheid en strafrecht licht te worden vergeten. De in onderdeel 9.2 gedetailleerd in beeld gebrachte uitgaven op het gebied van rechtspraak en rechtsbijstand hebben dan ook niet louter betrekking op het strafrecht, maar eveneens op de handhaving van het civiele en het bestuursrecht. De voornaamste beleidsterreinen waarom het gaat staan in tabel 9.1 opgesomd. In totaal belopen de uitgaven op deze terreinen circa 9,3 mld euro. In dit totaalbedrag zijn de uitgaven van decentrale overheden voor de sociale veiligheid begrepen. Gemeenten en provincies betalen soms bijvoorbeeld een bijdrage aan de politie of de slachtofferhulp. Verder hebben ze allerlei bijzondere opsporingsambtenaren (boa’s) op de loonlijst staan. Denk aan parkeer- en tramcontroleurs, sociale rechercheurs en zo meer. De uitgaven van decentrale overheden maakten in 2009 circa 6 procent uit van de totale overheidsuitgaven voor sociale veiligheid en justitie.⁶

3 Tweede Kamer (2010–2011b), p. 7.

4 Tweede Kamer (2010–2011c), p. 6.

5 Tweede Kamer (2010–2011a), p. 38.

6 Centraal Bureau voor de Statistiek (2010).

Bij de opsporing van delicten zijn, behalve het Openbaar Ministerie, ook een aantal elders op de rijksbegroting gefinancierde bijzondere opsporingsdiensten en -ambtenaren actief. Denk aan de Douane en de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst/Economische controledienst (FIOD/ECD) voor belasting- en economische delicten, en aan de Algemene inspectiedienst (AID) voor de sectoren landbouw en veeteelt. Deze blijven hier verder buiten beeld. Dit geldt eveneens voor de werkzaamheden van de naar het ministerie van BZK overgehevelde diensten op het gebied van asielzoekers en vreemdelingenbeleid – de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTR), en de Directie migratiebeleid (DMB) – en verder de voorheen door het Ministerie van Justitie gefinancierde civielrechtelijke plaatsen in jeugd-inrichtingen en de civiele werkzaamheden van de Raad voor de kindbescherming en de jeugdzorg.

Ten slotte blijven de particuliere uitgaven van bedrijven en huishoudens op het gebied van sociale veiligheid en justitie buiten beschouwing. Bij sociale veiligheid gaat het om circa 1,8 mld euro van bedrijven en 0,9 mld euro van huishoudens. Bedrijven besteden van dit bedrag circa 97 procent aan preventie, terwijl huishoudens slechts 70 procent aan preventie besteden en daarnaast 29 procent aan rechtskundige dienstverlening op strafrechtelijk gebied.⁷

9.2 Uitgaven

Tabel 9.1 toont de verdeling van de totale overheidsuitgaven voor sociale veiligheid en justitie op de onderscheiden beleidsterreinen. In totaal ging het hierbij in 2010 om circa 9,3 mld euro.

Tabel 9.1 Uitgaven voor veiligheid en justitie, 2010 (mld euro)

Beleidssterrein	Uitgaven ^a	Aandeel
Politie	4,3	46%
Openbaar Ministerie	0,6	7%
Rechtsbijstand ^b	0,5	5%
Rechtspraak ^c	0,9	10%
Justitiële inrichtingen ^d	2,2	24%
Vreemdelingenbewaring	0,2	2%
Reclassering	0,3	4%
Overige ^e	0,3	3%
Totaal	9,3	100%

a. Voorlopig cijfer.

b. Inclusief die voor vreemdelingen.

c. Inclusief vreemdelingenzaken.

d. Alleen strafrechtelijk deel, dus exclusief vreemdelingenbewaring.

e. Betreft aantal kleinere instellingen op het gebied van Veiligheid en Justitie, bezig op het gebied van preventie (Landelijk Coördinator Terrorismebestrijding), in de opsporing (zoals het Nederlands Forensisch Instituut), met de uitvoering van straffen en maatregelen (zoals Centraal Justitieel Incasso Bureau, HALT) en met slachtofferhulp.

7 Centraal Bureau voor de Statistiek (2011).

De politie is het grootste organisatieonderdeel op het gebied van sociale veiligheid en justitie, met 46 procent van de uitgaven. Circa 90 procent van de politieactiviteiten valt onder deze noemer. Op de tweede plaats staan de Justitiële inrichtingen, waarvan het strafrechtelijke deel 24 procent van de uitgaven vergt. Daarna volgen de Rechtspraak (inclusief civielrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken), het Openbaar Ministerie (OM) en de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Tabel 9.2 toont de ontwikkeling van de uitgaven voor veiligheid en justitie tijdens het bewind van de vier kabinetten die werden geleid door premier Balkenende. In de periode 2003–2010 zijn de reële uitgaven gegroeid met 30 procent. De *nominale* uitgaven – die in deze periode met ruim 50 procent stegen – zijn hier en in het vervolg steeds gedefleerd met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie, en uitgedrukt in prijzen van 2010. De zo afgeleide *reële* uitgaven zijn te beschouwen als maatstaf voor de door belastingbetalers opgeofferde koopkracht in prijzen van 2010 (zie bijlage). Merk op dat het beloop van de reële uitgaven nog weinig zegt over het volume van de ingezette middelen. Het is immers goed denkbaar dat de prijzen van personeel en materiële bestedingen zich in deze periode anders hebben ontwikkeld dan de gemiddelde prijs van de gezinsconsumptie. Wanneer bijvoorbeeld de salariskosten van het politiepersoneel (per voltijdequivalent) sterker zijn gestegen dan de kosten van levensonderhoud, zal de hoeveelheid agenten op de loonlijst (veel) minder zijn toegenomen dan de ontwikkeling van de reële uitgaven suggereert.

Tabel 9.2 Reële overheidsuitgaven voor veiligheid en justitie (mld euro) ^a

Beleidsterrein	2002	2005	2010
Politie	100	104	119
Openbaar Ministerie	100	115	128
Rechtsbijstand ^b	100	107	122
Rechtspraak ^c	100	114	123
Justitiële inrichtingen ^d	100	122	158
Vreemdelingenbewaring	100	163	171
Reclassering	100	117	164
Overige ^e	100	58	138
Totaal	100	109	130

a. Cijfer 2010 is voorlopig.

b. Inclusief die voor vreemdelingen.

c. Inclusief vreemdelingenzaken.

d. Alleen strafrechtelijk deel, dus exclusief vreemdelingenbewaring.

e. Betreft aantal kleinere instellingen op het gebied van Veiligheid en Justitie, bezig op het gebied van preventie (Landelijk Coördinator Terrorismebestrijding), in de opsporing (zoals het Nederlands Forensisch Instituut), met de uitvoering van straffen en maatregelen (zoals Centraal Justitieel Incasso Bureau, HALT) en met slachtofferhulp.

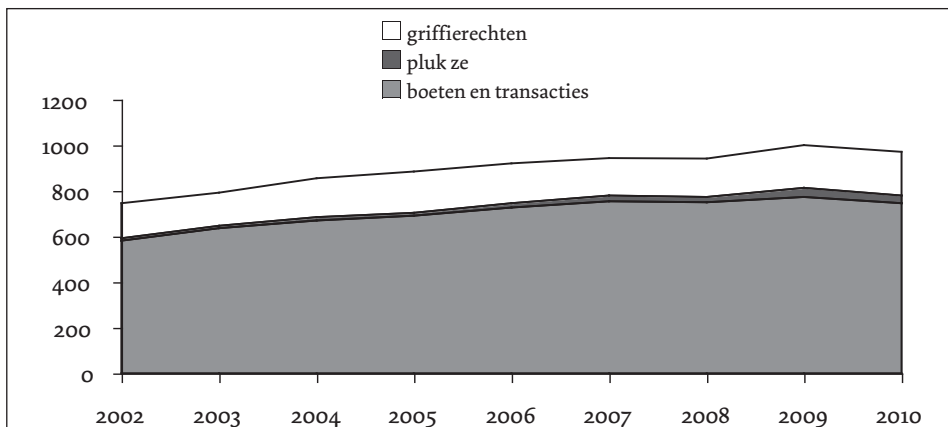
De sterkste uitgavenstijging valt in de beschouwde periode waar te nemen bij de vreemdelingenbewaring (71 procent) en de reclassering (64 procent). Daarna volgt het strafdeel van de Justitiële inrichtingen met 58 procent. De geringste groei treedt op bij de uitgaven voor de gesubsidieerde rechtsbijstand (22 procent) en bij de grootste uitgavenpost: politie (19 procent). Achtergronden van deze ontwikkelingen komen in onderdeel 9.3 aan de orde.

In hoeverre is veiligheid nu, in financiële termen, een prioriteit geweest van de kabinetten-Balkenende I-IV? Om die vraag te beantwoorden plaatsen we de uitgavenstijging op dit beleidsterrein tegenover de stijging van de overige collectieve uitgaven. In de periode 2003–2010 namen de totale bruto uitgaven van de collectieve sector in reële termen toe met ruim 20 procent. De onderwijsuitgaven liepen hierbij in de pas, de zorguitgaven namen duidelijk sterker toe, met ruim 60 procent en de reële collectieve uitgaven voor veiligheid groeiden met ruim 30 procent.⁸ Veiligheid genoot dus relatief enige prioriteit. In het ‘begrotingsspel’ heeft het Ministerie van Justitie wellicht geprofiteerd van de onderbouwing van zijn financiële verlangens met de vanaf 2004 gepubliceerde prognoses van het beroep op de justitiële keten.⁹

Voor een beperkt aantal organisaties – te weten: politie, OM, Rechtspraak en de Justitiële inrichtingen (straf en vreemdelingenbewaring) – kunnen de totale kosten uitgesplitst worden naar personele en materiële kosten. De reële personeelskosten stegen in de periode 2003–2010 met 27 procent. De reële materiële kosten namen met 33 procent iets sneller toe. Vooral bij de Justitiële inrichtingen stegen de materiële kosten sterk, terwijl de groei van de personele kosten relatief hoog is bij OM en Rechtspraak. Opnieuw wordt benadrukt dat de prijsindex van de gezinsconsumptie is gebruikt om de nominale uitgaven reël te maken. Dit prijsindexcijfer steeg in de periode 2002–2009 met 12 procent en blijft achter bij de door het CBS en het CPB geschatte loon- en prijseffecten van veiligheid, die respectievelijk 16 en 21 procent bedragen. Daarbij schat het CBS het looneffect op +22 procent en – opvallend laag – het prijseffect bij de materiële uitgaven op +7 procent (zie bijlage). In 2010 is, voor het eerst sinds jaren, geen sprake van enige groei in de totale reële uitgaven.

Tegenover de uitgaven op dit beleidsterrein staan voor de overheid ook ontvangsten. Figuur 9.1 brengt die in beeld.

Figuur 9.1 Reële ontvangsten bij veiligheid en justitie (mln euro)^a



a. Cijfers voor 2010 zijn voorlopig.

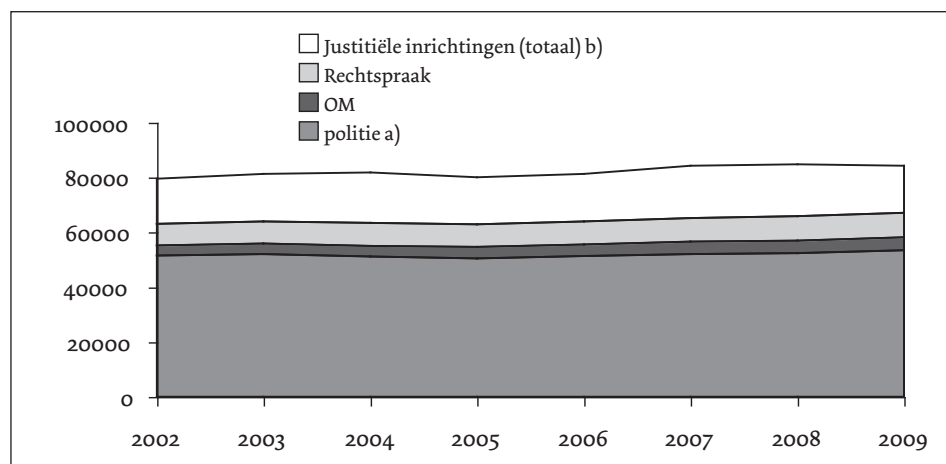
8 De nominale ontwikkeling is afgeleid uit combinatie van volume- en prijsmutaties in Centraal Planbureau (2011), tabellen bijlage 9 en op de website (cpb.nl).

9 Zie bijvoorbeeld Moolenaar (2010).

In 2010 beliepen de totale ontvangsten 971 mln euro. In reële termen zijn zij ten opzichte van 2002 met 30 procent toegenomen. Nadat zij jarenlang stegen, zijn de inkomsten uit boetes en transacties in 2010 voor het eerst licht gedaald; zij bedragen nu 746 mln euro. De daling is vooral zichtbaar bij snelheidsovertredingen op snelwegen, staandhoudingen door de politie na verkeersovertredingen en transacties en boetes wegens rijden onder invloed.¹⁰ De inkomsten uit ontnemingsmaatregelen via 'pluk-ze'-wetgeving zijn nog steeds beperkt qua omvang (34 mln euro in 2010), maar zij zijn in de afgelopen jaren sterk gestegen. Het OM zet hier steeds vaker op in. De inkomsten uit bij een beroep op de rechter verschuldigde griffierechten bedroegen in 2010 191 mln euro. In reële termen zijn deze inkomsten in de periode 2003–2010 met 24 procent gegroeid. Dit is een effect van het uitdijende volume van door de Rechtspraak behandelde zaken, in combinatie met enige reële stijging van de tarieven.

Figuur 9.2 geeft een beeld van de ontwikkeling van de personeelssterkte. Zij is uitgedrukt in voltijdequivalenten – twee mensen met een halve baan tellen voor één voltijdequivalent. De cijfers hebben betrekking op die onderdelen van de sector sociale veiligheid en justitie waarvoor cijfers ter zake beschikbaar zijn.

Figuur 9.2 Personeelssterkte sociale veiligheid en justitie (voltijdequivalenten, jaargemiddelde)



a. Inclusief KLDP, exclusief bovenregionale rechteerteams en exclusief functionele inzetbaarheid aspiranten.

b. Inclusief Pieter Baan Centrum/Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie en directie Bijzondere Voorzieningen.

De personeelssterkte bij de vier onderdelen samen bedroeg eind 2009 bijna 85.000 voltijdequivalenten (arbeidsjaren). Dat is ten opzichte van de stand in 2002 een stijging met 9 procent. De groei van het personeelsvolume was het grootst bij het Openbaar Ministerie (31 procent). Daarna volgen de Rechtspraak met 18 procent, de Justitiële inrichtingen met 14 procent en de politie met niet meer dan 4 procent.

10 Wilms *et al.* (2011).

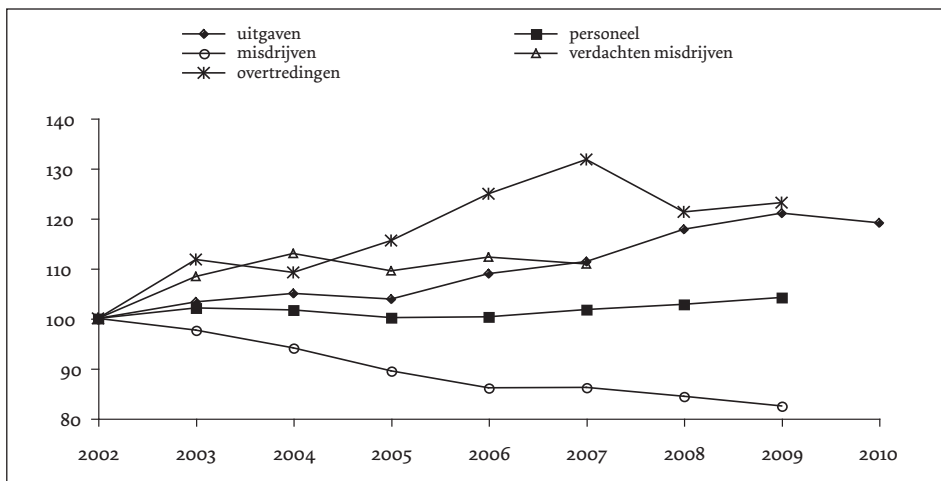
9.3 Input (personeel en materieel) en output (productie)

Welke productie is in het afgelopen decennium met de ingezette middelen gedraaid? Dit onderdeel brengt dat in beeld voor diverse beleidsterreinen uit de veiligheidsketen: de politie, het Openbaar Ministerie, de rechtsbijstand, de Rechtspraak, de Justitiële inrichtingen en de reclassering. Hierbij is het beloop van de uitgaven en – voor zover daarover gegevens voorhanden zijn – dat van de personeelsinzet steeds geplaatst naast de ontwikkeling van de belangrijkste beschikbare productindicatoren op het desbetreffende beleidsterrein.

Politie

Figuur 9.3 toont de groei van uitgaven en personeelsvolume bij de politie en confronteert die met de ontwikkeling van het geregistreerde aantal misdrijven, het aantal (gehoorde) verdachten van misdrijven en het aantal geconstateerde overtredingen.

Figuur 9.3 Politie: reële uitgaven, personeel en productie (indices, 2002 = 100)



De reële uitgaven voor de politie namen in de periode 2003–2010 met circa 20 procent toe. De personele uitgaven stegen in reële termen met 18 procent, de materiële uitgaven met 23 procent. De groei van het personeelsbestand – uitgedrukt in arbeidsjaren – met slechts 4 procent bleef hier sterk bij achter. Dit illustreert dat cijfers over de ontwikkeling van de reële personele uitgaven nog weinig zeggen over de daadwerkelijk ingezette mankracht. De omvang van het executief personeel, het ‘blauw op straat’ (niet afzonderlijk in de figuur getoond), daalde na 2002 zelfs met 1 procent. Het niet-executief personeel nam daarentegen met 14 procent toe. Opvallend is de versterking van de recherche, waar het personeelsbestand – executief en niet-executief samen – met 40 procent aangroeide.

Terwijl het aantal geregistreerde misdrijven gestaag afnam, liep het aantal gehoorde verdachten tot 2004 nog op, om daarna te stabiliseren. Het (niet in de figuur getoonde) aantal ophelderingen toont hetzelfde beeld. Doelstelling van de in 2002 door de ministers van Justitie en BZK uitgebrachte nota *Naar een veiliger samenleving* was het aanpakken van circa 80.000 extra misdrijven met opsporingsindicatie (in 2006), wat moest resulteren in 40.000 extra bij het

Openbaar Ministerie aangeleverde zaken.¹¹ Nu ging het bij deze presentatie in feite om een samenballing van al lopende maatregelen en in uitvoering genomen plannen.¹² De beoogde verhoging met circa 40.000 extra zaken bij het OM is dan ook met name in de periode 2000–2004 gerealiseerd. Het ophelderingspercentage steeg in die periode van 15 naar 21, nog steeds geen indrukwekkend cijfer. Daarna is de groei eruit, waarbij het absolute aantal ophelderingen en de instroom van zaken bij het OM zelfs teruglopen.¹³

Het aantal door de politie behandelde overtredingen – voor het allergrootste deel verkeersovertredingen – is tot 2007 nog duidelijk toegenomen, waarna een daling inzet. Daarbij is, al vanaf de jaren negentig, sprake van een grote verschuiving in de manier waarop dit type overtredingen wordt afgedaan, zowel in technologische als in juridische zin. Steeds minder wordt een door een politieagent geconstateerde overtreding op de klassieke manier via een transactie van het OM of met een zaak bij de rechter behandeld. Dat gebeurt nu alleen nog bij de meest ernstige overtredingen. Al lange tijd geleden kwam de politietransactie in zwang, waarbij de politie zelf een transactie met de overtreder aangaat. De top van het aantal politietransacties lag in 2005. Sinds 2008 kan de politie een strafbeschikking afgeven, die in de plaats van de politietransactie moet komen. Volgens de beschikbare cijfers blijft de groei van het aantal strafbeschikkingen nog ver achter bij de gelijktijdig opgetreden daling van het aantal politietransacties.¹⁴

Een steeds groter aantal verkeersovertredingen wordt met technische hulpmiddelen (zoals flitspalen) waargenomen en vervolgens afgedaan via de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV, wet-Mulder). Daarbij int het Centraal Justitieel Incassobureau de opgelegde boetes en komt het Openbaar Ministerie of de rechter er alleen nog bij mogelijke beroepsprocedures aan te pas. Op deze manier kon het aantal behandelde overtredingen explosief stijgen, zonder dat daarvoor extra inzet van politiepersoneel nodig was. De groei van het aantal overtredingen blijkt overigens in 2007 tot staan te zijn gekomen. In dat jaar werd 96 procent van de overtredingen via de wet-Mulder behandeld.

De effectiviteit van preventieve activiteiten van de politie is moeilijk meetbaar. Hoeveel misdrijven voorkomt het rondrijden in een surveillancewagen? De Koning (2010) signaleert dit probleem en constateert tevens dat een wijkagent slechts 30 procent van zijn tijd feitelijk in de wijk besteedt. De al geschetste ontwikkelingen bij de personeelssterkte suggereren dat er geen sprake is van ‘meer blauw op straat’, maar mogelijk wel van verdergaande bureaucratisering. Berichten in de media over ten onrechte of op kwestieuze gronden door het hogere politiekader genoten toeslagen versterken het beeld dat de beschikbare middelen niet optimaal worden besteed.

Daarbij lijkt bij de automatisering ‘wildgroei’ te zijn ontstaan. Terwijl de IT-kosten 40 procent hoger liggen dan in het bedrijfsleven, is er sprake van een ‘woud’ van verschillende applicaties.¹⁵ Op dit moment is het streven gericht op invoering van één landelijk registratiesysteem. Tot 2008 kon elk korps zijn eigen systeem kiezen, waardoor er in de praktijk drie verschillende systemen naast elkaar functioneerden. Waarbij overigens negentien van de 25 korp-

11 Tweede Kamer (2002–2003).

12 Wiebrens en Van Tulder (2003), p. 78.

13 Het aantal ophelderingen en verdachten is, door ict-problemen bij de politie, vanaf 2008 onbekend.

14 Er zijn nog geen betrouwbare definitieve cijfers over het totaal aantal strafbeschikkingen beschikbaar. De hier gebruikte cijfers zijn afkomstig van het CJIB.

15 De Koning (2010).

sen en het Korps Landelijke Politiediensten en de Koninklijke Marechaussee van hetzelfde systeem gebruik maakten. De introductie van het nieuwe systeem ging echter gepaard met de nodige kinderziektes, waardoor tijdelijk geen betrouwbare landelijke informatie over criminaliteit beschikbaar was.¹⁶ Vanaf 2011 zou dit probleem moeten zijn verholpen.

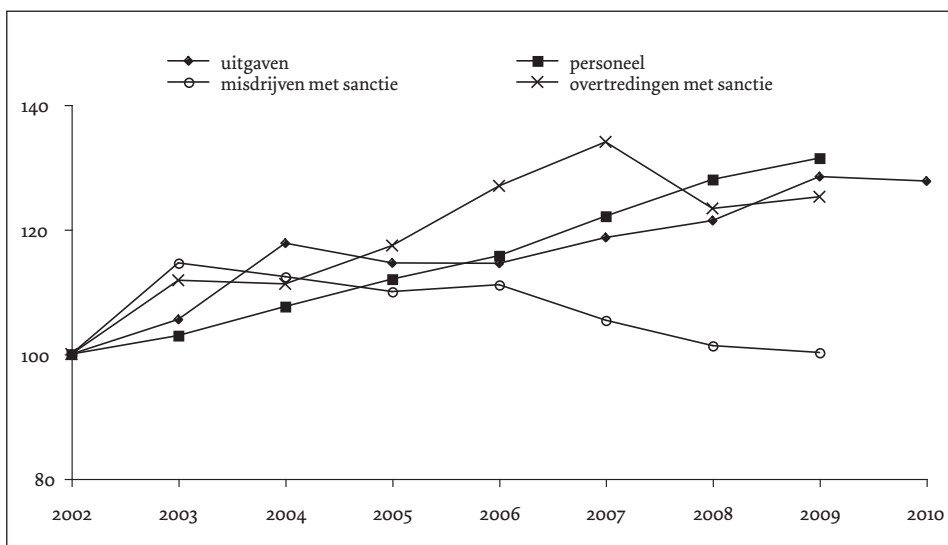
Figuur 9.3 bevat een aanwijzing dat, na een opleving in de periode 2002–2004, de productiviteit bij de politie is teruggelopen.

Openbaar Ministerie

Figuur 9.4 toont, behalve de ontwikkeling van de voor het OM beschikbare middelen en de personeelsomvang, het aantal behandelde misdrijven en overtredingen waarvoor een sanctie is opgelegd. De reële uitgaven stegen in de beschouwde periode met 28 procent, de personeelsinzet met 31 procent. Het beeld van via een sanctie afgehandelde misdrijven en overtredingen vertoont een beeld dat vergelijkbaar is met dat bij de politie. Mede door de hoge vlucht die afdoeningen via de wet-Mulder hebben genomen, is het aantal met sanctie afgehandelde overtredingen tot 2007 sterk gestegen. In 2009 ligt dit aantal 25 procent hoger dan in 2002. Bij misdrijven daalt de productie na 2003; in 2009 ligt zij weer ongeveer op het niveau van 2002. Afdoening van misdrijven kan via een transactie die het OM met de verdachte aangaat, (sinds 2008) met een strafbeschikking van het OM, of via een dagvaarding en vervolgens schuldigverklaring door de rechter.

De in figuur 9.4 samengebrachte informatie – zeker een confrontatie van personeelsomvang en misdrijven met sanctie – duidt erop dat de productiviteit van het Openbaar Ministerie in de beschouwde periode (aanzienlijk) is teruggelopen.

Figuur 9.4 Openbaar Ministerie: reële uitgaven, personeel en productie (indices, 2002 = 100)

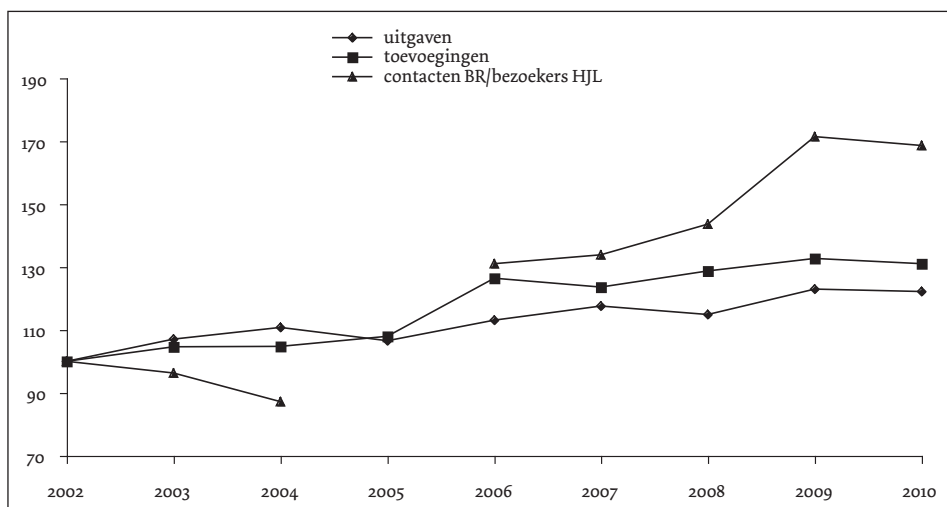


16 Het CBS heeft in 2009 geen cijfers over geregistreerde criminaliteit en verdachten in 2008 gepubliceerd. In 2010 zijn wel (met terugwerkende kracht) gegevens over geregistreerde criminaliteit tot en met 2009 gepubliceerd, maar nog steeds geen cijfers over aantallen verdachten. Het CBS verwacht in 2011 wel met terugwerkende kracht gegevens over aantallen verdachten tot en met 2010 te kunnen publiceren.

Rechtsbijstand

Voor eerstelijnsrechtshulp (informatie, advies, doorverwijzing) bestonden de Bureaus Rechtshulp (afgekort: BR), die sinds 2006 zijn vervangen door een landelijk dekkend netwerk van Juridische Loketten (afgekort: HJL).¹⁷ Daarnaast kunnen rechtzoekenden op civiel- en bestuursrechtelijk gebied met een inkomen onder een bepaalde grens een beroep doen op een door de overheid gedeeltelijk bekostigde ('toegevoegde') advocaat. De rechtzoekende betaalt dan een eigen bijdrage, in 2010 – afhankelijk van de hoogte van het inkomen – variërend tussen € 100 en € 750. Verder hebben personen die tegen hun wil – strafrechtelijk of via gedwongen psychiatrische opname – hun vrijheid is ontnomen en asielzoekers recht op een toegevoegd advocaat. Figuur 9.5 brengt reële uitgaven, aantal contacten of bezoekers met de eerstelijnsrechtshulp en afgegeven toevoegingen in beeld.

Figuur 9.5 Gesubsidieerde rechtsbijstand: reële uitgaven en productie (indices, 2002 = 100)



De reële uitgaven voor de rechtsbijstand stegen in de periode 2003–2010 met 22 procent. Het aantal toevoegingen groeide sterker, met 31 procent. De toename van het aantal zaken in de civiele sfeer, met name familiezaken, speelt daarbij een rol. Ook de ontwikkeling van het aantal contacten met het Juridische Loket wijst op een stijging van het aantal rechtzoekenden, hoewel de reorganisatie van de eerstelijnsrechtshulp het beeld enigszins vertroebelt. De stijging in 2006 bij het aantal toevoegingen hangt samen met een versoepeling in de vermogenstoets, waardoor meer aanvragen zijn gehonoreerd.¹⁸

De cijfers leren dat de uitgaven per toevoeging in reële termen zijn gedaald. Dit hangt vermoedelijk samen met de groei van het aandeel van toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage wordt betaald en de verlaging van de forfaitaire vergoeding van (de administratieve kosten van) toegevoegde advocaten. Overigens blijken de inkomens van advocaten die veel toevoe-

¹⁷ Peters *et al.* (2010).

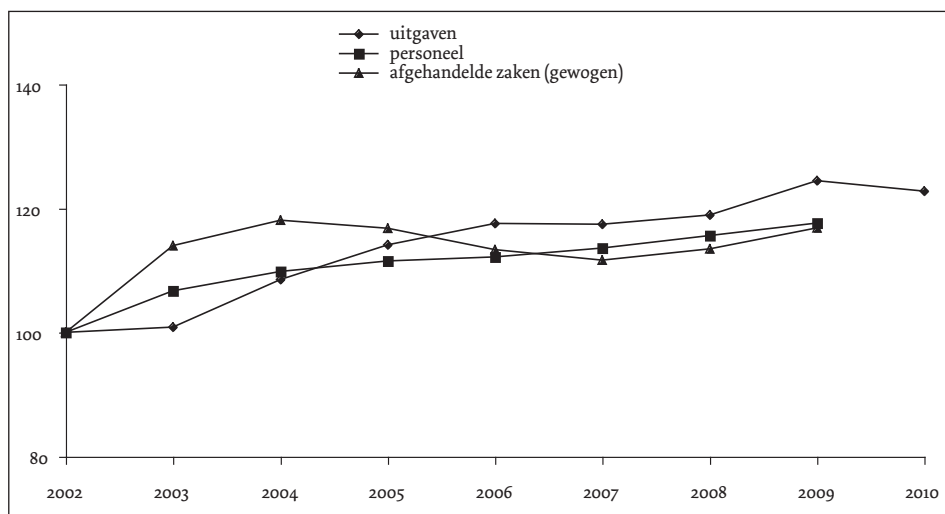
¹⁸ Peters *et al.* (2010), p. 58.

gingen doen niet veel lager te liggen dan die van collega's die dat minder doen. Toegevoegde advocaten hebben wel een lager inkomen dan collega's die hoofdzakelijk een commerciële praktijk hebben.¹⁹

Rechtspraak

Figuur 9.6 brengt de bij de Rechtspraak ingezette middelen in beeld en zet die af tegen een index van de aantallen afgehandelde zaken, die naar zwaarte zijn gewogen.²⁰ De Rechtspraak doet behalve strafzaken ook civiele zaken en bestuurszaken af. Tot 2004 was op vrijwel alle rechtsgebieden (straf, civiel en bestuur) sprake van een sterk stijgende instroom en productie. Vervolgens liep het aantal zaken terug, waarna tijdens de financiële en economische crisis in 2008 en 2009 het aantal civiele zaken weer toenam.

Figuur 9.6 Rechtspraak: reële uitgaven, personeel en productie (indices, 2002 = 100)^a



a. De uitgaven hebben betrekking op de gerechten die vallen onder de Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad. De personeelscijfers zijn exclusief de Hoge Raad.

De reële uitgaven bleven aanvankelijk achter bij de sterke groei van de werklust, om vervolgens bij te trekken. In totaal stegen de reële uitgaven met 23 procent, personeelssterkte en aantal afgedane zaken groeiden (tot 2010) met 18 procent. De productiviteit is dus niet toegenomen, de reële kosten per zaak zijn iets gestegen. De Rechtspraak stelt de afgelopen jaren in kwaliteitsverbetering te hebben geïnvesteerd: vaker een meervoudige afhandeling, beter gemotiveerde vonnissen, meer permanente educatie van rechters, verbetering van doorlooptijden.²¹

19 Raad voor Rechtsbijstand (2011), te verschijnen.

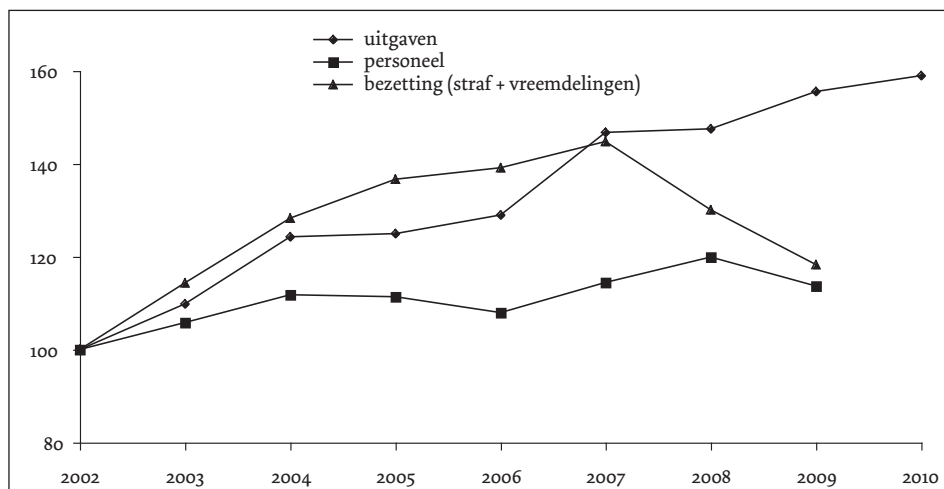
20 Zie ook: Raad voor de rechtspraak (2010).

21 Raad voor de rechtspraak (2010), p. 8 en verder.

Justitiële inrichtingen (straf en vreemdelingenbewaring)

De hier bedoelde inrichtingen houden zich bezig met de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke straffen en maatregelen, zoals voorlopige hechtenis, vrijheidsstraf en terbeschikkingstelling (tbs). Het gaat om huizen van bewaring en gevangenissen, forensisch-psychiatrische centra (voor tbs-gestelden) en de justitiële jeugdinrichtingen. In huizen van bewaring kunnen ook illegale vreemdelingen worden ingesloten, in afwachting van hun uitzetting. In 2009 waren in deze inrichtingen circa 19.000 plaatsen bezet door personen die op grond van strafrechtelijke maatregelen en straffen waren ingesloten. Daarnaast ging het gemiddeld om circa 2.400 vreemdelingen. Figuur 9.7 toont de ontwikkeling van de reële uitgaven, het personeel en de bezetting van de inrichtingen.

Figuur 9.7 Justitiële inrichtingen: reële uitgaven, personeel en productie (indices, 2002 = 100)



De strafrechtelijke bezetting van de inrichtingen steeg tot 2005 nog sterk. Daarna zwakte de groei af, vanaf 2007 loopt de productie tamelijk scherp terug. Deze daling is met name het gevolg van de teruggang in (zware) criminaliteit, zowel op het gebied van de Opiumwet (bolletjesslikkers) als bij zwaardere geweldsmisdrijven. Bij lichtere misdrijven is bovendien sprake van substitutie van gevangenisstraffen door taakstraffen.²² Het aantal ingesloten vreemdelingen (niet afzonderlijk in figuur 9.7 weergegeven) is in de periode 2003–2007 bijna verdrievoudigd, om daarna sterk terug te lopen. De voornaamste oorzaak is dat steeds minder vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring worden vastgehouden en dat de verblijfsduur korter wordt. Dit is onder andere het gevolg van het feit dat in 2007 Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie zijn toegetreden, waardoor personen uit deze landen per direct niet langer illegaal in ons land verbleven. Tegelijkertijd is ook de Dienst Terugkeer en Vertrek opgericht, waardoor illegalen sneller uitgezet kunnen worden.

De door de begrotingswetgever beschikbaar gestelde middelen reageren hier met een forse vertraging op schommelingen in de productieomvang. Toen de bezetting sterk toenam,

22 Vollaard en Moolenaar (2009); Van Tulder (2011), te verschijnen.

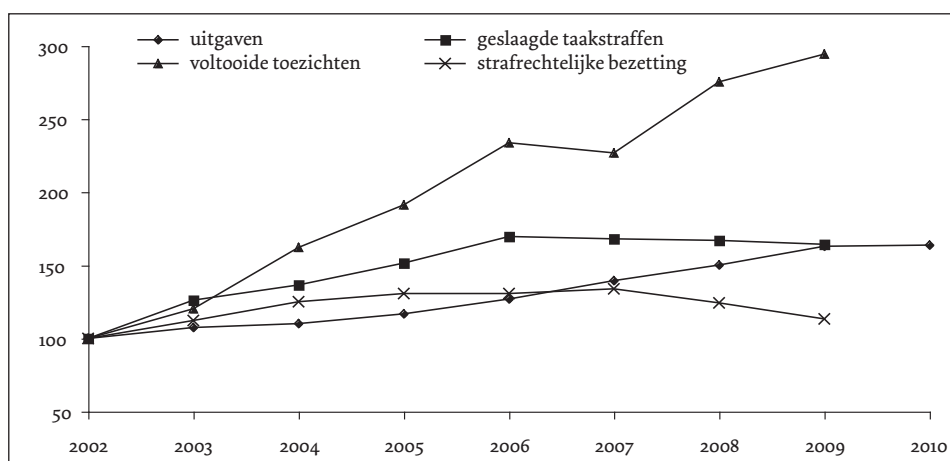
bleef het budget aanvankelijk (tot 2005) achter. Daarna stijgt het flink, ook terwijl de productie krimpt en de personeelssterkte licht terugloopt. De ontwikkeling van de op dit terrein belangrijke materiële kosten (kosten van gebouwen en dergelijke) volgt de verminderde bezetting nog geenszins. Er ligt hier nog een potentieel voor doelmatigheidswinst.²³

Reclassering (inclusief jeugd)

Figuur 9.8 brengt de prestaties van de reclassering en de daarvoor ingezette middelen in beeld. Hierbij inbegrepen zijn de activiteiten van de drie reclasseringsinstellingen voor meerderjarige daders en die van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en het Bureau Jeugdzorg (BJZ) voor minderjarige daders. De reclassering heeft diverse taken: het voorlichten van het Openbaar Ministerie en de rechter bij de vervolging en berechting van verdachten – waarbij tegenwoordig risicotaxatie een belangrijke plaats inneemt – het verzorgen van gedragsinterventies bij justitiabelen, met name de resocialisatie van gedetineerden, de zorg voor de uitvoering van taakstraffen en het houden van toezicht op voorwaardelijk veroordeelden.²⁴

De reële uitgaven aan de reclassering kennen de sterkste groei van alle hier onderscheiden sectoren op het beleidsterrein van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (64 procent). Op twee terreinen zijn de activiteiten van de reclassering dan ook in hoge mate uitgebreid. Het aantal uit te voeren taakstraffen is fors gegroeid – zowel als gevolg van de invoering van de taakstraf als zelfstandige afdoening door het OM, als door de aanzienlijke toename (althans tot 2007) van het aantal door de rechter opgelegde taakstraffen.²⁵ Overigens is het aantal geslaagde taakstraffen na 2006 niet verder gestegen. Daarnaast zijn het toezicht op volwassenen en de begeleiding van minderjarigen sterk uitgebreid. Rechters leggen ook in toenemende mate ‘als stok achter de deur’ voorwaardelijke straffen op, waarbij de reclassering toeziet op de uitvoering van de voorwaarden. Het is de bedoeling zo de effectiviteit van de reclassering te verhogen.²⁶

Figuur 9.8 Reclassering (inclusief jeugd): reële uitgaven en productie (indices, 2002 = 100)



23 Een deel van de kosten valt, door de onvermijdelijke langetermijnplanning van de benodigde (cellen)capaciteit, op korte termijn niet makkelijk te beïnvloeden.

24 Poort en Eppink (2009).

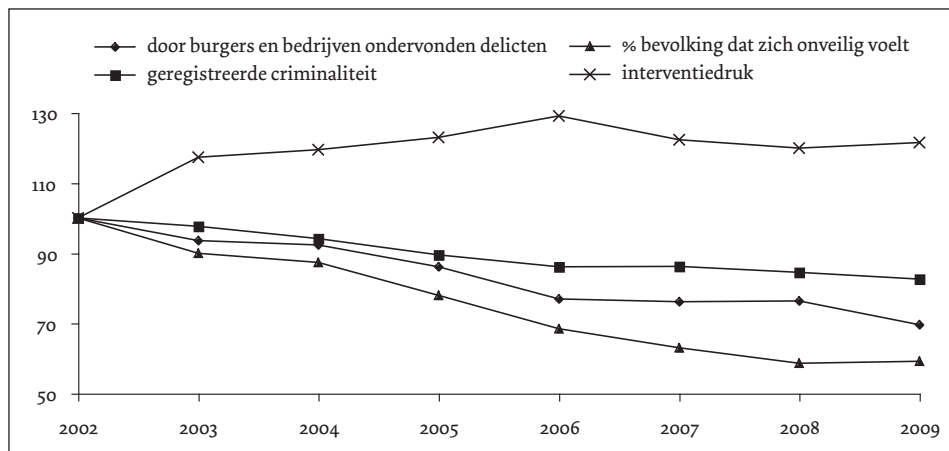
25 Van Tulder (2011), te verschijnen.

26 Poort en Eppink (2009).

9.4 Outcomes: effecten op de veiligheid

In onderdeel 9.3 passeerden de prestaties in de verschillende onderdelen van de veiligheidsketen de revue. Valt ook iets te zeggen over het effect van de geleverde inspanningen op de veiligheid in Nederland in de periode 2003–2010 – dus over de ‘outcomes’? Om te beginnen geeft figuur 9.9 de ontwikkeling van de interventiedruk. Deze grootheid is gedefinieerd als de verhouding tussen het aantal opgelegde sancties en het aantal geregistreerde misdrijven. Een opgelegde sanctie kan de vorm hebben van een met het OM overeengekomen transactie, of van een schuldigverklaring door de rechter. De interventiedruk is dus een globale maat voor de kans dat iemand die een misdrijf pleegt daarvoor in ons land een sanctie krijgt opgelegd.²⁷ Daarnaast laat figuur 9.9 zien hoe de criminaliteit zich heeft ontwikkeld, zowel volgens slachtofferenquêtes onder burgers en bedrijven, als op grond van de door de politie bijgehouden registratie. Ook onveiligheidsgevoelens onder de bevolking worden via enquêtes gemeten.

Figuur 9.9 Criminaliteit en interventiedruk (indices, 2002 = 100)



In de periode 2003–2006 is de interventiedruk met circa 30 procent gestegen. Dit betekende een trendbreuk, want in de periode 1997–2002 bleef de waarde van deze grootheid min of meer stabiel.²⁸ Na 2006 is de interventiedruk weer met een aantal procentpunten gedaald. Tegelijk is de criminaliteit sinds 2002 met 20 tot 30 procent verminderd. Slachtofferenquêtes en politieregistraties wijzen hier in dezelfde richting. Daarbij blijkt uit nadere analyse dat deze daling eveneens optreedt bij zwaardere vormen van criminaliteit, zoals misdrijven tegen het leven en verkrachting. Ook blijken burgers – afgaande op de uitkomst van gehouden enquêtes – zich een stuk minder onveilig te voelen. Deze cijfers geven aan dat wel degelijk verband bestaat tussen de feitelijke en de door burgers waargenomen onveiligheid. De genoemde indicatoren op het gebied van de veiligheid wijzen dus allemaal in de richting van een verbetering in de afgelopen acht jaar. Een ontwikkeling die zich wat moeilijk laat rijmen met de toonzetting en de beleidsprioriteiten op dit terrein uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte.

²⁷ Zie ook Wiebrens en Van Tulder (2003), p. 74-75.

²⁸ Wiebrens en Van Tulder (2003), p. 75.

In hoeverre valt de verbeterde binnenlandse veiligheid nu aan te merken als een positief resultaat van het gevoerde beleid, zoals dat onder andere in de stijging van de interventiedruk tot uiting komt? Literatuur uit het vakgebied van de *economics of crime* maakt aannemelijk dat een 1 procent grotere straffkans de criminaliteit met 0,25 procent kan doen verminderen.²⁹ Zou deze uitkomst geldigheid hebben voor de situatie in Nederland, dan kan ongeveer een kwart van de gedaalde criminaliteit aan het gevoerde beleid worden toegeschreven. De hier niet in beeld gebrachte gemiddeld opgelegde straf (voor een gegeven delict) is waarschijnlijk tussen 2002 en 2010 enigszins verzwaaard.³⁰ Dit kan de invloed van het beleid nog wat hebben versterkt.

Het in onderdeel 9.3 bijengebrachte cijfermateriaal laat zien dat de stijging van de interventiedruk is bereikt met een meer dan evenredige inzet van personele en financiële middelen. Zou de productiviteit in de veiligheidsketen duidelijk zijn verbeterd, dan had de daling van de criminaliteit minder collectieve middelen gevergd of was een beter resultaat bij de bestrijding van de criminaliteit geboekt.

Duidelijk is verder dat de ontwikkeling van de criminaliteit vooral wordt beïnvloed door andere factoren dan het gevoerde overheidsbeleid. Hierbij valt met name te denken aan maatschappelijke ontwikkelingen en allerhande (technische en sociale) preventieve maatregelen. Onderzoek laat zien dat zowel betere inbraakpreventie als de insluitingseffecten van de maatregelen die zijn genomen tegen verslaafde veelplegers waarschijnlijk een flink effect op het aantal inbraken hebben gehad.³¹

9.5 Het regeerakkoord

Op het terrein van sociale veiligheid en justitie kent het regeerakkoord vier speerpunten, waarbij (1) een strengere aanpak, (2) verhoging van de doelmatigheid, (3) vereenvoudiging van procedures en (4) het principe dat de 'vervuiler' zo veel mogelijk betaalt, verweven zijn.³²

Het doel van een *veiliger buurt voor bewoner en ondernemer* moet worden bereikt door een hardere aanpak van overlast en criminaliteit, onder andere door middel van meer en beter cameratoezicht, en preventief fouilleren. De afstand van coffeeshops tot scholen moet groter worden en de verkoop van cannabis dient beperkt te blijven tot ingezetenen. Het moet gemakkelijker worden om aangifte te doen. De terugkoppeling van de autoriteiten naar wie aangifte hebben gedaan (over wat er met de aangifte is gebeurd) dient te verbeteren. Organisatoren van evenementen gaan bijdragen aan de kosten van politie-inzet. Er is speciale aandacht voor verdachten jonger dan 12 jaar, adolescente verdachten (ongeveer van 18-24 jaar) en dierenmishandeling. En er komt een harde aanpak van zware misdrijven: gemikt wordt op hogere ophelderingspercentages en meer en strenger straffen. Aan de andere kant wordt van burgers en bedrijven en in het bijzonder van ouders van minderjarige verdachten ook meer eigen verantwoordelijkheid verwacht.

Een *offensief tegen georganiseerde criminaliteit* wordt ingezet, waarbij prioriteiten zijn: de bestrijding van mensenhandel, drugs, witwassen, zware milieucriminaliteit, cybercrime en kinderporno. Criminele organisaties zullen harder worden aangepakt en de ontneming van crimineel vermogen wordt geïntensiveerd.

29 Zie bijvoorbeeld Van Tulder (1994, p. 74) voor een overzicht van dit verband in de buitenlandse literatuur en dezelfde bron voor enkele schattingen voor Nederland (p. 76).

30 Van Tulder (2011), te verschijnen.

31 Vollaard (2010a; 2010b).

32 Tweede Kamer (2010–2011d).

Om de *slagkracht van professionals* te vergroten is een ingrijpende reorganisatie bij de politie op komst. Het kabinet wil toe naar verzwarende van de strafeis bij geweld tegen gezagsdragers en hulpverleners en het moedigt werkgevers van deze groepen aan om aangifte te doen van geweld tegen hun werknemers. De reorganisatie van de politie behelst de vorming van één nationale politie, minder bureaucratie, verbeterde uitwisseling van informatie, meer agenten op straat en de inzet van meer specialisten-rechercheurs voor de aanpak van zware en georganiseerde criminaliteit.

Versterking van de rechtsstaat moet worden bereikt door de rechterlijke macht te hervormen tot een organisatie die meer gericht is op de burgers en via modernisering van de procedures in het privaatrecht en bestuursrecht. Burgers en bedrijven moeten ook meer eigen verantwoordelijkheid nemen om tot een oplossing van conflicten te komen. Het stelsel van rechtsbijstand zal worden hervormd en de griffierechten worden kostendekkend. In het strafrecht worden de doorlooptijden verkort en krijgen slachtoffers een sterkere positie. Er komen minimumstraffen voor recidive bij zeer zware misdrijven en de tbs wordt verder aangescherpt. Verder krijgt de ‘balans tussen veiligheid en privacy’ meer aandacht.

Tabel 9.3 geeft het financiële plaatje dat aan deze voornemens is gekoppeld. In aanvulling hierop is het mogelijk iets te zeggen over de verwachte volumeontwikkeling. Voor de jaren 2011–2012 voorziet het Centraal Planbureau een stabilisatie van het volume van de totale netto collectieve uitgaven. Voor de sector veiligheid schat het CPB een forse volumegroei in van 5½ procent. Dat is bijna evenveel als voor de collectief gefinancierde zorg, waarvan het volume met 5¾ procent zou toenemen.³³ Die intensivering is ook zichtbaar in tabel 9.3, die de in het regeerakkoord voorziene intensiveringen en besparingen in beeld brengt.

Tabel 9.3 Intensiveringen (+) en besparingen (-) veiligheid en justitie (mln euro)^a

Maatregel	2012	Structureel
Kostendekkende griffierechten	0	-240
Nationale politie	40	-230
Politieonderwijs	0	-80
Vermindering meldkamers	0	-60
Rechtsbijstand	0	-50
Politietoezichtshouders	-10	-50
Toepassing 'pluk-ze'-wetgeving	-10	-40
Doorberekening kosten van de politie bij evenementen	-30	-40
Minder groepstaakstraffen	-10	-30
Automatische nummerplaattherkenning	0	-10
Meer eenvoudige behandeling in hoger beroep, cassatie	0	-10
Verkorting van de RAIO-opleiding (van rechters)	0	-10
Doorberekening kosten toezicht/tuchtrecht (o.a. notarissen)	0	-10
Financiering 3.000 politieagenten (onder wie 500 animal cops)	320	370
Openbaar Ministerie en Zittende Magistratuur (keten)	100	100
Totaal	320	-400

a. Bedragen in lopende prijzen.

Bron: Tweede Kamer (2010–2011a), p. 45 en 60

33 Centraal Planbureau (2011), p. 76.

Aanvankelijk is dus sprake van een intensivering, maar structureel denkt het kabinet op dit beleidsterrein per saldo 400 mln euro te besparen.³⁴ De grootste besparingen worden op termijn gezocht door het opvoeren van de griffierechten naar kostendekkend niveau (240 mln euro) en de invoering van de nationale politie (230 mln euro). Beide posten krijgen hierna aandacht. Daarnaast is duidelijk sprake van veel sprokkelwerk, waarbij een aantal keren uit het rapport van de heroverwegingswerkgroep Veiligheid en terrorisme is geput.³⁵ Bij een deel van het sprokkelwerk passen vraagtekens. Zo levert enkelvoudige behandeling in hoger beroep geen besparing op de collectieve uitgaven meer op, wanneer de griffierechten echt kostendekkend worden gemaakt. De plannen voor invoering van toezichthouders bij de politie zijn inmiddels al weer ingetrokken.

Reorganisatie van de politieorganisatie

Het kabinet koestert hoge verwachtingen van de omvorming van de bestaande 26 politiekorpsen tot een nationale politie. Om het realiteitsgehalte van deze verwachtingen te toetsen is het misschien leerzaam te letten op de ervaringen die zijn opgedaan bij een eerdere reorganisatie van de politie. In 1994 gingen 148 korpsen van de gemeentepolitie en het korps rijkspolitie op in 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten. Wat zijn destijds de ervaringen met deze reorganisatie geweest?

Cachet (2004) constateert dat de reorganisatie van 1994 niet in alle opzichten heeft gebracht wat ervan werd verwacht. Vrijwel zonder uitzondering wordt in tussentijdse evaluaties de conclusie getrokken dat de overhead veel minder is teruggedrongen dan waarop ooit werd gerekend.³⁶ Volgens talrijke waarnemers is er nog steeds (veel) te weinig blauw op straat te zien. De vele kritische geluiden van de laatste jaren over het functioneren van de politie vormen eveneens een aanwijzing dat de kwaliteit van de politiezorg niet aantoonbaar beter is geworden.

“In veel politiekorpsen zijn in de loop van de jaren negentig dan ook opnieuw structuurveranderingen op gang gekomen. Inzet van de aanpassingen was het herstellen van het deels verloren gegane contact met burger en lokaal bestuur. De nadere omvorming van korpsen leidde onvermijdelijk opnieuw tot een dip in de externe productiviteit.” (Cachet, 2004).

Ook over de plannen voor de invoering van een nationale politie zijn de nodige kritische geluiden te horen. De aansluiting op de lokale veiligheidszorg is ook nu weer punt van discussie.³⁷ Het is nogal ironisch dat de voor de operatie eerstverantwoordelijke bewindsman in 2004, toen als burgemeester van Rotterdam, waarschuwde tegen de komst van een landelijke politie: “Met

34 Volgens het Centraal Planbureau (2010, p. 19) blijft de verwachte ontwikkeling van de netto collectieve uitgaven op het gebied van veiligheid in de periode 2011–2015 achter bij die van de totale netto collectieve uitgaven. Wel is de in het regeerakkoord voorziene structurele besparing van 400 mln euro op veiligheid en justitie, ofwel 4,3 procent van de uitgaven in 2010, geringer dan de ombuiging op de totale collectieve uitgaven (20,7 mld op 297 mld = 7 procent). Het antwoord op de vraag of veiligheid relatief wordt ontzien, is dus een kwestie van perspectief.

35 Werkgroep Veiligheid en terrorisme (2010).

36 Bijvoorbeeld Gunther Moor *et al.* (1998), Rosenthal *et al.* (1998).

37 Zie bijvoorbeeld: Cornelisse (2010).

een landelijke organisatie verliest de politie het gevoel met lokale belangen” wordt minister Opstelten door Cachet (2004) geciteerd.

Daarbij komt nog de voortdurende discussie over het aantal beschikbare politieagenten. Het budget van de rijksoverheid voor de politie was tot en met 2010 toereikend voor 48.000 voltijdpolitieagenten, maar zal op termijn 1.500 agenten minder betekenen.³⁸ De in het regeerakkoord voorziene ophoging van het politiebudget van structureel 370 mln euro maakt per saldo financiering van 1.500 extra voltijdagenten mogelijk.³⁹ Overigens ligt de feitelijke sterkte van de politie wat hoger dan de genoemde aantallen, aangezien de kosten van boventallige agenten worden gefinancierd uit andere potjes, bijvoorbeeld gemeentelijke bijdragen.

Hoe de afspraken uit het regeerakkoord in de praktijk zullen uitpakken voor de ontwikkeling van het aantal dienstdoende agenten zal de tijd leren. Allereerst komen er de onvermijdelijke overgangsproblemen door de reorganisatie zelf. Dan is er de doelstelling om op termijn 230 mln euro op de politie te besparen door het mes te zetten in de overhead en via vergelijkbare maatregelen die de prestaties onverlet laten of kunnen verbeteren. Het is echter een open vraag of – mede gegeven de al weggefallen bezuiniging via de introductie van politietoezichthouders – uitbreiding van de sterkte en van activiteiten gericht op de opsporing feitelijk haalbaar is.⁴⁰ De bijkomende vraag is vervolgens of de voorziene vergroting van de capaciteit verderop in de handhavingsketen, waarvoor 100 mln euro is uitgetrokken, zoveel zin heeft.

Overigens valt op dat geen extra middelen lijken te zijn uitgetrokken voor de behoefte aan extra celcapaciteit, na de invoering van minimumstraffen voor recidivisten van zware misdrijven. Of moet worden aangenomen dat beleidsmakers zelf beseffen dat het hier slechts om symboolpolitiek gaat?

Invoering van kostendekkende griffierechten

De andere grote bezuiniging op het gebied van Veiligheid en Justitie is de introductie van kostendekkende griffierechten bij de civiele en bestuursrechtelijke rechtspraak, aangevuld met een bezuiniging op de rechtsbijstand. In het kader van de brede heroverwegingen heeft een van de werkgroepen zich gewaagd aan de schatting dat invoering van kostendekkende griffierechten, met compensatie voor lagere inkomensgroepen, 240 mln euro besparing op de netto collectieve uitgaven zou opleveren.⁴¹ Die besparing zou deels worden bereikt via een fikse vermindering van het beroep op de rechter.⁴² Vooral de griffierechten bij bestuurszaken, die nu betrekkelijk laag zijn, zouden flink worden opgetrokken. Betrokken bestuursorganen zouden gaan meebetalen, wat voor de overheid als totaal niet zonder meer een besparing oplevert. De nadere uitwerking in de eind maart in concept aan belanghebbenden voorgelegde wettelijke regeling⁴³ gaat niet zozeer uit van naar zaakstype gedifferentieerde kostendekkende griffie-

38 Tweede Kamer (2009–2010).

39 Tweede Kamer (2010–2011d).

40 Overigens is in 2015 nog slechts 80 mln van deze 230 mln euro als bezuiniging ingeboekt.

41 Werkgroep Veiligheid en terrorisme (2010). Merk op dat zulke hogere eigen betalingen niet leiden tot een verlaging van de (bruto) collectieve uitgaven. Wel verminderen zij de netto collectieve uitgaven – dat zijn de bruto uitgaven, verminderd met de (hogere) eigen betalingen. Het uitgavenkader heeft betrekking op de netto collectieve uitgaven.

42 Zie ook: Bauw et al. (2010).

43 *Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de invoering van kostendekkende griffierechten*. Zie: [overheid.nl/ministerie van veiligheid en justitie/nieuws/30 maart 2011](http://overheid.nl/ministerie-van-veiligheid-en-justitie/nieuws/30-maart-2011).

rechten, als wel van flinke verhogingen voor sommige groepen rechtzoekenden, met name natuurlijke personen, zodat de gewenste 240 mln euro verlaging van netto collectieve uitgaven naar schatting wordt bereikt. Er is dus niet werkelijk sprake van kostendekkende griffierechten, maar eerder van een (soms flinke) verhoging ervan.⁴⁴

Bij handelszaken zijn de voorgestelde tarieven veelal meer kostendekkend. Zodoende wordt een kunstmatig hoge drempel bij de toegang tot de rechter gecreëerd. Dit lijkt economisch gezien niet optimaal, zeker niet voor zover een beroep op de rechter positieve externe effecten heeft. Het is denkbaar dat hoge griffierechten tot economisch minder efficiënt gedrag van contractpartijen leiden. Als bij bepaalde (kleinere) claims de dreiging met de gang naar de rechter 'als stok achter de deur' niet meer geloofwaardig is, kan dit bijvoorbeeld leiden tot slechter betalingsgedrag. Dan moet op een andere manier worden gezorgd dat contracten worden nagekomen, bijvoorbeeld via betaling vooraf. Dit kan hogere transactiekosten voor marktpartijen met zich mee brengen.

Aanzienlijk hogere griffierechten kunnen de toegang tot de rechter 'inkomensafhankelijk' maken, omdat conflictpartijen met een geringe draagkracht – en het kan hierbij ook gaan om burgers tegenover de overheid – eerder worden afgeschrikt.⁴⁵ In het wetsvoorstel worden dan ook inkomensafhankelijke kortingen voorzien voor procederende burgers. Maar liefst 60 procent van de bevolking komt hier naar schatting voor in aanmerking. Zijn tarieven die nopen tot zo'n brede kortingsregeling, met alle daaraan verbonden uitvoeringskosten, wel gewenst? Merk ten slotte op dat de kortingsregeling in voorkomende gevallen bijdraagt aan een hogere geïntegreerde marginale druk, met alle bezwaren die daaraan kleven.

9.6 Conclusies

Sinds 2002 is de criminaliteit in ons land gedaald en voelen burgers zich veiliger. De interventiedruk, een maatstaf voor de kans dat de dader van een delict wordt bestraft, is na 2002 duidelijk toegenomen. Hoewel de daling van de criminaliteit maar voor een beperkt deel met de toegenomen interventiedruk te maken heeft, hebben beide ontwikkelingen – dalende criminaliteit en grotere interventiekans – elkaar versterkt. Zo is de binnenlandse veiligheid gediend, zonder dat sprake was van een duurzame productiviteitsgroei bij de diverse onderdelen van het politie- en justitieapparaat.

De alarmerende toonzetting in het regeer- en het gedoogakkoord uit oktober 2010 roept een beeld op dat de overheid strijd moet voeren tegen toenemende onveiligheid. Sancties moeten zwaarder, de uitvoering moet eenvoudiger en doelmatiger, kosten moeten vaker aan 'vervuilers' worden doorberekend. Op termijn wil het kabinet-Rutte op de uitgaven voor veiligheid en justitie structureel 400 mln euro besparen. De grootste bezuinigingen moeten komen van de omvorming van de bestaande 26 regionale politiekorpsen tot één nationale politie en een sterke verhoging van de bij een beroep op de rechter te betalen griffierechten. Gegeven het voornemen de opsporing te intensiveren, lijken de tot 2012 voorziene intensiveringen makkelijker te bereiken, dan de voor de jaren daarna ingeboekte bezuinigingen.

44 Daarnaast wordt gesteld dat invoering van kostendekkende griffierechten vereenvoudiging van procedures zal stimuleren en daarmee uiteindelijk tot een goedkopere Rechtspraak zal leiden. De werking van dit mechanisme is nog niet duidelijk.

45 Dit geldt temeer, omdat elke procespartij het risico loopt te worden veroordeeld tot betaling van de proceskosten (waaronder de veel hogere griffierechten) van de tegenpartij.

Literatuur

- Bauw, E., F. van Dijk, en F.P. van Tulder (2010), Een stille revolutie? De gevolgen van de invoering van kostendekkende griffierechten, *Nederlands Juristenblad*, 85(39), 2528-2536
- Cachet, A. (2004), Een nieuwe reorganisatie van de politie? Zie: websitevoordepolitie.nl/archief/een-nieuwe-reorganisatie-van-de-politie-169.html
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2010), Statline: *Veiligheidszorg: kerncijfers*, 17 december 2010
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011), Statline: *Veiligheidszorg: aanbieders naar activiteit*, 28 januari 2011
- Centraal Planbureau (2010), *Actualisatie Economische Verkenning 2011–2015. Verwerking regeerakkoord*, CPB Document 213, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2011), *Centraal Economisch Plan 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Cornelisse, L. (2010), De ene grens is de andere niet, *Binnenlands Bestuur*, 24 december, 30-33
- Gunther Moor, L., I. Bakker, en G. Brummelkamp (1998), *Evaluatie Politiewet 1993. Een breedte-onderzoek*, Den Haag: VUGA
- Heer-de Lange, N.E. de, en S. N. Kalidien (red.) (2010), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2009. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en Boom Juridische uitgevers
- Kleingeld, R., en B. Nauta (2011), Uitgaven aan veiligheidszorg flink gestegen, *Webmagazine*; zie: cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3311-wm.htm
- Koning, B. de (2010), *Operatie blauw. Weg met de bureaucratie bij de Nederlandse politie*, Amsterdam: Uitgeverij Balans
- Moolenaar, D.E.G. (red.) (2010), *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2015*, WODC-cahier 2010-9, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
- Peters, S.L., L. Combrink-Kuiters, en M. van Gammeren-Zoetewij (2010), *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2009*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Poort, R., en K. Eppink (2009), *Een literatuuronderzoek naar de effectiviteit van de reclassering. Onderzoek verricht ten behoeve van de Adviescommissie Onderzoeksprogrammering Reclassering*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Raad voor de rechtspraak (2010), *De Rechtspraak. Jaarverslag Rechtspraak 2009*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak
- Raad voor Rechtsbijstand (2011), *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010*, te verschijnen
- Rosenthal, U., G.J.N. Bruinsma, en E.R. Muller (1998), *Evaluatie Politiewet 1993. Een diepte-onderzoek*, Den Haag: VUGA
- Tulder, F.P. van (1994), *Van misdaad tot straf. Een economische benadering van de strafrechtelijke keten*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau en Den Haag: VUGA
- Tulder, F.P. van (2011), De straffende rechter, *Nederlands Juristenblad*, te verschijnen
- Tweede Kamer (2002–2003), *Naar een veiliger samenleving. Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 28 684, nr. 1
- Tweede Kamer (2009–2010), *Politie. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Managementrapportage van het Normkostenonderzoek Politie 2010*, 29 628, nr. 211

- Tweede Kamer (2010–2011a), *Kabinetsformatie 2010. Brief van de informateur*, 32 417, nr. 15
- Tweede Kamer (2010–2011b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2011*, 32 500 VI, nr. 1-2
- Tweede Kamer (2010–2011c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2011*, 32 500 VII, nr. 1-2
- Tweede Kamer (2010–2011d), *Politie. Brief regering, Regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid' politie*, 29 628, nr. 231
- Vollaard, B.A. (2010a), *Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid*, Amsterdam: Reed Elsevier
- Vollaard, B.A. (2010b), *Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid*, Amsterdam: Reed Elsevier
- Vollaard, B.A., en D. Moolenaar (2009), *Beperkte invloed rechter op gebruik celstraf*, *Nederlands Juristenblad*, 84(19), 1208-1215
- Werkgroep Veiligheid en terrorisme (2010), *Veiligheid en terrorisme. Rapport brede heroverwegingen 15*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Wiebrens, C.J., en F.P. van Tulder (2003), *Veiligheid en openbare orde*, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 53-80
- Wilms, P., Blankers, I., en Friperon, R. (2011), *Opbrengsten boetes en transacties uit verkeers-overtredingen*, Den Haag: APE, te verschijnen

Gegevensbronnen

De uitgaven aan sociale veiligheid zijn al lang voorwerp van onderzoek. De meest recente editie van de jaarlijkse monitor op dit gebied (De Heer-De Lange en Kalidien, 2010) geeft een overzicht van de uitgaven van de rijksoverheid voor de bestrijding van misdrijven in de periode 1972–2009. Overtredingen blijven in deze publicatie buiten beschouwing. De bijdrage van diverse organisaties krijgt veel aandacht.

Recentelijk heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) veiligheidszorgrekeningen gepubliceerd op zijn website (Kleingeld en Nauta, 2011; Centraal Bureau voor de Statistiek 2010; 2011). Zij bestrijken het gehele terrein van de sociale veiligheid, dus ook overtredingen en overlast, maar zijn minder gedetailleerd in de uitsplitsing naar organisaties en gaan slechts terug tot 2002. Ook bevatten de veiligheidszorgrekeningen gegevens over uitgaven voor personeel en materieel.

Tot slot beschikt het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) over gegevens inzake vreemdelingenbewaring, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtspraak en rechtsbijstand.

Door deze bronnen te combineren ontstaat een beeld van het beloop van de overheidsuitgaven aan sociale veiligheid en justitie in de afgelopen tien jaar.

Om uitgavenbedragen te defleren is steeds het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie gebruikt; zie Centraal Planbureau (2011), p. 108-109. We hebben ervoor gekozen om niet de door het CBS berekende indices van loon- en prijsontwikkelingen voor hoofdgroepen binnen de veiligheidszorg te gebruiken. Door deze aanpak komen de specifieke loon- en prijseffecten per beleidsterrein in onze cijfers tot uiting.

Volgens de schattingen van het CBS is het loon- en prijseffect bij sociale veiligheid in de periode 2002–2009: +16 procent (bij personele uitgaven +22 procent en – opvallend laag – bij de mate-

riële uitgaven: +7 procent). Het CPB schat het totale loon- en prijseffect voor veiligheid op +21 procent. Beide schattingen zijn hoger dan de stijging van het door ons gebruikte prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie: +12 procent.

De gegevens over producten of prestaties op de onderscheiden beleidsterreinen zijn, waar het misdrijven, de behandeling van strafzaken en de uitvoering van straffen betreft, afkomstig uit De Heer-De Lange en Kalidien (2010). Verder zijn gegevens gebruikt over de behandeling van overtredingen en misdrijven van het Centraal Justitieel Incassobureau en over rechtsbijstand uit Peters *et al.* (2010) en eerdere publicaties van de Raden voor Rechtsbijstand over de *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand*.

Register

A

aandoeningen met een lichte ziektelast 82
aanrechtssubsidie 68
acceptatieplicht (voor zorgverzekeraars) 77, 89
administratieve lasten 63
algemene heffingskorting 68
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten 76, 80
allochtone bevolking 155
AOW-spaarfonds 67
AOW-uitkering (welvaartsvast) 70
apurement 45
arbeidsaanbod 152
– extra arbeidsaanbod door marktwerking 159
– extra arbeidsaanbod door overheidsbeleid 161
arbeidsmarkt 152, 158
arbeidsmigratie 154, 163-167
arbeidsproductiviteit
– en houdbaarheid van de overheidsfinanciën 153
– van oudere werknemers 152, 157
armoedeval 141
A-segment (ziekenhuisprestaties) 88

asymmetrische informatie (van patiënten) 86
autonomie (van gemeenten, provincies) 106

B

begrotingsimpulsen (effecten van -) 125
begrotingsregels 43, 49, 79
begrotingssaldo 51, 121
Belastingdienst 64
beleggingsgoedvariant eigen woning (CSED) 140
B-segment (ziekenhuisprestaties) 88, 93
besparingsmaatregelen
– gezondheidszorg 83
– sociale zekerheid 66
– veiligheid en justitie 186
bestrijding sociale fraude 69
bestuurlijke drukte 111
Bestuursakkoord 2011-2015 71
bezitsbelasting (voor woningeigenaren) 143
'blauw op straat' 178
bovenwettelijke uitkeringen 61
brede heroverwegingen 38
Budgettair Kader Zorg (discipline sector) 47, 78, 85

C

cao-lonen 70
 care (sector) 82
 centralisatie 107-108
 collectieve lasten (peil) 43
 collectieve uitgaven (quote) 42-43
 combinatievoordelen (economies of scope) 108
 commissie-Lodders 112
 Commissie Arbeidsparticipatie 161
 conditionele verplichtingen in de eurozone 123
 criminaliteit 184
 cultuursubsidies 56
 cure (sector) 81

D

decentralisatie (-operaties) 72, 104-107
 de-fiscalisering eigen woning (variant CSed) 140
 diagnose-behandelcombinaties 88
 DOT (dbc's op weg naar transparantie) 92, 96

E

economische crisis 39, 120, 126
 economische kerngegevens 41
 eigen risico (bij ziektekostenverzekering) 77
 EMU-saldo 43, 51, 62
 euro(-zone) in gevaar? 127-128
 Euro Plus Pact 132
 Europadossier woningcorporaties 145
 European Financial Stability Facility 120, 129
 European Financial Stability Mechanism 129
 European semester 132
 European Stability Mechanism 129
 evenwichtswerkloosheid 40
 excessive imbalances procedure 133
 externe effecten 107

F

Functionele Budgettering (van ziekenhuizen) 87

G

gasbaten 48
 generieke compensatie (van overschrijdingen) 49
 generieke verevening (tussen zorgverzekeraars) 90
 Griekenland
 – exit uit eurozone? 127-128
 – herstructureren overheidsschuld 127, 131
 – projecties overheidsfinanciën 131
 – reddingspakket 120
 griffierechten 188-189

H

herinrichting van het openbaar bestuur 109
 hoge-kostenverevening (tussen zorgverzekeraars) 90
 honoraria medisch specialisten 97
 huurbijdrage (voorstel CSed) 141
 huurregulering 139
 huurtoeslag 139
 hypotheekrenteaftrek 138, 144

I

immigranten (kosten en baten van -) 163-167
 immigratie 152 e.v.
 incidenteel (bestanddeel macroloonstijging) 70
 inflatievolgend huurbeleid 144
 Infrastructuurautoriteit 115
 inkomstenindicator 49
 Internationaal Monetair Fonds 120
 intertemporele compensaties 45
 interventiedruk 184
 Investeringsbudget Landelijk Gebied 106

J

Justitiële inrichtingen 182-183

K

kenniswerkers 152, 156
 keynesiaanse vraaguitval 124
 kinderbijslag 61

kindgebonden budget 61
koppeling (van uitkeringen aan cao-
lonen) 70
kredietcrisis 39

L

lastenkader 49

M

maatstafconcurrentie 106
macronacalculatie (van ziekenhuis-
kosten) 89, 94
macro-uitgavenplafond (voor ziekenhuis-
kosten) 93, 98
maximale huurverhoging 144
microlastendruk 50
middenbestuur 103, 109-113
moreel gevaar (bij bestrijden eurocrisis)
– voor financiële instellingen 130
– voor overheden 130

N

nacalculatie (van ziekenhuiskosten) 89
Nederlandse Zorgautoriteit 88
nieuwe economie 37
no bail-out-clausule (in Europese
Verdrag) 120, 129

O

Oates-theorema 105
onderkant van de arbeidsmarkt
(regelingen -) 71
onhoudbare overheidsfinanciën 37, 122
Openbaar Ministerie 179
opschaling (van bestuurlijke eenheden) 104
overdrachtsbelasting 138
overheidsfinanciën (samenvattend beeld) 43
overheidsinterventies in de bankensector
124
overheidsschuld 43, 121
overheidssubsidie voor eigenwoning-
sector 138

P

Pact voor Stabiliteit en Groei 52, 127, 132
participatiegraad 154
paternalisme (van centrale overheid) 109
pensioenakkoord 70
politie
– automatisering 178
– besparingen van kabinet-Rutte 186
– aantal agenten 188
– reorganisatie 187-188
– uitgaven en personeel 177
politietransacties 178
potentiële beroepsbevolking 154
prestatiebekostiging (van ziekenhuizen) 92,
95
prestatiebeloning (in het onderwijs) 55
publieke omroep 56
puntenstelsel woningwaardering 141

R

Randstadprovincie (één -) 111, 113-116
rechtsbijstand 180
rechtspraak 181
reclassering 183
referentieminimumloon 68
rentelasten 48
ricardiaanse equivalentie 41
Rijksbegroting in enge zin (discipline-
sector) 47
rijksbijdrage (financiering sociale
verzekeringen) 62
risicoverevening (tussen zorgverzekeraars)
81, 94
ruimtelijke planning 107
rule-based nationaal begrotingssysteem 132

S

schaalvoordelen (economies of scale) 107
scheiden van wonen en zorg (in de AWBZ)
80
schulden crisis (aan de Europese periferie)
120

signaalmarge (bij tegenvallend begrotings-
tekort) 51
skill premium 156
Sociale Verzekeringsbank 64
sociale voorzieningen 61
sociale zekerheid (afbakening) 60
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
(discipline sector) 47, 65
socialezekerheidsquote 63
socialezekerheidsuitgaven 64
specifieke compensatie (van over-
schrijdingen) 49
stabilisatiefunctie 37, 47
stadsregio's 110
stelselherzieningen (zeventien; kabinet-
Rutte) 54
Stimuleringsregeling Duurzame Energie 54
studiefinanciering 55

T

toelaatbare hypotheekvormen 146
trendmatig begrotingsbeleid 46, 64, 78

U

uitgavenkader 44
uitkeringsval (zie ook: armoedeval) 166
uitverdieneffecten 53, 65, 126
Uitvoeringsinstituut Werknemers-
verzekeringen 64, 67
uurtarief voor medisch specialisten 88

V

veiligheid en justitie
– ontvangsten 175
– outcomes (resultaten) 184-185
– personeelssterkte 176
– personele en materiële kosten 175
– uitgaven 173-174
Vereniging van Nederlandse Gemeenten 69,
112
vergrijzing 86, 121, 152
verhoging AOW-gerechtigde leeftijd 66, 162
verkeer en vervoer(sbeleid) 107

vermogenstoets 82
vertrouwenseffecten 41
verzekeringsplicht (basisverzekering
ziektekosten) 77
volksverzekeringen 60
voorjaarsnota 44
vrijstelling voor kapitaalverzekering
eigen woning 140, 143

W

wachtlijsten 86
Wajong 71
wegleffecten 65, 125
werkloosheid 40, 146, 156
werknemersverzekeringen 60
Wet gemeenschappelijke regeling 109
Werkgroep Wonen (brede heroverweging)
142
Wet investeren in jongeren 61
Wet maatschappelijke ondersteuning 81
Wet sociale werkvoorziening 61, 71, 73
Wet werk en bijstand 61
Wet werken naar vermogen 72
winstuitkering in de zorg 99
woningcorporaties 141, 145
woningmarkt
– beleid van de rijksoverheid 137
– verstoringen 138
woontoeslag (voorstel CSED) 141

Z

zelfstandige behandelcentra 91
ziekenhuisfinanciering 87
ziektekostenpremies 51, 77
Zorginstellingen Beginselenwet 81
zorgkantoren 81
zorguitgaven 75, 86
Zorgverzekeringsfonds 81, 89
Zorgverzekeringswet 77
zorgzwaartepakket 82

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Deze negende aflevering van het door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën gepubliceerde *Jaarboek Overheidsfinanciën* houdt het financieel-economische beleid van de overheid kritisch tegen het licht. Traditiegetrouw gaan de eerste zes hoofdstukken over de wisselwerking tussen economie en overheidsfinanciën, de sociale zekerheid, de collectief gefinancierde gezondheidszorg, de financiën van gemeenten en provincies, en Europa (met dit keer aandacht voor de eurocrisis). Verder besteedt deze editie in alle hoofdstukken aandacht aan elf van de zeventien hervormingsvoorstellen van het in oktober 2010 aangetreden kabinet-Rutte, waaronder beleidsvoornemens inzake de woningmarkt en het huurbeleid, arbeidsimmigratie en de reorganisatie van de politie.

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011* is bedoeld voor iedereen die geïnteresseerd is in de ontwikkeling van de openbare financiën, professioneel of gewoon uit belangstelling.

Sdu UITGEVERS

ISBN 978 90 12 57332 0



9 789012 573320