

# *Tijdschrift voor* **Openbare Financiën**

**Editie jaargang 45, 2013, nr. 2**

**ISSN 1875-8401**

## Inhoudsopgave

1. Van de redactie  
*L. Hoffman* 48
2. Begrotingsbeleid: nieuwe antwoorden op oude vragen  
*J. Lukkezen en C. Teulings* 50
3. Hoe ziet het Nederlandse pensioenstelsel er in de toekomst uit?  
*K.P. Goudswaard* 61
4. Opereren bij schaalnadelen  
*J.L.T. Blank en B.L. van Hulst* 75
5. Naar een slimmer gebruik van eigen betalingen in de zorg  
*C. Folmer en E. Westerhout* 82
6. De woningcorporatie als maatschappelijke onderneming  
*D.J. Wolfson* 91
7. Fiscaal instrumentarium voor de arbeidsparticipatie van vrouwen  
(te) kostbaar?  
*C.A.J. Bonnemaier en J.J. Wijnen* 98

## Colofon

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën streeft ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het TvOF verschijnt een aantal maal per jaar en wordt uitgegeven door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. De stichting is een non-profit instelling die grotendeels afhankelijk is van donaties en sponsorbijdragen. Het bestuur hoopt dan ook dat zoveel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van donateurs of van vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 40,- en € 80,-.

### *Onderwerpen*

De doelstelling van het TvOF is ruim: het gaat om de (financieel-) economische aspecten van het overheidsbeleid; de wijze waarop dat gebeurt ligt niet op voorhand vast. De doelgroep is die van *geïnteresseerden* in dit vakgebied, kennelijk bedoeld als de groep van wetenschappers, beleidsambtenaren en overige geïnteresseerden. Zonder uitpuddend te willen zijn mag het in het TvOF gaan over de uitgaven, ontvangsten, saldi, schulden en bezittingen van de overheid, over elke vorm van beleid die financieel-economische consequenties heeft, over de organisatie en de besturing van de overheid, en over alle vormen van overheid (Rijk, lagere overheden, ZBO's en dergelijke, EU en andere supranationale organisaties).

### *Redactieadres*

[redactieTvOF@wimdreesstichting.nl](mailto:redactieTvOF@wimdreesstichting.nl)  
Wim Drees Stichting voor Openbare  
Financiën  
Postbus95328  
2509 CH 's Gravenhage  
Telefoonnummer 070 – 3427359  
/ faxnummer 3427925

### *Redactie*

drs. P.J.C.M. van den Berg, Peter  
prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank  
prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen  
dr. J.H.M. Donders, Jan  
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees  
prof. dr. H. de Groot, Hans  
prof. dr. C.A. de Kam, Flip  
prof. dr. P.W.C. Koning, Pierre  
prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans  
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees  
drs. A.P. Ros, Arie  
dr. M. Roscam Abbing, Mark  
dr. D.J. van Vuuren, Daniel

### *Eindredactie*

drs. L. Hoffman, Leen

### *Abonnement*

Gratis. De bevordering van kennis op het terrein van de openbare financiën vindt zijn weerslag in de laagdrempelige toegang tot artikelen via de [www.tvof.nl](http://www.tvof.nl)

### *Uitgever*

Wim Drees Stichting voor Openbare  
Financiën  
Postbus 95328  
2509 CH 's Gravenhage  
Website: [www.wimdreesstichting.nl](http://www.wimdreesstichting.nl)

**ISSN 1875-8401**

## Van de redactie

“Hoe het moet met de euro staat in elke leerboek!”. Met deze provocerende kop openen Brakman en Garretsen hun artikel in het vorige maand verschenen *Jaarboek Overheidsfinanciën 2013*<sup>1</sup>, dat weer vol staat met interessante artikelen. In enkele pagina's zetten zij uiteen dat er een ernstige weeffout zit in het Verdrag van Maastricht, omdat geen rekening is gehouden met de voorwaarden van een optimaal valutagebied. Eigenlijk geven zij de politiek een draai om de oren; zowel de politici die bij de totstandkoming van dit verdrag niet naar de deskundigen luisterden, als de huidige politici die nog steeds niet begrijpen dat je de euro alleen in stand kunt houden met “beleidscoördinatie, waardoor de nationale beleidsautonomie onherroepelijk zal afnemen”. Afschaffen van de euro is geen reële optie meer. Daarnaast geven ze ook hun collega's een tikje. Zie bijvoorbeeld *ESB* van 31 mei jl. waarin Sandra Phlippen, hoofdredacteur van *ESB*, haar lezenswaardige openingspagina afsluit met: “De vraag is of we grootschalig ingrijpen om verder te stabiliseren of dat we het uitzitten om straks weer voluit omhoog te schieten. Wie zal het zeggen?”.<sup>2</sup> Oftewel: juist nu de economische wetenschap haar kracht kan tonen, laat ze het afweten.

In het eerste artikel van dit nummer van *TvOF* schrijven Lukkezen en Teulings nog net niet dat de oplossing van de huidige begrotingsproblemen terug te vinden is in elke leerboek, maar ze tonen wel aan hoe je die problemen met een eenvoudig model kunt tackelen. Hun conclusie is onomwonden: beleidsmakers moeten een duidelijker onderscheid maken tussen tijdelijke en permanente schokken en meer tegensturen bij oplopende werkloosheid. Als je goed leest adviseren de auteurs, al zeggen zij dat niet expliciet, om bij de huidige oplopende werkloosheid een expansiever budgettaire beleid te voeren door de aan werkloosheid gerelateerde uitgaven buiten de 3%-norm te plaatsen. Met hun conclusie sluiten ze tamelijk naadloos aan bij een ander artikel van Garretsen in *TvOF 2012/3*, waarin hij tien geboden voor een solide, groeibevorderend begrotingsbeleid noemt.<sup>3</sup>

Het voldoen aan de criteria van het Verdrag van Maastricht heeft niet alleen consequenties voor de overheidssector, maar vooral ook voor die publieke onderdelen van de economie die privaat worden uitgevoerd. Budgettaire kaders dwingen de overheid zich intensief te bemoeien met deze onderdelen. Voor bestuurskundigen moet dit een interessant item zijn: waar blijft het onderscheid tussen publiek en privaat bij de uitvoering van publieke diensten? In deze aflevering van *TvOF* wordt nader ingezoomd op de pensioenen, de gezondheidszorg en de woningcorporaties.

Goudswaard schrijft over het Nederlandse pensioenstelsel: wat moet er gebeuren om het stelsel, dat internationaal nog steeds hoog staat aangeschreven, toekomstbestendig te maken? Hij geeft aan in welke richting het stelsel zich zou kunnen ontwikkelen, rekening houdend met de verdeling over generaties, de gewenste mate van keuzevrijheid, de reikwijdte van de tweede pensioenpijler en de relatie met de domeinen wonen en zorg.

---

1 J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2013*, Wim Drees Stichting, Den Haag, 2013, p. 115-123.

2 S. Phlippen, Dobberen of deinen, *ESB*, 31 mei 2013, p. 321.

3 J.H. Garretsen, Snoeien en/of Groeien? Het Beleidsdilemma van de Begrotingspolitiek, *TvOF 2012/3*.

Blank en Van Hulst tonen door middel van een bedrijfseconomische analyse aan dat verdere schaalvergroting van ziekenhuizen tot hogere kosten leidt. Hiervan is dus geen heil te verwachten bij het op orde brengen van de publieke uitgaven. De fusies van ziekenhuizen is al te ver doorgeschoten, waardoor alle ziekenhuizen met schaalnadelen kampen. Het zal echter niet gemakkelijk zijn verdere fusering te voorkomen omdat het de overheid daarvoor ontbreekt aan juridische instrumenten.

Folmer en Westerhout geven aan hoe de ziektekosten op een verantwoorde manier kunnen worden beheerst. Gebruikmakend van kwantitatieve voorbeelden adviseren zij de invoering van een stelsel waarin de patiënt een vast percentage van de gemaakte ziektekosten zelf betaalt. Daarbij achten zij het raadzaam een maximum te stellen aan de eigen betalingen teneinde te voorkomen dat mensen met hoge zorgkosten in de problemen raken.

Ook binnen de huisvestingssector kan zorgvuldiger met publieke middelen worden omgesprongen. Wolfson werkt dit uit voor de woningcorporaties. Hij memoreert kort de geschiedenis van de corporaties, bespreekt de kabinetsplannen en presenteert de contouren van een bestuursmodel voor de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming.

Deze aflevering van *TvOF* wordt afgesloten met een artikel van Bonnemaier en Wijnen over de voor- en nadelen van de verschillende fiscale instrumenten wat betreft hun effect op de vergroting van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Zij concluderen dat er in Nederland vooral een cultuuromslag nodig is om vrouwen meer te laten werken. Ondersteuning daarvan zal niet in fiscale maatregelen moeten worden gezocht.

**Leen Hoffman**

## Begrotingsbeleid: nieuwe antwoorden op oude vragen

J. Lukkezen  
C. Teulings\*

### Samenvatting

De overheidsfinanciën zijn uit evenwicht, terwijl de crisis de mogelijkheden voor monetair beleid beperkt om de economie te stabiliseren. Hiermee wordt de vraag hoe begrotingsbeleid dient te reageren op economische ontwikkelingen weer actueel. De beleidsmaker zal nu de baten van stabilisatie af moeten wegen tegen de kosten van verdere schuldoploop. Wij presenteren een eenvoudig model dat deze afweging maakt. Hieruit volgen twee aanbevelingen: beleidsmakers moeten een duidelijker onderscheid maken tussen tijdelijke en permanente schokken en meer tegensturen bij oplopende werkloosheid.

Trefwoorden: begrotingsbeleid, optimaal beleid, staatsschuld, werkloosheid

### 1 Inleiding

Door de financiële crisis van 2008 is het bruto binnenlands product (bbp) in de meeste OESO-landen scherp gedaald. De overheidsfinanciën zijn hierdoor in het ongerede geraakt: het begrotingstekort is hoog en de staatsschuld loopt op. Beleidsmakers kunnen niet werkloos blijven toezien hoe de schuld verder oploopt. De overheidsbegroting moet vroeg of laat worden bijgestuurd, door de belastingen te verhogen en/of door de uitgaven te verlagen.

Tegelijkertijd weten wij dat ombuigingen op de korte termijn de groei van het bbp onder druk zetten. Lagere groei leidt tot minder belastinginkomsten, waardoor het initiële effect van de ombuigingen - in ieder geval deels - ongedaan gemaakt wordt. In sommige situaties zijn ombuigingen zelfs contraproductief voor de verlaging van de staatsschuldquote (de staatsschuld als percentage van het bbp).<sup>1</sup> Tot slot is de klassieke uitweg, bezuinigen en expansief monetair beleid om diverse redenen niet beschikbaar. Beleidsrentes zijn wereldwijd nagenoeg nul en de landen binnen de eurozone kunnen geen eigenstandig monetair beleid meer voeren.

Beleidsmakers staan dus voor een ingewikkeld dilemma: wat is in dit soort omstandigheden de beste timing en maatvoering van ombuigingen? Als te laat wordt ingegrepen, loopt de staatsschuldquote uit de hand. Als te vroeg wordt ingegrepen, kan de recessie daardoor juist worden versterkt. Is het dan beter om in één keer hard in te grijpen, zodat het leed snel geleden is? Of is het beter, om het probleem stukje bij beetje op te lossen door wel de uitgaven in de hand te houden, maar verder te wachten tot de economie weer aantrekt? Of is het juist verstandig om eerst extra geld uit te geven om de economie uit de recessie te krijgen, zodat daarna orde op zaken gesteld kan worden?

---

<sup>1</sup> Een rekenvoorbeeld maakt dit duidelijk. Stel dat de staatsschuld 70% is en dat ombuigingen ter grootte van 1% van het bbp het tekort met 0,5% verminderen en het bbp met 1% doen dalen. In dat geval leidt 1% ombuigingen tot een stijging van de staatsschuld van 70% naar  $(70\% - 0,5\%)/(100\% - 1\%) = 70,2\%$ .

Dit artikel bespreekt op basis van recent economisch onderzoek nieuwe antwoorden op deze oude vragen. Hiervoor staan we in paragraaf 2 eerst stil bij het onderscheid tussen tijdelijke en permanente schokken in het bbp. Bij een tijdelijke schok is het denkbaar om niets te doen. De schok gaat immers vanzelf weer over. Bij een permanente schok zijn ombuigingen vroeg of laat onvermijdelijk. Beleidsmakers en economisch voorspellers zouden zich daarom meer dan nu moeten verdiepen in de vraag of schokken naar verwachting permanent of tijdelijk zijn. Vervolgens behandelen we in paragraaf 3 de vraag wanneer ombuigingen het minst schadelijk zijn. Het negatieve effect van ombuigingen op het bbp en daardoor op de belastinginkomsten is sterker naarmate de economische situatie slechter is. Dat heeft gevolgen voor de beste timing van ombuigingen. Paragraaf 4 destilleert uit beide elementen de beste beleidsregel. Deze beleidsregel reageert veel expansiever op oplopende werkloosheid. Een dergelijke regel is te accommoderen door uitgaven die het gevolg zijn van oplopende werkloosheid buiten de begrotingskaders te houden. Deze analyse biedt een eerste verkenning van dit belangrijke thema. Dit roept veel nieuwe vragen op. Paragraaf 5 bespreekt deze en concludeert.

## 2 Tijdelijke versus permanente schokken

We beginnen onze exercitie met een eenvoudig herleide-vormmodel. Dit model voorspelt het verloop van een aantal variabelen uit hun eigen verleden. De groei van volgend jaar wordt voorspeld op basis van de groei en de werkloosheid van dit jaar:

$$(1) \text{ Groei volgend jaar} = 0,6 \times \text{groei dit jaar} + 0,3 \times \text{werkloosheid dit jaar} + \text{constante} + \text{onverwachte schokken}$$

Hoge groei en hoge werkloosheid dit jaar leiden volgens vergelijking (1) tot hogere groei volgend jaar. Op dezelfde manier als de groei voorspeld wordt met vergelijking (1) voorspellen we ook de werkloosheid voor volgend jaar:

$$(2) \text{ Werkloosheid volgend jaar} = -0,6 \times \text{groei dit jaar} + 0,9 \times \text{werkloosheid dit jaar} + \text{constante} + \text{onverwachte schokken}$$

Hoge groei dit jaar leidt tot lage werkloosheid volgend jaar en hoge werkloosheid dit jaar leidt tot hoge werkloosheid volgend jaar.

Dit eenvoudige model voor groei en werkloosheid is voor het eerst geanalyseerd door Blanchard en Quah (1989). De in vergelijking (1) en (2) weergegeven waarden voor de parameters zijn voor Nederland gebaseerd op een studie van Elbourne en Teulings (2011). De parameters zijn statistisch zeer significant. In al zijn eenvoud blijkt het een zeer goede beschrijving van de groei en de werkloosheid te geven. Elbourne en Teulings laten zien dat het Blanchard-Quah-model voor de groei van het bbp en de werkloosheid even goed werkt als het veel uitgebreidere structurele model Saffier van het CPB.<sup>2</sup> Voor een redelijke voorspelling van de groei en de werkloosheid van volgend jaar hoeft je dus eigenlijk niet meer te weten dan de groei en de werkloosheid van dit jaar.

---

<sup>2</sup> Zie Tabel 3 in Elbourne en Teulings (2011) voor een vergelijking van de voorspelfouten.

*SCHOKKEN IN HET BBP KUNNEN PERMANENTE EFFECTEN HEBBEN ...*

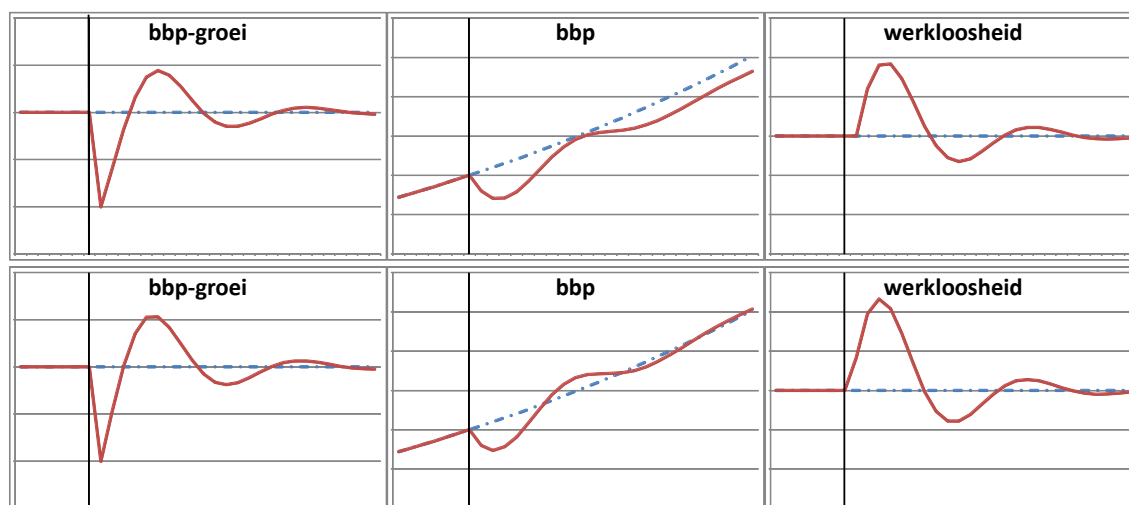
Voor het doel van de analyse in dit artikel kunnen we prima met dit eenvoudige model uit de voeten. Uit het model kunnen namelijk een aantal belangrijke lessen worden getrokken. Ten eerste blijkt uit vergelijking (1) dat onverwachte schokken permanente effecten op het niveau van het bbp kunnen hebben.

Stel dat door een onverwachte schok de groei volgend jaar lager is dan gebruikelijk. Dan is de groei het jaar daarop ook wat lager, omdat lage groei volgend jaar volgens de vergelijking voor 60% doorwerkt in een lagere groei volgend jaar en voor 36% in de groei het jaar daarop. Dit effect dempt geleidelijk uit, de *groei* keert weer terug naar een evenwichtsniveau. Een paar jaar lagere groei leidt echter tot een permanent lager *niveau* van het bbp; er is niets in de formule dat er voor zorgt dat er in latere jaren een correctie in de groei plaatsvindt. Figuur 1 brengt dit in beeld: links is de groei afgebeeld, in het midden het niveau van het bbp. De groei keert terug naar het lange-termijnevenwicht; het bbp blijft permanent onder de trendlijn die gold voor de schok. Empirisch onderzoek laat zien dat dit niet geldt voor de werkloosheid. Als het niveau van de werkloosheid in enig jaar hoger is dan normaal, dan voorspelt de empirische analyse die ten grondslag ligt aan Blanchard-Quah-model, dat de werkloosheid na een jaar of vijf weer terugkeert naar het lange-termijngemiddelde. Figuur 1 rechts laat dit zien.

*... MAAR SCHOKKEN IN BBP KUNNEN OOK TIJDELIJKE EFFECTEN HEBBEN*

Schokken in bbp kunnen echter ook tijdelijk zijn. Stel dat de onverwachte schok tegelijkertijd de groei van het bbp verlaagt en de werkloosheid opstuwt. Een blik op vergelijking (1) laat zien dat het effect op het bbp dan tijdelijk is, omdat een hoge werkloosheid dit jaar tot hogere groei volgend jaar leidt. De daling van het bbp van dit jaar wordt dan volgend jaar ongedaan gemaakt. Dit wordt in beeld gebracht door het onderste deel van figuur 1: de daling in de groei van het bbp door de schok, gaat hier samen met een stijging in de werkloosheid. De groei is eerst lager, maar daarna hoger dan het lange-termijnevenwicht (en ook hoger dan na een permanente schok). Bij een juist combinatie van een daling van de groei en een stijging van de werkloosheid heffen de effecten van beide variabelen op het bbp elkaar precies op. Het bbp zakt dan slechts tijdelijk onder de trendlijn, maar komt daar na verloop van tijd weer terug.

Figuur 1. Permanente schokken (boven) en tijdelijke schokken (onder).



Noot: Uitwerking van schokken gebaseerd op schattingen voor Nederland van vergelijking (1) en (2). Initiële schok neerwaarts in groei.

Voor beleidsmakers is het belangrijk om onderscheid te maken tussen tijdelijk en permanente schokken. Als een neerwaartse schok permanente effecten op het bbp heeft, dan heeft hij ook permanente gevolgen voor de overheidsfinanciën en zijn ombuigingen vroeg of laat onvermijdelijk. Als de schok tijdelijk is, dan is het mogelijk om de recessie even uit te zingen en de zaken op hun beloop te laten. De tijd heelt dan de wonden. Door niet onmiddellijk om te buigen, maar de automatische stabilisatoren te laten werken, wordt de economie gestabiliseerd.

### 3 Wanneer ombuigen?

Ombuigingen leiden op de korte termijn tot minder groei en meer werkloosheid. De omvang van dit negatieve effect wordt weergegeven door de zogenaamde multiplier. Als de multiplier gelijk is aan één, dan leidt een extra ombuiging ter grootte van 1% van het bbp tot een even grote daling van het bbp. Wanneer de multiplier altijd even groot is, dan heeft het weinig zin je zorgen te maken over de precieze timing van de ombuigingen. Immers, het effect op het bbp is altijd even groot. Echter, wanneer de grootte van de multiplier afhankelijk is van de economische omstandigheden, dan is het zinvol om stil te staan bij de timing. Ombuigingen kunnen dan maar beter doorgevoerd worden op het moment dat de economische schade het kleinst is.

#### *Ombuigingen extra kostbaar tijdens een recessie*

De multiplier blijkt inderdaad sterk te variëren in de loop van de conjunctuurcyclus.<sup>3</sup> Wanneer de overheid de economie stimuleert door meer te besteden, dan heeft dat geen effect op het bbp als iedereen al aan het werk is. Er zijn dan geen extra werklozen meer die werkgevers kunnen aannemen. Het enige dat ze kunnen doen is mensen weg kopen bij andere werkgevers. Dat leidt dan wel tot extra inflatie, maar nauwelijks tot een hoger bbp. Echter, op het moment dat er veel overtollig arbeidsaanbod is, hoeven werkgevers

<sup>3</sup> Zie CEP (2013), sectie 1.2, en Suyker (2011), voor een overzicht van begrotingsmultipliers in een recessie.



geen hogere lonen te bieden om aan extra personeel te komen. Dan leidt een stimulans van de overheid dus makkelijker tot extra werkgelegenheid en een hoger bbp.

Dit leidt tot de *eerste conclusie* voor de beste timing van ombuigingen: ombuigingen moeten bij voorkeur worden doorgevoerd in perioden van lage werkloosheid. Het begrotingsbeleid moet de economie stimuleren als de werkloosheid boven zijn natuurlijke lange-termijnevenwicht ligt, en omgekeerd, hem afremmen als de werkloosheid daaronder ligt. Je kunt dit ook bekijken vanuit de Blanchard-Quah-decompositie van het bbp in tijdelijke en permanente schokken: het begrotingsbeleid moet tegen de wind in hangen bij tijdelijke schokken (waar de werkloosheid omgekeerd beweegt vergeleken met het bbp) en met de wind mee bewegen bij permanente schokken (waar vooral het bbp beweegt).

### *Hoge schuld, lage groei*

De stand van de conjunctuur is van invloed op de effectiviteit van ombuigingen, maar het schuldniveau op de noodzaak tot ombuigingen. Diverse onderzoekers<sup>4</sup> laten zien dat een hoge staatsschuldquote samengaat met lage groei en daardoor een lager toekomstig bbp, wat weer doorwerkt in het tekort van de overheid. Dat effect is niet-lineair: hoe hoger het schuldniveau, des te groter is het negatieve effect op de groei van een verdere stijging van de staatsschuld. Een mogelijke verklaring voor dit verband is dat ondernemers bij voorkeur niet investeren in landen met een hoge schuld. Investeerders zijn bang dat de toekomstige winst op hun investeringen wordt wegbelast om zo de staatsschuld af te kunnen lossen. Een hoge staatsschuld creëert daardoor onzekerheid over het belastingklimaat. Hoe hoger de schuldquote, des te dringender de noodzaak om een verdere stijging te voorkomen.

Dit leidt tot een *tweede conclusie* voor het begrotingsbeleid. Een hoog schuldniveau is slecht voor de economie en moet dus leiden tot ombuigingen. Anders dan schommelingen in de werkloosheid is dit echter vooral een lange-termijneffect. Normaliter is een opwaartse schok in de werkloosheid in een jaar of vijf weggewerkt. Zelfs als de beleidsmaker procyclisch beleid voert zal, zoals we zullen zien, de werkloosheid uiteindelijk weer terugkeren naar zijn lange-termijnevenwicht. Dit geldt niet voor de staatsschuld. Golven in de staatsschuld hebben een veel langere periodiciteit. De constatering dat staatsschuld vooral een lange-termijnprobleem is, betekent dat de precieze timing van ombuigingen niet van belang is; het gaat vooral om consistent en langdurig volgehouden beleid van ombuigingen.

De eerste en de tweede conclusie samen leiden voor permanente schokken tot een *derde conclusie*. De noodzakelijke aanpassingen van de overheidsfinanciën na een permanente schok leiden tot een stijging in de werkloosheid en een verlaging in de groei, waardoor het lastiger wordt de overheidsfinanciën verder aan te passen. Het uitstellen van een deel van de aanpassing totdat werkloosheid en groei weer naar hun lange-termijnevenwicht teruggekeerd zijn, is dan minder schadelijk voor de economie. In de tussentijd neemt echter de schuld toe; er is immers nog onvoldoende aangepast. Toenemende schuld verlaagt echter de toekomstige groeivoorzichten. Bij een permanente schok zal de reactie van de beleidsmaker dan ook een evenwicht moeten vinden tussen hogere groei nu, bij uitsmeren van aanpassingen over de tijd, en hogere groei straks, bij het sneller doen van aanpassingen.

---

<sup>4</sup> Zie Lukkezen en Suyker (2013) voor een literatuuroverzicht.

#### 4 De algemene beleidsregel

De afleiding van een algemene beleidsregel voor de omvang en timing van ombuigingen vraagt dat de elementen uit paragraaf 2 en 3 in één model worden geïntegreerd. Een aangepaste versie van het eerder besproken Blanchard-Quah-model maakt dat mogelijk. We presenteren hiervoor een formeel model in Lukkezen en Teulings (2013) en schatten dit voor zeventien OESO-landen voor de periode 1979-2009.

Dit model kent behalve aangepaste variabelen voor de groei van het bbp en de werkloosheid, ook formules voor het *primaire tekort* (= het financieringstekort minus rentelasten) en de *staatsschuldquote*. We corrigeren de groei van het bbp voor het effect van een verandering in de werkloosheid en nemen een afslag voor hoge schuld niveaus. Voor de werkloosheid maken we gebruik van de kromlijnigheid van de wortelfunctie.<sup>5</sup> Dit zorgt ervoor dat het effect van begrotingsbeleid afhankelijk wordt van de stand van de conjunctuur. Bij een lage werkloosheid leidt een verandering van de wortel van de werkloosheid slechts tot een klein effect op de werkloosheid en dus op het bbp; bij een hoge werkloosheid is dat effect groter.<sup>6</sup> Tot slot is in het model één extra variabele opgenomen die het *begrotingsbeleid* weergeeft, namelijk de ombuigingen zoals die door beleidsmakers worden vastgesteld.<sup>7</sup>

Dit aangepaste Blanchard-Quah-model hebben we gebruikt om de beste timing van ombuigingen te analyseren. We gaan ervan uit dat beleidsmakers bij de vaststelling van hun beleid belang hechten aan zowel een hoog bbp als aan lage werkloosheid. Echter, omdat een hoge staatsschuld gevolgen heeft voor de groei en dus voor het toekomstige bbp, moet de beleidsmaker ook rekening houden met de toekomstige ontwikkeling van het bbp. Wij nemen daarom de verwachte netto contante waarde van het bbp van nu tot in lengte van jaren in de beschouwing.

#### *Werkloosheid maakt ongelukkig*

Uit geluksonderzoek blijkt dat mensen veel geluk ontleen aan het hebben van werk. Werkloos worden zorgt voor een forse daling in de geluksbeleving. Dat geldt niet alleen als iemand zelf werkloos wordt, maar ook als de werkloosheid voor de maatschappij als geheel oploopt. Di Tella et al. (2003) schatten op basis van onderzoek naar individuele geluksbeleving dat 1% lagere werkloosheid in een jaar hetzelfde effect heeft als 2,2% hoger bbp. Wij gaan ervan uit dat beleidsmakers het relatieve belang van bbp en werkloosheid op deze manier wegen.<sup>8</sup>

#### *Een simpele beleidsregel*

Het model geeft nu inzicht in de beste beleidsreactie in verschillende economische omstandigheden. Deze laat zich echter niet eenvoudig interpreteren. We brengen de

<sup>5</sup> Verandering in de werkloosheid = 2 \* wortel van de werkloosheid \* verandering in de wortel van de werkloosheid.

<sup>6</sup> In het model gebruiken wij de potentiële in plaats van de feitelijke bbp-groei. De feitelijke groei wordt gecorrigeerd voor het effect van werkloosheid. Dit zorgt ervoor dat veranderingen in de werkloosheid doorwerken. In Lukkezen en Teulings (2013) schatten we de grootte van deze correctie, die de literatuur Okun's wet noemt.

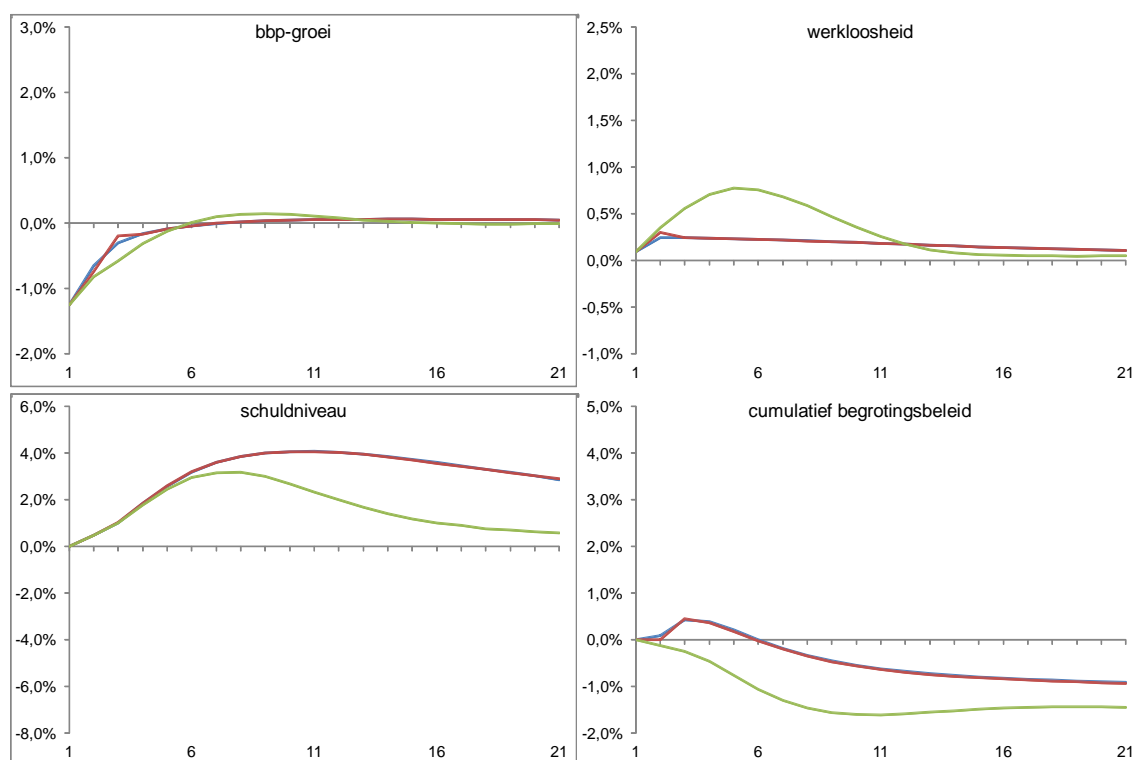
<sup>7</sup> Het gaat hierbij om echte beleidswijzigingen, zoals hogere belastingtarieven, of beperking van de voorgenomen uitgaven. De negatieve effecten van groeivertraging voor de overheidsfinanciën worden bij de meting van die variabele buiten beschouwing gelaten om het risico op omgekeerde causaliteit te beperken.

<sup>8</sup> Daarnaast prikken we een verdisconteringsvoet om bijdragen aan de welvaart in verschillende jaren met elkaar te kunnen vergelijken.

effecten daarom in beeld voor twee soorten schokken, een schok die vooral de groei van het bbp treft en een andere schok waar zowel de groei als de werkloosheid worden geraakt. Dit komt ruwweg overeen met onderscheid tussen een permanente en een tijdelijke schok. Figuur 2 brengt een permanente neerwaartse schok op het bbp in beeld, waarbij wel de groei direct vertraagt, maar de werkloosheid initieel nauwelijks wordt geraakt. Figuur 3 laat een tijdelijke neerwaartse schok zien, waarbij initieel zowel de groei vertraagt als de werkloosheid oploopt. In de praktijk wordt de economie ieder jaar getroffen door een mix van tijdelijke en permanente schokken, maar voor de presentatie is het het handigst om ons te concentreren op de reactie op deze twee ideaaltypen.

In beide figuren vindt de schok plaats in het eerste jaar. De beleidsmaker ziet wat de gevolgen zijn van de onverwachte schok in dat jaar voor de groei en de werkloosheid in het eerste jaar. Op basis van deze informatie moet hij zijn beleidsreactie voor latere jaren bepalen. Vanzelfsprekend zal de economie in die latere jaren opnieuw getroffen worden door onverwachte schokken die weer tot nieuwe aanpassingen zullen leiden. Die schokken zijn in dat eerste jaar nog onbekend. De lijnen in de figuur geven het toekomstige verloop van groei, werkgelegenheid, staatsschuld en het begrotingsbeleid weer als zich verder geen onverwachte schokken meer zouden voordoen. Beide figuren laten dit verloop zien voor drie beleidsreacties van het begrotingsbeleid: ten eerste de theoretisch beste beleidsreactie (de blauwe lijnen); ten tweede de beleidsreactie indien beleidsmakers meer tijd nodig hebben om nieuw beleid voor te bereiden en dus niet al in het tweede jaar, maar pas in het derde jaar kunnen reageren (de rode lijnen); en ten derde de beleidsreactie die beleidsmakers in de praktijk gemiddeld genomen blijken te volgen voor de zeventien onderzochte OESO-landen (de groene lijnen). Om een gevoel voor verhoudingen te geven is in beide figuren een schok van gemiddelde omvang voor Nederland weergegeven.

Figuur 2. Reactie op een permanente schok



Noot: Horizontaal: tijd in jaren, verticaal: afwijking in %-punten. Schok op  $t=1$ . Beste beleidsreactie in blauw, vertraagde beleidsreactie in rood en huidig beleid in groen.

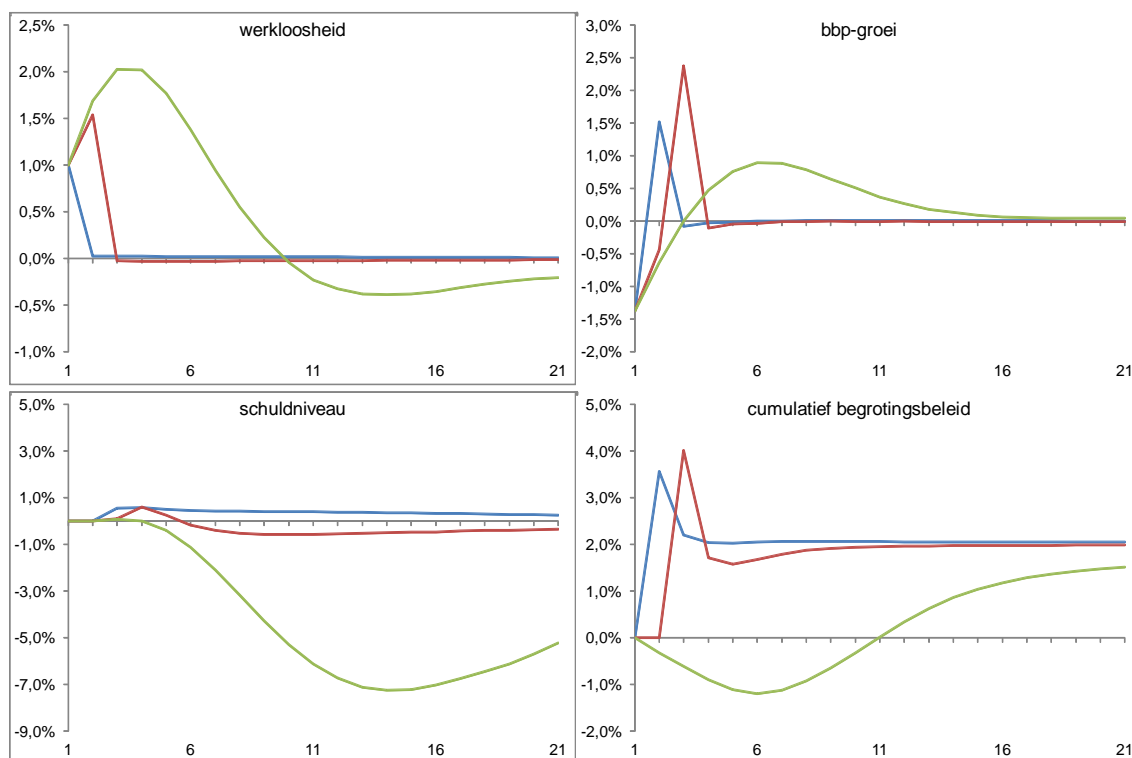
#### *Permanente schokken vragen om een procyclisch beleid*

Bij een gemiddelde negatieve permanente schok neemt de bbp-groei af met 1% en stijgt de werkloosheid met 0,1%. Op permanente schokken moet procyclisch worden gereageerd, maar niet direct. Aanvankelijk moet een beetje gestimuleerd worden om de stijging van de werkloosheid in te dammen. Dat zorgt, samen met de lagere groei en de hogere werkloosheid voor een oploop in het schuldniveau van 4%, die in de daarop volgende jaren langzaam wordt afgebouwd in een lange periode van kleine aanpassingen. Een permanente schok heeft dus grote effecten op de staatsschuld. Een dergelijke schok leidt bovendien tot een stijging van de werkloosheid met ongeveer 0,3%. Die hogere werkloosheid houdt vervolgens lang aan (meer dan een decennium).

#### *Tijdelijke schokken vragen om een forse beleidsreactie*

Bij een gemiddelde negatieve tijdelijke schok neemt de bbp-groei af met 1,4% en stijgt de werkloosheid met 1%. De werkloosheid reageert bij een tijdelijke schok dus veel sterker dan bij een permanente schok. Merk op dat deze reactie erg fors is; we komen hierop in de volgende paragraaf terug. Bij tijdelijke schokken blijkt de beleidsreactie van beleidsmakers totaal anders dan de simpele beleidsregel voor een optimaal beleid voorschrijft. Het beste beleid vraagt om een scherpe anticyclische reactie. Dit beleid laat een zaagtand zien: de overheid moet de economie zo snel mogelijk eenmalig fors stimuleren en die stimulans daarna weer deels afbouwen. Door anticyclisch te reageren kan de werkloosheid snel naar het natuurlijke evenwicht worden teruggebracht.

Figuur 3. Reactie op een tijdelijke schok.



Noot: Horizontaal: tijd in jaren, verticaal: afwijking in %-punten. Schok op  $t=1$ . Beste beleidsreactie in blauw, vertraagde beleidsreactie in rood en huidig beleid in groen.

Het feitelijk gevoerde beleid reageert totaal anders. Het reageert trager en bovendien procyclisch. Daardoor loopt de werkloosheid in eerste instantie zelfs verder op tot 2% boven het lange-termijnevenwicht. Doordat het beleid zo traag reageert, schiet de daling van de werkloosheid na tien jaar zelfs door, waardoor zij tijdelijk 0,4% onder het langetermijnevenwicht uitkomt. Bij de staatsschuld leidt een tijdelijke schok ertoe dat de staatsschuld langdurig onder het evenwichtsniveau uitkomt, op het maximum zelfs 7% van het bbp onder het lange-termijnpad.

De *algemene conclusie* is dat het feitelijk gevoerde beleid te weinig onderscheid maakt tussen tijdelijke en permanente schokken. De beleidsreactie is in beide gevallen ongeveer dezelfde, terwijl de beste reactie in beide gevallen totaal verschillend is. Deze conclusie blijft overeind als rekening wordt gehouden met een langere voorbereidingstijd en als de kosten van werkloosheid voor de geluksbeleving nul zijn. Dit geeft extra gewicht aan de conclusies die eerder in Paragraaf 2 en 3 werden getrokken: beleidsmakers moeten beter worden geïnformeerd over de aard van economische schokken, zijn die tijdelijk of permanent? En moeten expansiever reageren op oplopende werkloosheid.

## 5 Interpretatie

Dit artikel zoekt een antwoord op de vraag: wat is de beste maatvoering en timing van het begrotingsbeleid. Een goed analytisch kader om een dergelijke vraag te beantwoorden hanteert het principe van maximale eenvoud. Laat alles weg wat niet onmiddellijk relevant is en concentreer je op de hoofdvraag. Dat principe heeft ons gebracht naar een analyse op basis van slechts vijf variabelen: groei, werkloosheid,

primair tekort, staatsschuld en begrotingsbeleid. Ons model is theoriearm; op de doelstelling van de beleidsmaker en de selectie van genoemde vijf variabelen na, gebruiken we een herleidevormmodel waarin de conclusies zich door de empirie laten leiden. Daarmee worden theoretische stellingenoorlogen voor een groot deel omzeild.

Dat neemt niet weg dat een aantal uitbreidingen denkbaar en mogelijk zijn. Te denken valt aan differentiatie tussen landen, het toevoegen van financiële en woningmarktvariabelen en het opnemen van aanpassingskosten bij het begrotingsbeleid. Dit laatste is relevant vanwege de omvang van het in figuur 4 gesuggereerde beleidsreactie. In Lukkezen en Teulings (2013b) bespreken we enkele van deze mogelijke uitbreidingen.

#### *Waarom komt deze analyse tot andere conclusies?*

Hier concentreren wij ons op de hamvraag. De communis opinio was tot nog toe dat het begrotingsbeleid geen actieve rol moest spelen bij de macro-economische stabilisatie. Die rol was weggelegd voor het monetaire beleid. Het begrotingsbeleid moest zich toeleggen op passieve automatische stabilisatie, door tegenvallers in de belastinginkomsten niet te compenseren in de Rijksbegroting, maar ten laste van het tekort te laten komen. Dit beleid heeft internationaal succes gehad. Het heeft bijgedragen aan *The Great Moderation*, de daling van de gevoeligheid van de economie voor macroschokken. Waarom komt deze analyse tot een andere conclusie? Daarvoor zijn een aantal redenen.

De belangrijkste reden voor de hernieuwde belangstelling voor begrotingsbeleid is de huidige financiële crisis. Door deze crisis is de effectiviteit van het monetaire beleid aangetast omdat de beleidsrente dicht tegen de ondergrens van nul ligt. Het verlichten van de effecten van bezuinigen door nog expansiever monetair beleid is daarom lastig.

De tweede reden is dat de afgelopen decennia steeds betere methoden zijn ontwikkeld om het macro-economische beleid daadwerkelijk empirisch te evalueren. Dat wil niet zeggen dat er nu onmiddellijk eenstemmigheid onder de meerderheid van de economen is. Het leidt echter wel tot een scherper zicht op de relevante empirische verbanden.

#### *Twee 'no-regret' aanbevelingen*

De analyse in dit artikel leidt tot twee 'no-regret' aanbevelingen, die in alle gevallen tot een beter onderbouwd beleid leiden.

1. Maak onderscheid tussen tijdelijke en permanente schokken. Ten eerste is het van belang om veel scherper dan thans onderscheid te maken tussen tijdelijke en permanente schokken. Het Blanchard-Quah-model biedt daarvoor een simpel handvat dat eenvoudig uitgebreid kan worden met extra variabelen. De analyse van schokken moet daarom prioriteit krijgen bij de macro-economische analyse.
2. Bestuurlijke rust: werkloosheidsuitkeringen als stabilisator. Zoals figuur 3 laat zien vraagt de beste beslisregel om forse beleidsreacties op tijdelijke schokken, veel forser dan in de praktijk voorstelbaar lijkt. Het is niet eenvoudig om dergelijke forse stimulansen in korte tijd te realiseren en daarna meteen weer af te bouwen, zoals de beslisregel vraagt. Bovendien is bestuurlijke rust een groot goed: de uitvoerders van het beleid hebben behoefte aan helderheid over hun begroting over een langere periode dan de jaarlijkse begrotingscyclus. Het zoeken is dus naar instituties die dit soort impulsen zoveel mogelijk automatisch bewerkstelligen. Hier is een eenvoudige

verbetering mogelijk. De Blanchard-Quah-decompositie laat zien dat een tijdelijke schok herkenbaar is aan een oplopende werkloosheid. Dus moeten de extra uitgaven die daarmee samenhangen, in ieder geval niet door ombuigingen worden gecompenseerd, maar juist leiden tot extra stimulering van de economie. De uitgaven voor werkloosheid en de bijstand buiten de budgettaire kaders houden, zodat tegenvallers op deze posten niet door ombuigingen hoeven te worden gecompenseerd, is een eerste stap in die richting.

Een derde aanbeveling is het afhankelijk maken van de kaders voor begrotingsbeleid van het schuldniveau. Dit zorgt voor een beleid dat, gemiddeld over de conjunctuur heen, werkt aan een geleidelijke reductie van het schuldniveau die de effecten van kortetermijnaanpassingen afweegt tegen de effecten van hogere schuld op lange termijn. De Europese verplichting om ieder jaar 1/20ste van het schuldniveau boven 60% van het bbp weg te werken, lijkt hierin te voorzien.

### Jasper Lukkezen en Coen Teulings

\* Jasper Lukkezen doet een promotieonderzoek aan de Universiteit Utrecht en is als onderzoeker verbonden aan het Centraal Planbureau. Coen Teulings was van 2006-2013 directeur van het Centraal Planbureau is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.

### Referenties

- Auerbach, A. en Y. Gorodnichenko (2012), *Fiscal Multipliers in Recession and Expansion*, NBER Chapters, te verschijnen in: Alesina, A. en Giavazzi, F., *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, University of Chicago Press. [\[Link\]](#)
- Blanchard, O. en D. Quah (1989), *The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances*, *American Economic Review* 79(4): pp. 655–673. [\[Link\]](#)
- CPB (2013), *Centraal Economisch Plan 2013*. [\[Link\]](#)
- Di Tella, R., R. MacCulloch en A. Oswald (2003), *The Macroeconomics of Happiness*, *The Review of Economics and Statistics* 85(4): 809–827. [\[Link\]](#)
- Elbourne, A. en C. Teulings (2011), *The potential of a small model*, CPB Discussion Paper 193. [\[Link\]](#)
- Lukkezen, J. en W. Suyker (2013), *Naar een prudent niveau van de overheidsschuld*, CPB Policy Brief 2013/5. (Te verschijnen op 5 juni).
- Lukkezen, J. en C. Teulings, (2013), 20136, *Optimal fiscal policy*, CPB Discussion Paper 242. 24 april 2013. [\[Link\]](#)
- Lukkezen, J. en C. Teulings (2013), *Stabiliserend begrotingsbeleid*, CPB Achtergronddocument. [\[Link\]](#)
- Suyker, W. (2011), *Begrotingsmultipliers, overzicht van recente empirische publicaties*, CPB Achtergronddocument. 11 december 2011 [\[Link\]](#)

## Hoe ziet het Nederlandse pensioenstelsel er in de toekomst uit?

K.P. Goudswaard\*

### Samenvatting

Het Nederlandse pensioenstelsel staat internationaal hoog aangeschreven. Toch is het stelsel om diverse redenen onvoldoende toekomstbestendig. Enkele jaren geleden is een hervormingsproces ingezet. De bedoeling is te komen tot nieuwe pensioencontracten, waarbij automatische aanpassing van de pensioenrechten plaatsvindt bij financiële schokken en bij veranderingen in de levensverwachting.

Er spelen echter meer vragen over de toekomst van het stelsel, zoals de verdeling over generaties, de gewenste mate van keuzevrijheid, de reikwijdte van de tweede pensioenpijler en de relatie met de domeinen wonen en zorg. In dit artikel wordt geschetst in welke richtingen het pensioenstelsel zich zou kunnen ontwikkelen.

Trefwoorden: nieuwe pensioenregelingen, generatie-effecten, keuzevrijheid

### 1 Inleiding

Het Nederlandse pensioenstelsel heeft diverse kenmerken die, internationaal gezien, als bijzonder kunnen worden gekwalificeerd.<sup>1</sup> Zo kent Nederland een relatief grote, op kapitaaldekking gebaseerde, tweede pijler (de aanvullende pensioenregelingen). Meer dan 90% van de werknemers valt onder een verplichte aanvullende pensioenregeling. De meeste van deze regelingen hebben een 'defined-benefit'-karakter, waarbij een loongerelateerde uitkering wordt opgebouwd. De tweede pijler wordt gekenmerkt door collectiviteit en solidariteit: de risico's worden gedeeld door de deelnemers en door verschillende generaties.<sup>2</sup> Het totale belegde vermogen van de pensioenfondsen bedraagt per ultimo 2012 circa 1000 miljard euro, ofwel circa 160% van het bruto binnenlands product.<sup>3</sup> Slechts weinig landen komen daar in de buurt. Vooral als gevolg van de uitgebreide aanvullende pensioenregelingen liggen de pensioenuitkeringen in Nederland gemiddeld genomen op een zeer hoog niveau. Rondom het gemiddelde is er sprake van een forse spreiding. Maar de AOW zorgt voor een stabiel minimuminkomen. Als gevolg daarvan is de armoede onder ouderen in Nederland internationaal gezien laag. Het aandeel armen onder 65+ers ligt overigens ook lager dan het aandeel armen onder de totale bevolking (Soede, 2012).

Een laatste kenmerkend element van het Nederlandse pensioenstelsel is de corporatistische opzet. Het aanvullend pensioen wordt afgesproken in het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werknemers en werkgevers. Per bedrijf of bedrijfstak is er een specifieke pensioenregeling en een specifiek pensioenfonds. Hoewel het aantal snel terugloopt zijn er nog steeds circa 400 pensioenfondsen.

Reeds verschillende keren is het Nederlandse pensioenstelsel gekwalificeerd als 'het beste stelsel ter wereld'. Dat volgt uit de Melbourne Mercer Global Pension Index, die

<sup>1</sup> Zie voor een internationale vergelijking van pensioenstelsels: OECD (2011).

<sup>2</sup> Er zijn echter verschillende soorten solidariteit. Het is de vraag of alle vormen van solidariteit in de tweede pijler wenselijk zijn; deze vraag komt aan de orde in paragraaf 5.1.

<sup>3</sup> Bron: DNB.



pensioenstelsels vergelijkt op de criteria adequaatheid, houdbaarheid en integriteit. Overigens staat Nederland in de meest recente editie van deze lijst op een tweede plaats, achter Denemarken, dat voor de eerste keer meedeed. Maar schijn bedriegt. Het stelsel staat stevig onder druk. De meeste pensioenfondsen verkeren al jaren in een benarde financiële positie. Dat komt tot uitdrukking in dekkingsgraden die onder het wettelijk vereiste niveau liggen. De premiepercentages zijn sinds de eeuwwisseling al meer dan verdubbeld, de laatste jaren zijn forse indexatiekortingen doorgevoerd en in 2013 zijn de pensioenrechten van miljoenen deelnemers voor het eerst ook nominaal gekort ('afgestempeld'). De Commissie Toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen concludeerde in 2010 dat het stelsel onvoldoende toekomstbestendig is (Goudswaard et al, 2010). Dat komt vooral door de vergrijzing, met als gevolg een afnemend financieel draagvlak, de snel stijgende levensverwachting, een toenemende kwetsbaarheid voor financiële risico's en een inmiddels langdurig lage rente. Deze analyse werd onderschreven door het kabinet. Sociale partners en kabinet sloten in 2011 het Pensioenakkoord (Stichting van de Arbeid, 2010 en 2011), dat substantiële hervormingen van het stelsel beoogde, waaronder een verhoging van de pensioenleeftijd en invoering van nieuwe, meer voorwaardelijke pensioencontracten. Op het punt van de pensioenleeftijd werd het pensioenakkoord al snel ingehaald door het Lenteakkoord en daarna het Regeerakkoord VVD-PvdA, waarin een snellere verhoging van de AOW-leeftijd is opgenomen. De AOW-leeftijd zal al vanaf 2013 in stapjes omhoog gaan naar 66 jaar in 2018 en 67 jaar in 2021, waarna koppeling plaatsvindt aan de levensverwachting. Bij de aanvullende pensioenen wordt de pensioenrichtleeftijd voor de nieuwe opbouw in 2014 verhoogd naar 67 jaar. Het kabinet heeft in mei 2012 een Hoofdlijnennota naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin nieuwe financiële kaders en nieuwe contracten worden geschetst voor de aanvullende pensioenregelingen (Ministerie van SZW, 2012). In 2015 zal er een nieuwe Pensioenwet met een nieuw Financieel Toetsingskader komen.

Maar met de hervormingen die nu worden ingezet zijn zeker nog niet alle vragen over de toekomst van het stelsel beantwoord. Er spelen nog meer fundamentele discussiepunten, waaronder de reikwijdte van het stelsel: wie vallen er onder, hoe groot moet de tweede pijler zijn? Moet de systematiek van doorsneepremie en doorsneeopbouw gehandhaafd blijven? Moet er meer keuzevrijheid komen, ook ten aanzien van de keuze van het pensioenfonds? Gaan we toe naar een zeer beperkt aantal pensioenfondsen? Moet er meer integratie komen van pensioenen, zorg en wonen? In dit artikel wordt een aantal richtingen geschetst waarin het pensioenstelsel zich zou kunnen ontwikkelen.

## **2 Veranderend karakter van pensioenregelingen**

Nederland heeft een lange traditie van 'defined benefit' (DB)-pensioenen, ofwel uitkeringsovereenkomsten. Deze pensioenregelingen staan echter onder druk. Dat komt doordat de onvoorwaardelijkheid in pure DB-regelingen niet meer houdbaar is. Pensioenfondsen zijn steeds minder in staat om de diverse financiële risico's (beleggingsrisico, langlevensrisico, renterisico, inflatierisico) op te vangen. Financiële schokken en onverwachte stijgingen van de levensverwachting zijn moeilijker met premieverhogingen op te vangen. Als gevolg van de vergrijzing wordt het premiedraagvlak namelijk steeds kleiner ten opzichte van de pensioenverplichtingen.

Het premie-instrument wordt daardoor minder effectief. Overigens liggen de pensioenpremies al op een dermate hoog niveau, dat een verdere stijging de Nederlandse concurrentiepositie zou kunnen schaden. Ook werkgevers willen minder pensioenrisico's dragen, vanwege internationale concurrentiedruk en veranderingen in accountancyregels, die bedrijven verplichten om pensioenrisico's op de balans tot uitdrukking te brengen. Dat heeft zich al gemanifesteerd in een sterke toename van het aantal beschikbare premieregelingen, ofwel 'defined contribution' (DC). Daarbij ligt de premie vast en niet de uitkering. De risico's liggen hier volledig bij de individuele deelnemer. Een specifiek Nederlands type pensioenregeling is de 'collective defined contribution' (CDC). Daarbij liggen de premies – en dus ook de bijdrage van de werkgever – voor een bepaalde periode vast, meestal is dat 5 jaar. Ook de CDC-regelingen zijn de laatste jaren flink in opkomst.

Dit neemt niet weg dat de DB-regelingen nog steeds veruit in de meerderheid zijn. Circa 90% van de deelnemers heeft nog een DB-regeling. De uitkering in DB-regelingen is echter al veel minder zeker geworden. Na de dotcom-crisis zijn de eindloonregelingen massaal omgezet in middelloonregelingen en de indexatie is voor alle deelnemers voorwaardelijk geworden. Alleen bij een voldoende hoge dekkinggraad vindt aanpassing aan loon- of prijsstijging plaats. Inmiddels zijn er al in de overgrote meerderheid van de pensioenregelingen gedurende meerdere jaren indexatiekortingen doorgevoerd, waardoor de koopkracht van de pensioenen niet meer op peil is gebleven. Kortingen op de nominale rechten zijn volgens de Pensioenwet een 'ultimum remedium', maar worden inmiddels op tamelijk grote schaal doorgevoerd. Per 1 april 2013 hebben 68 fondsen een korting doorgevoerd. De kortingen variëren tussen 0,5% en 7% en raken ruim 5 miljoen deelnemers.<sup>4</sup> Ook bij de huidige DB-regelingen is het pensioenresultaat onzeker; het zijn dus eigenlijk hybride regelingen.

Een belangrijk probleem is dat de onzekerheid die er al was onvoldoende is gecommuniceerd met de deelnemers. Er is sprake van een verwachtingskloof: er zit een fors gat tussen de pensioenverwachtingen en de (waarschijnlijke) pensioenuitkomst (AFM, 2010). Deelnemers zijn onaangenaam getroffen door de onverwachte kortingen en hebben daar ook niet voldoende op kunnen anticiperen. Dat is een belangrijke oorzaak voor het sterk gedaalde vertrouwen in de pensioenfondsen.

### 3 Naar nieuwe contracten

#### 3.1 Het reële contract

In het Pensioenakkoord wordt voorgesteld om financiële schokken en schokken in de levensverwachting niet meer in de premie op te vangen, maar geleidelijk in de pensioenaanspraken te verwerken. De onzekerheid in het pensioen wordt daarmee meer expliciet gemaakt en toebedeeld en de regeling wordt meer flexibel. In de hiervoor genoemde Hoofdlijnnota (Ministerie van SZW, 2012) worden de financiële kaders voor dit nieuwe type pensioenregeling globaal uitgewerkt. Vooralsnog is het de bedoeling dat kan worden gekozen tussen een nominaal contract en een reëel contract. Het nominale contract is qua opzet gebaseerd op de meeste bestaande contracten (dat wil zeggen een

<sup>4</sup> Bron: DNB. Overigens is het aantal deelnemers dat getroffen wordt groter dan het aantal personen, omdat een flink aantal mensen in meerdere pensioenregelingen deelnemen.

nominale toezegging, in combinatie met een indexatieambitie), zij het wel met aangescherpte eisen ten aanzien van de reserves.<sup>5</sup> In het reële contract vormt de indexatie een integraal onderdeel van de aanspraak, of liever gezegd van de pensioenambitie. Het is beter om bij pensioenen in termen van koopkracht te denken. Nominale toezeggingen hebben op lange termijn weinig betekenis en voeden de geldillusie (Goudswaard et al, 2010, p.63). Verder zijn de reële contracten, conform eerdere aanbevelingen en conform het Pensioenakkoord, flexibeler en completer. Dat wil zeggen dat de belangrijkste risico's, te weten aanpassingen in de levensverwachting en financiële schokken, via bepaalde aanpassingsmechanismen, direct doorwerken in de pensioenaanspraken. Maar de schokken worden wel gespreid over een periode van 10 jaar.<sup>6</sup>

Kunnen we hier nog spreken van DB-regelingen? Een geschiktere benaming voor dit type pensioenregeling lijkt 'defined ambition' (Tamerus, 2011). Er wordt nog steeds gemikt op een loongerelateerde pensioenuitkomst, met een reëel karakter, maar er is een onzekerheidsmarge in de uitkomst. Deze onzekerheid zal veel meer dan in het verleden, goed moeten worden gecommuniceerd met de deelnemers. En de gecommuniceerde risico's moeten ook goed overeenkomen met het risicobeleid van het pensioenfonds. Overigens laat een analyse van het CPB (2012a) zien dat met deze nieuwe contracten de kans op nominale kortingen weliswaar logischerwijze groter is dan in de oude contracten, maar dat de kortingen naar verwachting fors minder diep zijn. In het maatschappelijk debat zijn de nieuwe pensioencontracten dikwijls geassocieerd met een sterk toenemende onzekerheid. Door tegenstanders, in het bijzonder de SP, Abvakabo en FNV Bondgenoten werd gesproken over een casinopensioen. Dat blijkt dus op grond van deze analyse niet terecht te zijn.

De vraag is hoeveel pensioenfondsen zullen overgaan naar het reële contract. Dat zal in belangrijke mate afhangen van de vraag hoe bestaande rechten onder het nieuwe contract kunnen worden gebracht, het zogeheten invaren. Daaraan zitten juridische complicaties vast, omdat inbreuk wordt gemaakt op het eigendomsrecht. Deze inbreuk zal goed gerechtvaardigd moeten worden. Er moet sprake zijn van een zwaarwegend collectief belang en specifieke groepen mogen niet disproportioneel worden geraakt.<sup>7</sup> Het Ministerie van SZW wil de overgang zo veel mogelijk faciliteren en voert daarvoor dit jaar een pilot uit. In dit verband bepleiten sociale partners de invoering van een wettelijke verplichting tot invaren van bestaande pensioenrechten, zodat pensioenfondsen niet worden gesplitst (Stichting van de Arbeid, 2013). Tevens bepleiten sociale partners om de rigide scheiding tussen het nominale en het reële contract te voorkomen door aanpassingen in het voorziene Financieel Toetsingskader (FTK) die ook een flexibele indexatie ambitie mogelijk maken. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om een gedeeltelijke indexatie.

<sup>5</sup> Bovenberg (2013) merkt op dat het borgen van eigendomsrechten van gepensioneerden een aanzienlijk hogere zekerheidsgraad van de nominale aanspraken vraagt en dus hogere reserves. Dat geldt zeker als het premie-instrument niet meer beschikbaar is.

<sup>6</sup> In het nominale contract is de hersteltermijn slechts 3 jaar als de dekkingsgraad van het fonds beneden de 105% ligt.

<sup>7</sup> Zie Rapport *Collectief invaren van pensioenaanspraken en pensioenrechten in het reële contract*, opgenomen als bijlage bij de Hooflijnennota (Ministerie van SZW, 2012).

### 3.2 Rekenrente

Een belangrijk discussiepunt, zowel bij de huidige als bij de nieuwe pensioencontracten, is de discontovoet, ofwel de rekenrente waartegen de verplichtingen volgens het Financieel Toetsingskader (FTK) moeten worden gewaardeerd. Uitgangspunt van het huidige en naar verwachting toekomstige FTK is marktconsistente waardering van verplichtingen en beleggingen. De discontovoet (of eigenlijk de discontocurve) is gebaseerd op de risicovrije markttrente (eigenlijk de rentetermijnstructuur). Er wordt nogal eens gepleit voor het hanteren van een hogere rekenrente (zoals de oude vaste rekenrente van 4%), omdat er als gevolg van de crisis sprake is van bijzondere marktomstandigheden, waardoor de markttrente uitzonderlijk laag is. Bij een hogere rekenrente drukken de verplichtingen minder zwaar, stijgt de dekkingsgraad en zijn minder of zelfs geen kortingen nodig. Bij gegeven aanspraken is een kunstmatig hogere rekenrente echter een vorm van "rijk rekenen". Bij in beginsel onvoorwaardelijke verplichtingen past een waardering tegen een risicovrij rente.

Dat ligt anders bij de reële contracten, omdat de verplichtingen bij deze contracten zacht zijn. Daarom kan hierbij een risico-opslag op de markttrente worden gehanteerd. Omdat het gaat om reële aanspraken moet tevens een indexatie-afslag plaatsvinden (Bovenberg et al, 2012). In de Hoofdlijnennota wordt gekozen voor een risico-opslag die uniform is voor alle fondsen, vooral om te voorkomen dat fondsen hun dekkingsgraad opwaarts kunnen beïnvloeden door meer risico's te nemen.<sup>8</sup>

Overigens is de rekenrente met ingang van 2013 wel aangepast op grond van het argument dat er voor de lange looptijden nauwelijks een liquide markt is. De huidige rentetermijn structuur is daarom aangevuld met de zogenoemde 'ultimate forward rate'. Rentees voor looptijden van 20 tot 60 worden aangepast door te extrapoleren naar de 'ultimate forward rate', die vooralsnog is vastgesteld op 4,2%.<sup>9</sup> Dat heeft ook bijgedragen aan het recente bescheiden herstel van de dekkingsgraden.

In een recente macro-economische verkenning heeft de SER (2013) gepleit voor een meer stabiliserende, conjunctuurdempende rol van de aanvullende pensioenen. In dat verband wordt de mogelijkheid bezien om bij het nieuwe pensioencontract een 'macro-stabiele discontovoet' te hanteren. In een laagconjunctuur met lage nominale rentes zou de inflatie-afslag laag en de risico-opslag hoog kunnen zijn. In een hoogconjunctuur andersom. De opslag reageert daarmee tegenovergesteld op renteontwikkelingen.<sup>10</sup> De bedoeling daarvan is minder korten in slechte tijden en minder uitkeren in goede tijden. De effecten van een dergelijke discontovoet en de bestuurlijke uitvoerbaarheid zouden nog nader moeten worden onderzocht.

<sup>8</sup> Dit zou ook kunnen worden voorkomen door de aanspraken aan te passen als de manier wordt gewijzigd waarop de risicopremie en de inflatie-afslag worden bepaald. Als de waarde van de verplichtingen niet verandert bij aanpassing van de discontovoet kan worden gesproken van een 'marktwaardeslot' (Bovenberg, 2013).

<sup>9</sup> Dit – tamelijk hoge – percentage is gebaseerd op de ultimate forward rate in Solvency II, dat is het nieuwe Europese toezichtkader voor verzekeraars. Een onafhankelijke commissie buigt zich nog over de ultimate forward rate.

<sup>10</sup> Een argument hiervoor kan zijn dat in een laagconjunctuur het verwachte toekomstige rendement op risicovolle beleggingen stijgt.

### 3.3 Generatie-effecten

Critici hebben naar voren gebracht dat een hogere rekenrente bij nieuwe contracten slecht kan uitpakken voor jongere generaties (Kocken en Oldenkamp, 2012). Partieel gezien is dat terecht, maar hierbij kan worden opgemerkt dat niet op voorhand duidelijk is wat de lusten en de lasten van de nieuwe contracten zijn voor verschillende generaties. Sommige veranderingen, zoals de opslag op de rekenrente en het uitsmeren van schokken, pakken gunstig uit voor ouderen; andere veranderingen, zoals de reële focus en de premiestabilisatie, pakken gunstig uit voor jongeren (Bovenberg et al, 2011). Het CPB (2012a) heeft de generatie-effecten van overgang naar nieuwe reële contracten berekend voor een gemiddeld pensioenfonds. De conclusie is dat er een beperkte herverdeling plaatsvindt van jongere naar oudere generaties. De omvang van deze herverdeling is vergelijkbaar met het effect van een verandering in de beleggingsmix binnen de bestaande contracten. Voor een specifiek fonds kunnen de generatie-effecten groter of kleiner zijn, onder meer afhankelijk van de leeftijdssamenstelling van de deelnemers. Maar er kunnen instrumenten worden ingezet om de herverdeling te minimaliseren. Dat kan bijvoorbeeld door het invoeren van een egalisatiereserve; dat is relatief gunstig voor jongeren. Een andere mogelijkheid is om de periode waarover schokken worden verspreid te verlengen of te verkorten.

De SER (2013) wijst op het probleem dat het geleidelijker verwerken van schokken direct vermengd wordt met herverdeling tussen generaties omdat de eigendomsrechten van generaties niet helder zijn gedefinieerd. Elke beleidswijziging leidt daardoor, aldus de SER, tot een veldslag, waarbij ingewikkelde berekeningen moeten uitwijzen of deze of gene generatie tekort gedaan wordt. Heldere eigendomsrechten zijn dus belangrijk. Maar dat neemt niet weg dat voorkomen zal moeten worden dat de bepleite 'macro stabiele discontovoet' zal leiden tot herverdeling tussen generaties.<sup>11</sup>

## 4 Versobering

Het Regeerakkoord VVD-PvdA (2012) zet in op een forse versobering van de aanvullende pensioenen. Dat gebeurt door een aanpassing van het Witteveen-kader, dat de fiscale ruimte voor pensioenopbouw bepaalt. Het voornemen is om de jaarlijkse pensioenopbouw te beperken tot 1,75% van het gemiddelde loon. De huidige maximaal toegelaten opbouw is nog 2,25%, maar er was al besloten tot verlaging tot 2,15%. Het in het Regeerakkoord aangevoerde argument voor deze maatregel is dat iedereen met 40 jaar werken in staat moet zijn om een pensioen van 70% van het gemiddelde loon op te bouwen. Een dergelijk pensioen kan, volgens de coalitiepartners, worden beschouwd als de maatschappelijke norm. Naast deze generieke beperking vervalt de aftrekbaarheid van pensioenpremies voor het loon boven 100.000 euro per jaar.

Voor de beperking van het Witteveen-kader is een budgettaire opbrengst (lastenverzwaring) van 2,75 miljard euro ingeboekt. Het CPB (2012b) wijst er echter op dat deze opbrengst onzeker is en afhangt van de reacties van sociale partners en pensioenfondsen. Er is namelijk alleen sprake van een budgettaire opbrengst als de premies worden verlaagd. Maar de ruimte die vrijvalt door de beperking van de opbouw kan ook bijvoorbeeld worden gebruikt om de financiële positie van een fonds te versterken, de indexatie te verhogen of om het nabestaandenpensioen te verbeteren. Verder moet worden opgemerkt dat de budgettaire opbrengst op korte termijn veel

<sup>11</sup> In voetnoot 8 wordt hiervoor een suggestie gedaan.

hoger is dan op lange termijn, omdat een lagere opbouw leidt tot lagere belastbare pensioenuitkeringen in de toekomst.

Ten aanzien van de argumentatie van het kabinet kan het volgende worden opgemerkt. Vanwege de verhoging van de pensioenleeftijd zullen naar verwachting inderdaad meer mensen 40 jaar werken en een pensioen van 70% kunnen halen. Anderzijds is er een grote groep die de 70% niet haalt. Er kunnen vele redenen zijn waarom mensen geen ononderbroken arbeidscarrière als werknemer hebben, zoals perioden van zorgactiviteiten, perioden van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, perioden als zelfstandige of verblijf in het buitenland. Knoef et al (2012) hebben empirisch onderzoek gedaan naar de toereikendheid van pensioeninkomens in Nederland. Zij vinden dat ongeveer de helft van de huidige 65-minners een pensioen van lager dan 70% van het bruto loon kan verwachten als het gaat om AOW en aanvullend pensioen. Dat is nog berekend op basis van een pensioenleeftijd van 65 jaar en het oude Witteveen-kader. Kwetsbare groepen met een relatief lage vervangingsratio zijn zelfstandigen (die geen aanvullend pensioen genieten), mensen met een uitkeringsverleden, alleenstaande vrouwen en eerste generatie allochtonen. Overigens vallen veel minder mensen onder de 70%-grens als ook het derde pijlerpensioen, inkomen uit eigen vermogen (besparingen en beleggingen) en inkomen uit de eigen woning worden meegerekend. Verder kan worden opgemerkt dat in het bijzonder jongeren minder pensioen zullen opbouwen als gevolg van de versobering van het Witteveen-kader. Daarom is het van belang dat deze maatregel zal leiden tot een structureel lagere premie. Zonder premieverlaging zou namelijk een overdracht plaatsvinden van jongere naar oudere generaties.

Voor de maximering van de aftrekbaarheid van pensioenpremies geeft het kabinet geen argumentatie. De Commissie Toekomstbestendigheid wijst erop dat het huidige pensioenstelsel veel inkomensoverdrachten van lage naar hoge inkomens bevat, vooral als gevolg van verschillen in levensverwachting. Een aftopping van het pensioen kan deze (ongewenste) overdrachten verminderen, aldus de commissie (Goudswaard et al, 2010, p. 58). De collectieve tweede pijler wordt daardoor kleiner, maar de vraag is of verplichtstelling en solidariteit goed zijn te motiveren voor de hoogste inkomens. De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012) adviseert eveneens een aftopping van de fiscale ondersteuning van het pensioen. Zij wijst erop dat de hogere inkomens voldoende alternatieven hebben (waaronder veelal een eigen woning) om de financiële situatie op de oude dag te verbeteren. Het is volgens de commissie niet noodzakelijk dat de samenleving die opbouw fiscaal faciliteert (pp. 83-84).

Er zijn ook nadelen aan de aftopping verbonden. Zo wordt de pensioenregeling complexer en nemen de uitvoeringskosten toe. Verder menen critici dat het maatschappelijk draagvlak voor het tweede pijlerpensioen zal afnemen als er een dergelijke beperking plaatsvindt.

## 5 Mogelijke verdere hervormingen

### 5.1 Solidariteit en doorsneesystematiek

Collectiviteit en solidariteit worden gezien als sterke elementen van het Nederlandse pensioenstelsel en in het bijzonder van de tweede pijler. Er is een brede dekking; door

schaalvoordelen zijn de uitvoeringskosten relatief laag en de risico's kunnen worden gedeeld, zowel binnen als tussen generaties. Dat levert een aanzienlijke welvaartswinst op (Van der Lecq en Steenbeek, 2006). Er is echter wel steeds meer discussie over de vraag of alle vormen van solidariteit wel even wenselijk zijn. Zo vindt er, zoals hiervoor al vermeld, een herverdeling plaats van mensen met lagere opleidingen en inkomens naar mensen met hogere opleidingen en inkomens, omdat deze laatste groep gemiddeld genomen een aanzienlijk hogere levensverwachting heeft. Daarnaast ontstaat er steeds meer debat over de solidariteit tussen generaties (Goudswaard, 2012). Jong en oud betalen dezelfde pensioenpremie en bouwen daarmee ook dezelfde hoeveelheid pensioen op. Deze zogeheten doorsneesystematiek impliceert een systematische overdracht van jong naar oud, omdat jongeren in dit systeem actuariael gezien te weinig premie opbouwen. Dat komt doordat hun premie-inleg veel langer kan renderen dan de premie-inleg van oudere werknemers. Berekeningen van het CPB laten zien dat deze inkomensoverdrachten van jong naar oud inderdaad substantieel zijn. Zo ondervindt een 30-jarige een nadeel van zo'n twee tot tien procent van de pensioengrondslag, afhankelijk van opleiding en geslacht (Bonenkamp en Westerhout, 2010).

Het systeem van doorsneepremie en -opbouw hoeft geen probleem te zijn voor degenen die hun hele werkzame leven onder dezelfde pensioenregeling vallen, omdat ze dan op hogere leeftijd profiteren van een hogere opbouw. Maar met een toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt en wisselende arbeidspatronen kan deze systematiek slecht uitpakken. Dat geldt zeker voor degenen die bijvoorbeeld halverwege hun carrière zzp-er worden. Die nemen te weinig pensioenrechten mee in verhouding tot hun ingelegde premies. De Commissie Toekomstbestendigheid bepleitte daarom een onderzoek naar de mogelijkheden voor een meer degressieve pensioenopbouw in combinatie met een doorsneepremie (Goudswaard et al, 2010, p. 78). Bij een dergelijk systeem bouwen jongeren voor dezelfde premie meer op dan nu en ouderen minder. Dat is meer actuariael fair en beter voor de mobiliteit op de arbeidsmarkt. Overigens is het in dit verband (maar ook in meer algemene zin, zoals eerder opgemerkt) van belang dat de eigendomsrechten bij de pensioenen helder zijn (Bovenberg, 2013). Het zal duidelijk moeten zijn wat een deelnemer heeft opgebouwd en wat hij kan meenemen als hij van baan verandert of zzp-er wordt. Naast de huidige waarde van het opgebouwde pensioen moet ook de bandbreedte voor het verwachte individuele pensioenresultaat (als percentage van het loon) worden gecommuniceerd.

Er zijn ook nadelen verbonden aan het introduceren van een degressieve opbouw. Zo is er sprake van een aanzienlijke overgangsproblematiek. Verder worden de prikkels voor oudere werknemers om langer door te werken verminderd, omdat bij hun premie minder pensioenopbouw oplevert dan voorheen. Ten slotte moet bezien worden of het afschaffen van de doorsneepremie vorm zou kunnen krijgen binnen de grenzen die de wet gelijke behandeling op grond van leeftijd stelt.

Inmiddels krijgt hervorming van de doorsneesystematiek meer steun en niet alleen van jongerenorganisaties. Het CPB voert in opdracht van het Ministerie van SZW een studie uit naar de effecten van het afschaffen van de doorsneesystematiek.

## 5.2 Keuzevrijheid

Een aan het voorgaande gerelateerd onderwerp in het pensioendebat is de verplichtstelling. Dat betreft niet zo zeer het verplichte sparen voor een pensioen (de zogeheten kleine verplichtstelling). Dit is een vorm van paternalisme die nog steeds op een brede steun kan rekenen. Maar dat geldt langzamerhand in mindere mate voor de verplichte aansluiting bij het pensioenfonds van de werkgever (de zogeheten grote verplichtstelling). Er zijn al meerdere pleidooien gehouden voor het bieden van vrijheid aan werknemers om zich aan te sluiten bij het pensioenfonds naar keuze.<sup>12</sup> Enerzijds zijn dergelijke pleidooien begrijpelijk: een verplichte winkelnering leidt meestal niet tot optimale resultaten. Anderzijds zouden de mogelijkheden om solidariteit te organiseren en risico's te delen binnen de groep deelnemers aan een pensioenregeling aanzienlijk verminderen. Er zal adverse selectie optreden. Een jongere zal zich bijvoorbeeld niet snel vrijwillig aansluiten bij een sterk vergrijsd pensioenfonds. Als de grote verplichtstelling zou worden losgelaten dreigt ook een ander kenmerk van het Nederlandse stelsel te verdwijnen. Het zou namelijk niet erg zinvol meer zijn om specifieke pensioenregelingen voor bedrijven of sectoren af te spreken. Een andere trend die hiermee in lijn is betreft de snelle terugloop van het aantal pensioenfondsen. Het is denkbaar dat er op termijn nog slechts een stuk of tien pensioenfondsen zullen zijn.

Een mogelijkheid om keuzevrijheid van fonds te combineren met solidariteit zou kunnen zijn het toepassen van het 'zorgverzekeringsmodel'. Net als bij zorgverzekeraars zou in zekere mate verevening kunnen plaatsvinden om pensioenfondsen met relatief veel 'slechte risico's', in casu ouderen, te compenseren. Op die manier wordt het effect van adverse selectie (voor een belangrijk deel) geneutraliseerd. Nadeel is wel dat het stelsel, dat volgens velen al te ingewikkeld is, op dit punt nog complexer zou worden.

Verder zal de roep om meer individuele keuzevrijheid bij de pensioenen mogelijk sterker worden (Nijboer en Boon, 2012). De deelnemers aan pensioenregelingen vertonen namelijk een toenemende heterogeniteit. De voorkeuren ten aanzien van de hoogte van het pensioen en ten aanzien van de mate van risico die men bereid is te accepteren zullen uiteenlopen. Een mogelijkheid is om deelnemers wat meer flexibiliteit te geven in de opbouw en in de uitkeringsfase. Brown en Nijman (2012) stellen bijvoorbeeld dat het erg ver gaat dat het hele pensioenvermogen meteen verplicht moet worden omgezet in een annuïteit. Dat zou beperkt kunnen worden tot een verplichte minimumannuïteit, waardoor meer flexibiliteit in de uitkering ontstaat: een deel kan dan als lump sum worden opgenomen. Overigens moet de mogelijkheid om uitkeringen 'naar voren te halen' wel worden beperkt, om de deelnemer te beschermen, maar ook om te voorkomen dat later – bij een lager pensioeninkomen – een groter beroep wordt gedaan op inkomensafhankelijke regelingen, zoals de AWBZ.

Verder zou deelnemers enige keuzevrijheid kunnen worden aangeboden in de mate waarin ze risico's nemen, door met enkele verschillende risicoprofielen te werken. De mate van risico-aversie zal immers flink uiteen kunnen lopen tussen deelnemers. In het algemeen zullen jongeren geneigd zijn om meer risico te nemen. Jongeren hebben een langere periode om te herstellen van negatieve schokken en hebben hun menselijk

<sup>12</sup> Zo bepleiten de politieke jongerenorganisaties van VVD, PvdA en D66 voor persoonlijke pensioenrekeningen bij een uitvoerder naar keuze; zie [www.nieuwpensioenstelsel.nl](http://www.nieuwpensioenstelsel.nl).



kapitaal nog ter beschikking. Ouderen daarentegen zullen in het algemeen een voorkeur hebben voor een laag risico.<sup>13</sup>

Bij het bieden van keuzemogelijkheden voor de mate van risico is het belangrijk dat er een goede default is; dat wil zeggen, een standaardoptie voor mensen die liever niet willen kiezen, respectievelijk omdat mensen vaak verkeerde keuzes maken als het gaat om financiële beslissingen (Bodie en Prast, 2012).

Nadeel van een grotere keuzevrijheid is dat dit ten koste gaat van de eenvoud van pensioenregelingen en leidt tot hogere uitvoeringskosten.

### *5.3 Verbreding doelgroep*

Het aanvullend pensioen is nu voorbehouden aan werknemers. Maar de flexibele schil op de arbeidsmarkt (flexwerkers, zzp-ers), wordt groter. Deze groepen bouwen meestal geen aanvullend pensioen op. Dat geldt vooral voor de snel in omvang toenemende groep zzp-ers (Ministerie van SZW, 2013). Werknemers die zzp-er worden kunnen overigens wel vrijwillig hun oude pensioenregeling maximaal 10 jaar voortzetten.

Er worden al initiatieven genomen om collectieve pensioenregelingen voor zzp-ers op poten te zetten. Maar het dilemma dat hier speelt is dat het aan de ene kant goed zou zijn als zelfstandigen zouden kunnen profiteren van de voordelen van een tweede pijler pensioen, maar aan de andere kant vormen van verplichtstelling minder voor de hand liggen als het gaat om deze groep. Vrijwillige deelname aan pensioenregelingen met solidariteitselementen is echter problematisch, vanwege adverse selectie: er zullen vooral zelfstandigen deelnemen die profiteren van die solidariteit. Een denkbaar scenario is dat we toe gaan naar een verplicht (maar relatief sober) tweede pijler pensioen voor alle werkenden, ongeacht de arbeidsvorm (Bonenkamp et al, 2011). Daarbij valt te bedenken dat het onderscheid tussen verschillende vormen van arbeid langzamerhand begint te vervagen.

Een tweede pijler voor alle werkenden past bij het hiervoor geschetste scenario dat er in de toekomst mogelijk nog maar een beperkt aantal pensioenfondsen zal zijn. Die pensioenfondsen omvatten dan meerdere typen arbeid. Dat is goed voor de mobiliteit op de arbeidsmarkt. Dit scenario impliceert wel dat er bij de pensioenregeling minder maatwerk per bedrijf of bedrijfstak mogelijk zal zijn. Pensioen kan nog wel een arbeidsvoorwaarde zijn, maar dan vooral als het gaat om de relatieve bijdragen van werknemer en werkgever aan het pensioen en niet meer als het gaat om de specifieke inhoud van de pensioenregeling.

### *5.4 Pensioen, wonen en zorg*

Ten slotte is een mogelijke ontwikkeling dat het pensioen in de toekomst meer in samenhang zal worden gezien met de domeinen zorg en wonen. Tussen deze domeinen bestaan belangrijke verbindingen. Het bezit van een eigen woning is van groot financieel belang. Gepensioneerden met een (deels) afgeloste eigen woning hebben mogelijk minder pensioen nodig. Omgekeerd zullen jongere generaties die sparen voor een eigen woning of daar op aflossen mogelijk minder financiële ruimte hebben om te sparen voor een pensioen. Daarbij valt te bedenken dat starters volgens de nieuwe regels hun hypotheek annuïtair moeten gaan aflossen; er zal dus meer gespaard gaan worden voor

---

<sup>13</sup> Volgens de 'life cycle'-theorie zou het beleggingsbeleid daarom ook gedifferentieerd moeten worden naar leeftijd (Ponds, 2011 en Mehlkopf et al, 2013).

de eigen woning. Tijdens de pensioenperiode nemen de consumptieve bestedingsbehoeftes doorgaans af (Soede, 2012), maar lopen de zorgkosten juist (aanzienlijk) op. Idealiter zou het pensioen daar op afgestemd moeten zijn. Het weghalen van de institutionele schotten tussen de drie domeinen zou mensen beter in staat stellen om hun besparingen en bestedingen flexibel af te stemmen op hun levensfase en specifieke omstandigheden. Pensioenfondsen en uitvoerders zouden innovatieve geïntegreerde arrangementen kunnen gaan aanbieden, waarvan Bovenberg (2012) een aantal schetst. Daarbij valt te denken aan vormen van zorgsparen als optie om in te spelen op de snel stijgende kosten van de (ouderen)zorg (Hussem et al, 2011).<sup>14</sup> Integratie met pensioen zou kunnen in de vorm van een zorgpensioen, waarbij de pensioenuitkering hoger is als een beroep wordt gedaan op zorg. Het pensioen vormt dan niet alleen een verzekering van het langlevensrisico, maar ook van het zorgrisico. Verder zouden de pensioensector en andere financiële instellingen een rol kunnen spelen bij het te gelde maken van de overwaarde in de eigen woning ten behoeve van het pensioen, of om zorg te betalen. Dat kan bijvoorbeeld via een omkeerhypotheek of een sale-and-rent-back-constructie. Ook zou de sector in de laatste levensfase een rol kunnen spelen bij de financiering van woon-zorg-arrangementen. Tijdens de opbouwfase zou er ruimte geboden kunnen worden aan deelnemers om een deel van hun verplichte pensioenopbouw te bestemmen voor het aflossen van de hypotheek. Tegenover een lager traditioneel pensioen staat dan een hoger eigenwoningbezit, hetgeen evenzeer bijdraagt aan de financiële positie na pensionering.

## 6 Conclusies

Het ligt op het eerste gezicht niet voor de hand om veranderingen aan te brengen in het Nederlandse pensioenstelsel, als dat stelsel wordt gekwalificeerd als inmiddels 'het één na beste ter wereld'. Toch zijn er vele redenen waarom het stelsel hervormd moet worden. Er is een hervormingsproces ingezet naar meer voorwaardelijke, reële pensioencontracten, met automatische aanpassingen aan financiële schokken en veranderingen in de levensverwachting. Daarbij bestaat wel de mogelijkheid om schokken over 10 jaar uit te smeren. Bij deze contracten kan beter worden gesproken van 'defined ambition' dan het tot nu toe gangbare systeem van 'defined benefit'. De trend naar 'defined contribution' zal overigens ook doorzetten. Verder zal het aanvullend pensioen waarschijnlijk worden versoerd als het kabinet de plannen om het Witteveenkader in te perken doorzet. Dat zal betekenen dat een steeds kleinere groep een pensioen van 70% van het gemiddelde loon zal halen. Anderzijds laat onderzoek zien dat als wordt uitgegaan van een breder pensioenbegrip, inclusief inkomen uit de derde pijler, eigen besparingen en beleggingen en de eigen woning, ook in de toekomst de inkomensdaling na pensionering voor de meeste huishoudens beperkt kan blijven. Naast de al ingezette hervormingen zullen in de toekomst mogelijk meer veranderingen in het pensioenstelsel komen. Het zou goed zijn als ook in de toekomst collectieve en solidaire pensioenregelingen blijven bestaan, vanwege de aanzienlijke voordelen die daaraan verbonden zijn. Wel zal kritischer worden gekeken naar de richting van de inkomensoverdrachten, want soms is sprake van perverse solidariteit. Collectieve arrangementen moeten fair zijn voor de verschillende groepen deelnemers en voor de

<sup>14</sup> Daarbij zou het vooral gaan om uitgaven voor lichtere ouderenzorg of voor eigen betalingen. De kosten voor zwaardere ouderenzorg zijn erg scheef verdeeld, waardoor verzekeren geschikter is dan sparen.

verschillende generaties, om het draagvlak daar voor te kunnen behouden. Verder zal het stelsel beter moeten gaan aansluiten bij de toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt. Een overgang van doorsnee pensioenopbouw naar een meer actuariael faire degressieve opbouw kan hieraan bijdragen. Daarmee zou ook een evenwichtiger verdeling over de generaties worden gerealiseerd. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt maken het ook wenselijk dat andere groepen, waaronder zzp-ers, toegang krijgen tot een aanvullend pensioen. Mogelijk komt er een ontwikkeling in de richting van een tweede pijlerpensioen voor alle werkenden, ongeacht de arbeidsvorm.

Het verplicht sparen voor pensioenen zal waarschijnlijk blijven bestaan, maar er zal, gezien de grote heterogeniteit onder deelnemers, meer behoefte ontstaan aan individuele keuzemogelijkheden. Sommigen hebben meer pensioen nodig dan anderen, en sommigen zijn bereid om meer risico's te nemen dan anderen. De verplichte aansluiting bij het pensioenfonds van de werkgever zal meer onder druk komen te staan. Een denkbaar scenario is dat er nog maar een beperkt aantal pensioenfonds over blijft, waaruit gekozen kan worden. In dat scenario zijn wel aanvullende maatregelen nodig als het gewenst wordt geacht om de solidariteit overeind te houden.

Ten slotte bestaat er aanleiding om de pensioenarrangementen meer in samenhang met zorg en wonen vorm te geven. Het weghalen van de schotten tussen de drie domeinen zou mensen beter in staat stellen om hun besparingen en bestedingen flexibel af te stemmen op hun levensfase en specifieke omstandigheden. Ook biedt dit mogelijkheden om beter in te spelen op de stijgende zorgkosten voor ouderen.

### **Kees Goudswaard**

\* Hoogleraar toegepaste economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid, Universiteit Leiden. De auteur dankt Lans Bovenberg voor zijn waardevolle commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

### **Literatuur**

AFM (2010), *Geef Nederlanders pensioenoverzicht; werken aan vertrouwen door dichten van de verwachtingskloof*, Amsterdam.

Bodie, Z. and H. Prast (2012), Rational pensions for irrational people: behavioral science lessons for the Netherlands, in: L. Bovenberg, C. van Ewijk and E. Westerhout (eds.), *The Future of Multi-Pillar Pensions*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 299-329.

Bonenkamp, J., L. Meijdam, E. Ponds en E. Westerhout (2011), *Het pensioenfonds van de toekomst: risicodeling en keuzevrijheid*, NEA Paper 44, Netspar, Tilburg.

Bonenkamp, J. en E. Westerhout (2010), *Antwoord op enkele vragen van de Commissie Toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen*, CPB Memorandum, Den Haag.

Bovenberg, L., J. Frijns, K. Goudswaard en Th. Nijman (2011), Sociale partners zetten grote stappen op weg naar een robuust pensioenstelsel, *Me Judice*, jrg, 4, 24 juni.

- Bovenberg, A.L. (2012), Naar een drie-eenheid van pensioen, wonen en zorg, in: W. Asbeek Brusse en C.J. van Montfort (red.), *Wonen, zorg en pensioen; hervormen en verbinden*, WRR, Den Haag, pp. 35-56.
- Bovenberg, A.L. (2013), Hoge hekken, betere burens: over eigendom en risicovolle pensioenen, *TPEdigitaal*, 7(2), pp. 65-74.
- Brown, J.R. and Th. Nijman (2012), Opportunities for improving pension wealth decumulation in the Netherlands, in: L. Bovenberg, C. van Ewijk and E. Westerhout (eds.), *The Future of Multi-Pillar Pensions*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 330-369.
- Centraal Planbureau (2012a), *Generatie-effecten Pensioenakkoord*, CPB Notitie, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2012b), *Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*, CPB Notitie, Den Haag.
- Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel*, Den Haag.
- Goudswaard, K.P., R.M.W.J. Beetsma, Th. E. Nijman en P. Schnabel (2010), *Een sterke tweede pijler; naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*, Rapport Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen, Den Haag.
- Goudswaard, K.P. (2012), Solidariteit tussen generaties vraagt om hervorming van de sociale zekerheid, in: J.J. van Dijk, R. Gradus en M. Neuteboom, *Solidariteit in crisis*, Christen Democratische Verkenningen, Boom Uitgeverij, Amsterdam, pp. 54-61.
- Hussem, A., N. Kortleve en W. Brouwer (2011), Verplicht zorgsparen als beleidsoptie, *ESB*, 96 (4613), pp. 409-410.
- Knoef, M.G., J. Been, R.J.M. Alessie, C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard en A. Kalwij (2012), De toereikendheid van pensioeninkomens in Nederland, in: W. Asbeek Brusse en C.J. van Montfort (red.), *Wonen, zorg en pensioen; hervormen en verbinden*, WRR, Den Haag, pp. 83-116.
- Kocken, Th., en B. Oldenkamp (2012), Generatiebestendig waarden van verplichtingen in het nieuwe Pensioenakkoord, *TPV*, nr. 1, pp. 10-21.
- Mehlkopf, R., J. Bonenkamp, C. van Ewijk, H. ter Rele en E. Westerhout (2013), *Impliciete en expliciete leeftijdsdifferentiatie in pensioencontracten*, *Netspar Design Paper*, 13, Tilburg.
- Ministerie van SZW (2012), *Hoofdlijnennota herziening toetsingskader pensioenen*, brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 31 mei 2012.
- Ministerie van SZW (2013), *Pensioen van zelfstandigen. Onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor*, Den Haag.
- Nijboer, H. en B. Boon (2012), *Pension contract design and free choice: Theory and practice*, *Netspar Panel Paper*, 27, Tilburg.
- OECD (2011), *Pensions at a Glance 2011*, OECD, Parijs.

- Ponds, E. (2011), Het pensioencontract in vijf toekomsten, *TPE-digitaal*, 5(2), pp. 135-146.
- Regeerakkoord VVD PvdA (2012), *Bruggen slaan*, Den Haag.
- SER (2013), *Nederlandse economie in stabielere vaarwater. Een macro-economische verkenning*, Den Haag.
- Stichting van de Arbeid (2010), *Pensioenakkoord voorjaar 2010*, Den Haag.
- Stichting van de Arbeid (2011), *Uitwerkingsmemorandum Pensioenakkoord van 4 juni 2010*, Den Haag.
- Stichting van de Arbeid (2013), *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*, Den Haag.
- Tamerus, J. (2011), *Defined Ambition*, academisch proefschrift, Eburon, Delft.
- Van der Lecq, S.G. en O.W. Steenbeek (red.) (2006), *Kosten en baten van collectieve pensioensystemen*, Kluwer, Deventer.

## Opereren bij schaalnadelen

J.L.T. Blank  
B. L. van Hulst\*

### Samenvatting

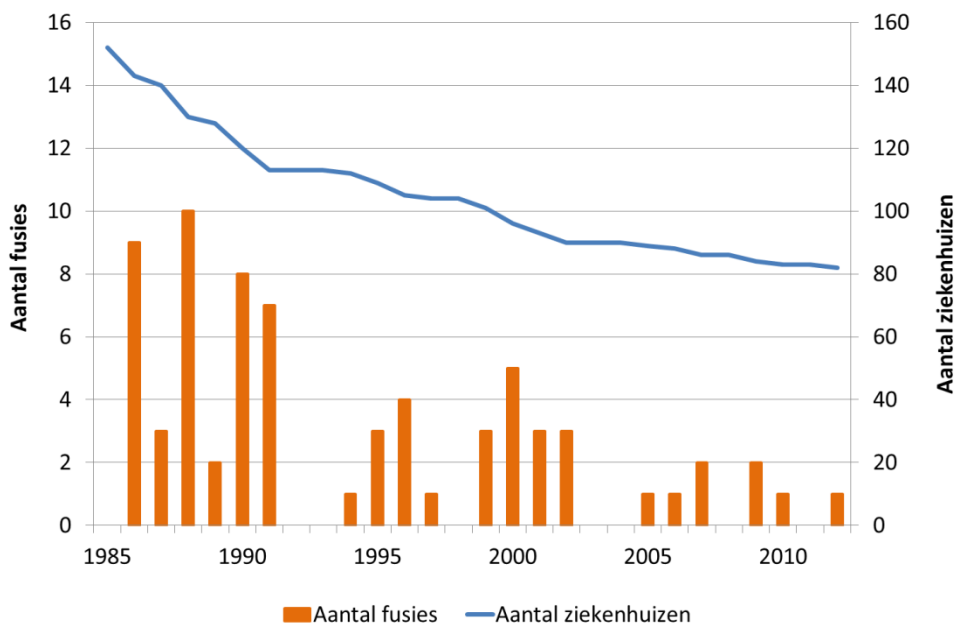
Na een periode van relatieve rust, slaat opnieuw de fusiekoorts toe onder de bestuurders van Nederlandse ziekenhuizen. Vanuit bedrijfseconomisch perspectief zijn nieuwe ziekenhuisfusies onverstandig. Bij de, toch al grote, Nederlandse ziekenhuizen zijn geen schaalvoordelen te behalen. Alle ziekenhuizen kampen nu al met schaalnadelen: bij schaalvergroting nemen hun kosten sneller toe dan de productie. De bestaande (juridische) instrumenten om fusies te toetsen zijn ontoereikend om ziekenhuisfusies tegen te gaan. De nieuwe wetgeving met een zorgspecifieke fusietoets gaat aan deze praktijk waarschijnlijk niets veranderen. Dat zou een gemiste kans zijn om echte barrières op te werpen tegen ondoelmatige ziekenhuisfusies.

Trefwoorden: ziekenhuizen, schaaleardeffecten, zorgspecifieke fusietoets.

### 1 Inleiding

In de Nederlandse ziekenhuissector is al jaren sprake van een proces van schaalvergroting. Oorzaken zijn de groei van de zorgvraag, maar vooral fusies. Tussen 1985 en 2010 is het aantal algemene ziekenhuizen gedaald van 152 tot 83 (figuur 1). Deze krimp was vrijwel altijd het gevolg van fusies. Sluiting van ziekenhuizen komt nauwelijks voor. De figuur maakt ook duidelijk dat de fusies in golven komen.

Figuur 1. Ziekenhuisfusies en de afname van het aantal ziekenhuizen.



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek en Nederlandse Zorgautoriteit, bewerking IPSE-Studies.

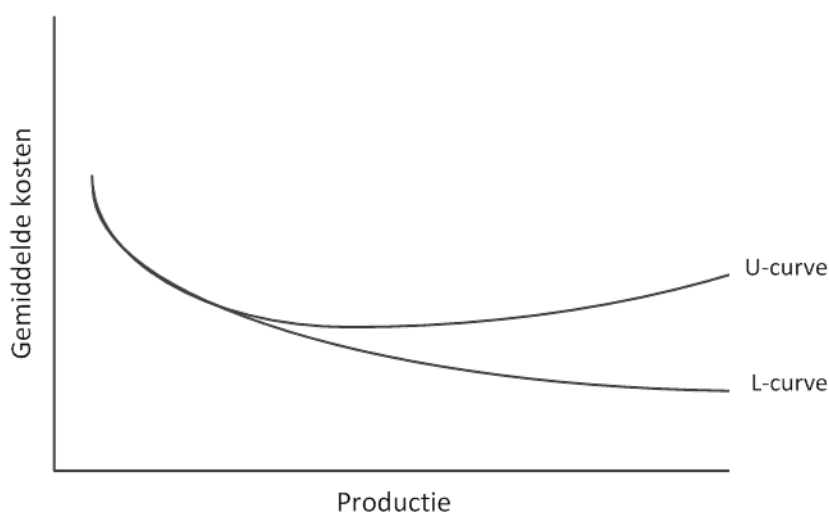
Het eerste decennium van deze eeuw lijkt de fusiemarkt tot bedaren te zijn gekomen en vinden nog slechts incidenteel fusies plaats. Dit mede als gevolg van een door de Tweede Kamer afgedwongen standstill-periode met betrekking tot fusies van ziekenhuizen, waar de ziekenhuizen zich op basis van vrijwilligheid aan houden (Tweede Kamer, 2001). De standstill-periode eindigde bij de introductie van de WTZi (Tweede Kamer, 2005), waarna fusies weer mogelijk zijn. Op dit moment slaat de fusiekoorts opnieuw toe en rolt een heuse fusiegolf door Nederland. In 2012 keurde de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) drie ziekenhuisfusies goed. Voor dit jaar verwacht de NMa zeven ziekenhuisfusies (NRC, 2013).

Vanuit economisch perspectief zijn fusies onverstandig. Voor de Nederlandse ziekenhuizen, die horen tot de grootste in de wereld, zijn geen schaalvoordelen meer te behalen. Alle ziekenhuizen opereren nu al onder schaalnadelen, waardoor bij een toename van de productie de kosten sneller stijgen dan de productie. Dit artikel gaat in op de schaalnadelen van ziekenhuizen en stelt voor om bij de beoordeling van voorgenomen fusies ook gewicht toe te kennen aan de bedrijfseconomische effecten van ziekenhuisfusies.

## 2 Schaaleardeffecten vanuit bedrijfseconomisch perspectief

Schaalvoordelen respectievelijk schaalnadelen (*(dis)economies of scale*) geven aan of een ziekenhuis doelmatiger kan werken door voor een grotere schaal te kiezen (schaalvoordelen) of juist voor een kleinere schaal (schaalnadelen). Blank en Van Hulst (2005) geven hiervan een uitgebreide beschrijving. Kleine ziekenhuizen hebben dikwijls te maken met schaalvoordelen, omdat zij bij uitbreiding van de productie tot een betere arbeidsverdeling kunnen komen en een efficiënter gebruik van kapitaalgoederen weten te realiseren. Ook krijgen ziekenhuizen bij schaalvergroting meer macht op de inkoopmarkt en kunnen zij kwantumkortingen bedingen. Wanneer ziekenhuizen heel groot worden, dan verdwijnen dit soort voordelen en krijgen de nadelen de overhand, bijvoorbeeld door vergaande bureaucraties, communicatieproblemen en een vermindering van de sociale cohesie. Tussen deze twee uitersten is meestal sprake van een optimale schaal, waarbij maximaal wordt geprofiteerd van arbeidsverdeling, zonder al te ver doorgevoerde bureaucratie. Het een en ander leidt tot het alom bekende U-vormige verloop van de gemiddelde kosten, zoals dat bekend is uit de micro-economie. Figuur 2 toont een voorbeeld van een U-vormig verloop van de gemiddelde kosten. Op de horizontale as van de figuur staat de omvang van de productie, langs de verticale as zijn de gemiddelde kosten per eenheid product uitgezet.

Figuur 2. Gemiddelde kosten, U-curve en L-curve.



Bij een U-curve leidt schaalvergroting eerst tot dalende gemiddelde kosten, totdat een optimumpunt is bereikt; voorbij dit punt leidt schaalvergroting tot stijgende gemiddelde kosten. Links van het optimumpunt is dus sprake van schaalvoordelen, rechts van dit punt van schaalnadelen. De gemiddelde kostencurve heeft niet altijd een U-vorm. In sommige situaties dalen de gemiddelde kosten tot een bepaald punt, waarna deze nagenoeg constant blijven. Het resultaat is een L-curve, deze is eveneens in figuur 2 weergegeven. Bij een L-curve is nooit sprake van schaalnadelen.

Over de begrippen schaalvoor- en nadelen ontstaat nog wel eens verwarring door een semantische kwestie. Wanneer een ziekenhuis te maken heeft met schaalvoordelen, dan opereert een instelling op een (te kleine) niet-optimale schaal. Het is dus niet zo dat als een ziekenhuis opereert onder schaalvoordelen. Dit betekent dat de bedoelde schaal optimaal is. Voor een ziekenhuis met schaalnadelen is de schaal te groot. Dus zowel een ziekenhuis met schaalvoordelen (ziekenhuis is te klein) als een ziekenhuis met schaalnadelen (ziekenhuis is te groot) opereren op een ongunstige schaal.

Het is empirisch mogelijk vast te stellen hoe de curve van de gemiddelde kosten er uitziet (U-curve, L-curve of een andersoortige curve). Bij een U-curve kan ook het optimumpunt voor de schaalomvang worden uitgerekend. Wel blijkt in de praktijk dat het optimumpunt langs empirische weg niet altijd duidelijk valt aan te wijzen. Veel eerder is sprake van een optimumtraject. Het optimumpunt kan bijvoorbeeld samenhangen met bepaalde omgevingskenmerken of de casemix. Zo is het denkbaar dat in ziekenhuizen de optimale schaalgrootte samenhangt met de zorgzwaarte van de patiënten of de kwaliteit van de gebouwen. De optimale schaal verandert ook door de tijd heen. Door technologische ontwikkelingen kan de optimale schaal bijvoorbeeld opschuiven naar een hoger productieniveau.



### 3 Schaaleardeften empirisch vaststellen

Het is dus mogelijk om per ziekenhuis uit te rekenen of het ziekenhuis te maken heeft met schaalvoordelen, schaalnadelen of op een optimale schaal zit. Hiertoe dient een kostenfunctie te worden geschat. Een kostenfunctie geeft het verband weer tussen enerzijds de kosten en anderzijds de omvang en samenstelling van de dienstverlening, de prijzen van de ingezette middelen (zoals salarissen van verplegend personeel) en de stand van de techniek. In *Besturen sturen* (Blank et al., 2013) is zo'n kostenfunctie voor de Nederlandse ziekenhuissector geschat. De details van de modellering, schattingsmethode en schattingsresultaten zijn in die studie te vinden.

Eén aspect verdient echter wel aandacht: in de modellering is rekening gehouden met verschillen in patiëntenpopulatie. De kosten van een patiënt met een ernstige aandoening zijn immers hoger dan die van een patiënt met een relatief lichte aandoening. Het aantal behandelde patiënten sec is een te grove maat voor de productie van een ziekenhuis, er dient rekening te worden gehouden met de zogenaamde casemix. In de studie is rekening gehouden met drie productindicatoren:

- polikliniekbehandelingen;
- opnamen (hedonische index);
- opbrengsten niet-reguliere zorg (constante prijzen).

Voor de opnamen is een hedonische index gebruikt om verschillen in casemix nader te preciseren. Een hedonische index is een techniek om vergelijkbare goederen met verschillen in kwaliteit en karakteristieken op één noemer te brengen. Met de hedonische index is het bijvoorbeeld mogelijk een opname op de intensive care zwaarder te laten meewegen in de productiemeting dan een gewone opname. Deze aanpak is afkomstig van Lancaster (1966), die hem toepaste op onroerend goed. Op basis van een regressieanalyse bepaalde hij de bijdrage aan de prijs van een woning van bepaalde karakteristieken, zoals het aantal kamers, de vloeroppervlakte en het bouwjaar. Deze methode is hier ook toegepast bij het wegen van de opnamen in een ziekenhuis. De gehanteerde karakteristieken hebben onder meer betrekking op het aandeel langdurige opnamen, het aantal operaties per opname, het aantal behandelingen radiotherapie per opname et cetera. Het onderscheid naar karakteristieken heeft te maken met het verschil in beroep op medische infrastructuur en zorgintensiteit tussen de patiënten van de verschillende specialismen. Door deze aanpak wordt voorkomen dat de schaaleardeften eerder een weergave zijn van verschillen in casemix dan in kosten. Het is dus niet zo dat grotere ziekenhuizen per definitie schaalnadelen hebben, omdat zij patiënten met complexere aandoeningen behandelen; daarvoor is gecorrigeerd.

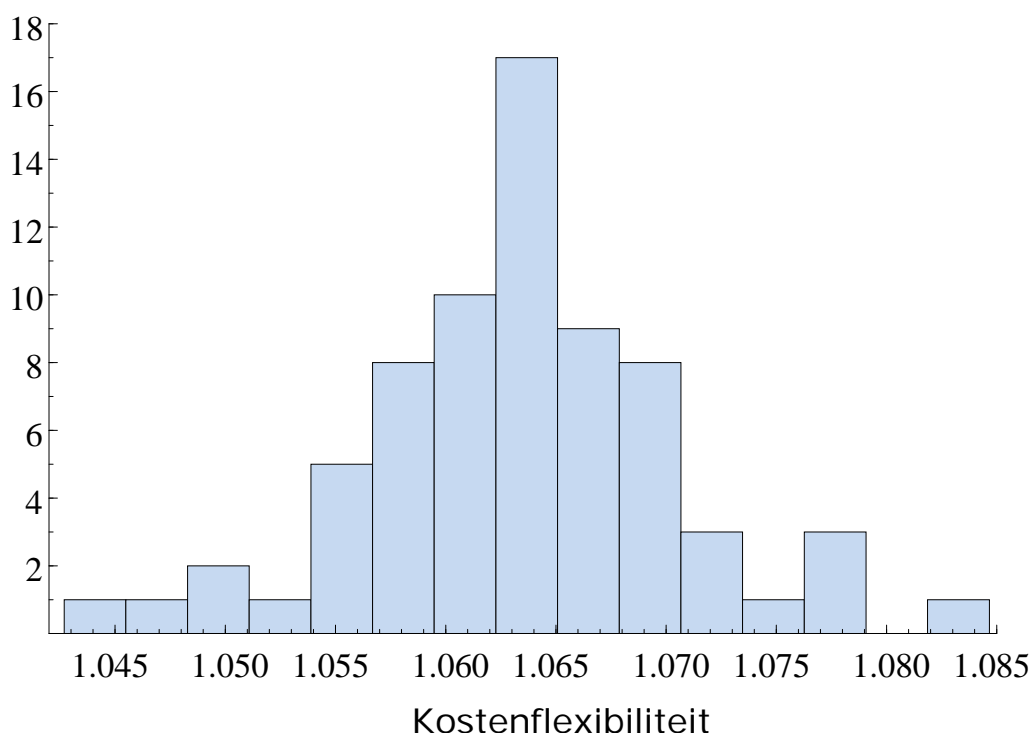
Uit de kostenfunctie kan de zogenoemde kostenflexibiliteit worden afgeleid, een maat die aangeeft of een ziekenhuis te maken heeft met schaalvoordelen of schaalnadelen. De kostenflexibiliteit geeft aan wat het effect is op de totale kosten wanneer de voortbrenging van alle producten in dezelfde mate toeneemt. Een kostenflexibiliteit van boven de 1 betekent dat de kosten sneller groeien dan de productie (een kostenflexibiliteit van 1,2 betekent dat bij een groei van 1 procent van de productie de kosten met 1,2 procent toenemen). Er is sprake van schaalnadelen als de kostenflexibiliteit boven de 1 ligt. Bij een kostenflexibiliteit van 1 is er sprake van

schaalneutraliteit (optimale schaal). Een kostenflexibiliteit kleiner dan 1 betekent dat sprake is van schaalvoordelen.

#### 4 Resultaten

De kostenfunctie is geschat op een dataset van ongeveer 80 algemene ziekenhuizen per jaar over een periode van zeven jaar (2003-2010). Dit levert in totaal 624 waarnemingen op. Voor ieder ziekenhuis in de gegevensverzameling is de kostenflexibiliteit uitgerekend. Figuur 3 toont de frequentieverdeling van de kostenflexibiliteit van de ziekenhuizen in 2010.

*Figuur 3. Frequentieverdeling kostenflexibiliteit ziekenhuizen in 2010.*



Bron: IPSE-Studies.

Figuur 3 maakt duidelijk dat er in 2010 uitsluitend ziekenhuizen zijn met schaalnadelen: voor alle ziekenhuizen is de kostenflexibiliteit namelijk groter dan 1. Het ziekenhuis met de laagste kostenflexibiliteit zit op 1,04. Als we een toets verrichten op constante schaalopbrengsten, dan blijkt deze voor iedere waarneming te worden verworpen. Met andere woorden, de gevonden kostenflexibiliteiten zijn allemaal significant groter dan 1. Voor een gemiddeld ziekenhuis bedraagt de kostenflexibiliteit 1,06. Dit betekent dat een uitbreiding van de productie met 1 procent gepaard gaat met 1,06 procent extra kosten voor een gemiddeld ziekenhuis. Schaalvoordelen worden dikwijls verklaard door een betere bezetting van kapitaal. Uit de schattingen is af te leiden dat bij een verdere groei van de productie de benodigde inzet van kapitaal evenredig toeneemt. Bezettingsvoordelen van kapitaal zijn blijkbaar uitgewerkt voor de omvang van Nederlandse ziekenhuizen. De schaalresultaten zijn volledig in overeenstemming met ander internationaal onderzoek. Voor een uitgebreid overzicht van internationale studies wordt verwezen naar Blank et al. (2008).

Omdat alle ziekenhuizen opereren in het gebied van schaalnadelen (en dus vanuit bedrijfseconomisch perspectief te groot zijn) en de productie per ziekenhuis in de loop van de tijd steeds verder toeneemt, is er sprake van een steeds omvangrijker schaalondoelmatigheid. Een fusie van ziekenhuizen lijkt in dat kader vanuit bedrijfseconomisch perspectief niet zinvol te zijn.

De optimale schaal van een ziekenhuis zegt nog weinig over de optimale samenstelling van een ziekenhuis. Het is goed mogelijk dat binnen een ziekenhuis dat in feite te groot is, nog schaalvoordelen zijn te realiseren op het niveau van afdelingen of maatschappen. Dit lijkt een tegenstrijdigheid, maar dat is het niet. Het is heel goed denkbaar dat er kleine ziekenhuizen zijn met relatief grote afdelingen. Dit kan door specialisatie. Een relatief klein ziekenhuis kan dus ondoelmatig zijn doordat er heel veel kleine ondoelmatige afdelingen, maatschappen of functies zijn. Over de optimale schaal van deze subentiteiten in een ziekenhuis is weinig of niets bekend.

## 5 Afsluiting

Op dit moment zijn voor de Nederlandse algemene ziekenhuizen vanuit bedrijfseconomische perspectief geen schaalvoordelen meer te behalen. Het is zelfs zo, dat alle algemene ziekenhuizen te maken hebben met schaalnadelen. Een toename van de productie gaat gepaard met een snellere stijging van de kosten. De voornemens voor nieuwe ziekenhuisfusies, waardoor de schaalvergroting nog sneller gaat, zijn in dat kader een slecht idee. Dat is nog los van de, weliswaar tijdelijke, maar onvermijdelijke fusiekosten.

Een ziekenhuisfusie heeft een behoorlijke regionale impact. Niet voor niets, is daarom ieder nieuwsbericht over een mogelijke ziekenhuisfusie aanleiding tot kritische vragen in de Tweede Kamer. In juridisch zin is er wel een aantal regels waaraan fusies moeten voldoen. Echter de mededingingswet biedt voor de NMa te weinig houvast om fusies niet door te laten gaan. In de praktijk blijkt het om papieren tijgers te gaan en vinden fusies uiteindelijk toch plaats. In dat kader beschrijven Varkevisser en Schut (2011) uitgebreid de fusieperikelen van de Zeeuwse ziekenhuizen, welke na een aangekondigde fusie in 2005 uiteindelijk, na het benodigde papierwerk, in 2009 samen verder zijn gegaan. Bovendien blijft het bedrijfseconomische aspect van de fusie geheel buiten beschouwing. De nieuwe wetgeving inzake een zorgspecifieke fusietoets gaat aan deze praktijk waarschijnlijk niets veranderen.

De diagnose is helder, verdere schaalvergroting door fusies is onwenselijk. Het is tijd om te opereren. Een door de Tweede Kamer afgedwongen fusieverbod heeft in het verleden tijdelijk gewerkt bij het terugdringen van het aantal ziekenhuisfusies. Wederom een fusieverbod invoeren, vond de Tweede Kamer nu een te rigide maatregel. Een motie van de Socialistische Partij dienaangaande (met nog een "tenzij"-optie) haalde het in de Tweede Kamer niet. De bedrijfseconomische aspecten spelen bij de nieuwe fusietoets geen rol: een gemiste kans. Te vrezen valt dat de fusiegolf onverminderd doorzet met alle negatieve gevolgen van dien. Niet alleen zullen de kosten door de te verwachten voortgaande schaalvergroting toenemen (en dat in een tijd van bezuinigingen), maar ook de bereikbaarheid van de ziekenhuizen zal verder verslechteren en de onderlinge concurrentie zal verder afnemen (met toenemende prijzen als gevolg). Hoe dan ook, de burger/patiënt betaalt hiervoor de prijs. Met beleid moeten echte barrières worden opgeworpen om verdere schaalvergroting tegen te gaan. Kleine ziekenhuizen zouden bovendien eens goed kunnen nadenken over hun portfolio. Nader onderzoek naar de

schaaleffecten op het niveau van afdelingen, maatschappen en functies kan hen hier behulpzaam bij zijn.

**Jos L.T. Blank**

**Bart L. van Hulst**

\* Beide auteurs zijn verbonden aan IPSE Studies, TU Delft.

## Referenties

Blank, J. L. T., Haelermans, C. M. G., Koot, P. M., & Putten, O. v. (2008). *Schaal en Zorg - Een inventariserend onderzoek naar de relatie tussen schaal, bereikbaarheid, kwaliteit en doelmatigheid in de zorg*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid & Zorg/IPSE Studies.

Blank, J. L. T., & Hulst van, B. L. (2005). *Doelmatige diversificatie: een verkennend onderzoek naar economies of scope in ziekenhuizen*. Rotterdam: ECORYS.

Blank, J. L. T., van Hulst, B. L., & Dumaij, A. C. M. (2013). *Besturen sturen: Empirisch onderzoek naar het effect van interne sturing op de doelmatigheid van de Nederlandse ziekenhuizen in de periode 2003-2010*. IPSE Studies Research Reeks. Delft: IPSE Studies.

Lancaster, K. J. (1966). *A new approach to consumer theory*. *Journal of Political Economy*, 74(2), 132-157.

NRC. (21-01-2013). NMa: dit jaar ten minste zeven ziekenhuisfusies, *NRC Handelsblad*.

Tweede Kamer. (2001). Positionering algemene ziekenhuizen, motie van het lid Buijs c.s, kamerstuk 27295, nr. 8

Tweede Kamer. (2005). *Vereenvoudiging van het stelsel van overheidsbemoediening met het aanbod van zorginstellingen (Wet toelating zorginstellingen)*. Verslag algemeen overleg, kamerstuk 27659, nr. 50.

Varkevisser M., & Schut F.T. (2011). Zorgspecifieke fusietoets is overbodig en ongewenst. *Tijdschrift voor Toezicht 2011* (1).

## Naar een slimmer gebruik van eigen betalingen in de zorg

C. Folmer  
E. Westerhout\*

### Samenvatting

De meeste zorgpolissen kennen eigen betalingen. Deze laatste beperken het oneigenlijk gebruik dat inherent is aan het verzekerd zijn: hoe hoger de verzekeringsgraad, hoe makkelijker je naar de dokter gaat. Tegelijkertijd verhogen eigen betalingen het financiële risico voor patiënten. Een stelsel waarin je een vast percentage van de gemaakte ziektekosten zelf betaalt, ruilt deze twee aspecten tegen elkaar af. Een dergelijk stelsel is daarom beter dan een stelsel van volledige verzekering of een stelsel zonder enige verzekering. Dit artikel laat zien dat een verdere verbetering mogelijk is door daarnaast een maximum te stellen aan de eigen betalingen. Dit maximum voorkomt dat mensen met hoge zorgkosten in de problemen komen. Toch is maximering van de eigen betalingen niet voor iedereen gunstig; vooral mensen met zorgkosten net beneden het maximum kunnen slechter af zijn.

Trefwoorden: gezondheidszorg, eigen bijdrage, ziektekosten.

### 1 Inleiding

Hervorming van de gezondheidszorg staat hoog op de politieke agenda. In de Verenigde Staten gaat het vooral om toegang tot de zorg (de *Obama care act*), in andere landen draait het meer om beheersing van de kosten. Reden voor deze aandacht is de explosieve groei van de uitgaven aan gezondheidszorg in het verleden (OECD, 2011). Als oorzaken van deze groei worden wel genoemd ontwikkelingen in de groei en leeftijdsstructuur van de bevolking (vergrijzing), economische groei (Hall en Jones, 2007) en medisch-technologische vooruitgang (Chandra en Skinner, 2012). Internationaal springt Nederland eruit. De groei van reële zorguitgaven in de periode 2000-2009 in Nederland was ruim boven het OESO-gemiddelde (De Kam en Donders, 2012).

Velen zien eigen betalingen als een doelmatige manier om de uitgaven aan zorg te beperken. Dit kan op verschillende manieren. In de praktijk komen zowel een eigen risico als een proportionele bijbetaling voor. Ook een versmalling van de basisverzekering kan als een vorm van eigen betalingen worden gezien (Douven en Van Ewijk, 2013). Of de voordelen van eigen betalingen groter zijn dan de nadelen is minder duidelijk. Een van de redenen hiervoor is dat eigen betalingen aan de ene kant het oneigenlijk gebruik (*moral hazard*) afremmen en aan de andere kant de risicodeling beperken. Anders gezegd: eigen betalingen remmen niet alleen het extra gebruik als gevolg van het verzekerd zijn, maar ook de solidariteit tussen verzekerden met hoge en lage kosten.

Dit artikel onderzoekt twee verschillende systemen van eigen betalingen. In het eerste betaalt de patiënt een vast percentage van de zorgkosten (tussen 0 en 100). In het tweede systeem wordt daarnaast een maximum aan de eigen betalingen gesteld. De analyse maakt gebruik van een numeriek simulatiemodel: de introductie van een maximale eigen betaling maakt de budgetrestrictie van de patiënt niet-lineair zodat het niet mogelijk is het model analytisch op te lossen (zie voor een toelichting Westerhout

en Folmer, 2013). De uitkomsten bevestigen de intuïtie dat een systeem met een maximale eigen bijdrage een hogere welvaart oplevert dan het lineaire systeem zonder maximum. Het eerste systeem bevat immers twee beleidsinstrumenten, een bijbetalingspercentage en een maximum, terwijl het tweede systeem alleen de procentuele bijbetaling als beleidsinstrument heeft. Gemiddeld is het welvaartsverschil niet groot, maar er zijn grote verschillen tussen patiënten met en patiënten zonder klinische kosten. Dit komt omdat invoering van een maximum aan eigen betalingen aanleiding geeft tot grote inkomensoverdrachten tussen de twee groepen. Verrassend is dat het zelfs zo kan zijn dat de patiënten met klinische kosten, voor wie de verzekeringsgraad toeneemt door de invoering van een maximum, er in feite op achteruit gaan. Dit komt omdat het bijbetalingspercentage hoger is in het systeem met een maximum. Het deel van de groep met uitgaven voor klinische zorg dat kosten heeft in de buurt van dit maximum zal dus meer moeten gaan betalen.

## 2 Effecten eigen betalingen

In vergelijking met andere landen maakt het Nederlandse zorgstelsel relatief weinig gebruik van eigen betalingen (Mot, 2013). Een groter deel van de zorguitgaven wordt dus door premies gedekt. Verkeerd hoeft dat niet te zijn: als de gemiddelde Nederlander meer afkerig is van risico dan de gemiddelde buitenlander, vertaalt zich dat in een grotere rol voor premies en een kleinere rol voor eigen betalingen. Het omgekeerde is echter ook waar: als de rol van eigen betalingen klein is doordat de economische effecten hiervan niet goed worden begrepen, dan is het mogelijk de efficiëntie van het stelsel door een slimmere vormgeving te vergroten.

Eigen betalingen hebben een groot aantal effecten. We onderscheiden directe en indirecte of gedragseffecten. Het meest in het oog springende directe effect is het financieringseffect. Dit houdt een vermindering van zorgpremies in. Hoe groter het aandeel van eigen betalingen in de financiering van de zorguitgaven, des te lager de premies kunnen uitvallen. Een tweede direct effect is dat van financiële onzekerheid. Hoe groter de rol van eigen betalingen, des te groter de financiële onzekerheid die verband houdt met toekomstige onverwachte ziektekosten. Eigen betalingen kunnen ook de toegankelijkheid tot de zorg beïnvloeden. Ze kunnen in principe zo hoog zijn dat in bepaalde gevallen de patiënt niet in staat is om zorg te betalen. Hieruit blijkt wel dat eigen betalingen de tegenhanger zijn van een verzekering. Verzekering maakt zorg voor brede groepen in de samenleving toegankelijk, eigen betalingen doen het omgekeerde. Het welhaast meest bekende gedragseffect van eigen betalingen is het *ex post moral hazard* effect. Eigen betalingen hangen een prijs aan het gebruik van zorgvoorzieningen, en dit dringt het gebruik ervan terug. Gerelateerd hieraan, maar niet hetzelfde, is het *ex ante moral hazard effect*. Dit effect benadrukt dat eigen betalingen het gebruik van zorg verminderen omdat ze stimuleren dat mensen voorkomen dat ze ziek worden (preventie).

Ook via de aanbieders van zorg kunnen gedragseffecten optreden. In de literatuur wordt vaak gewezen op aanbodgeïnduceerde vraag (*supplier-induced demand*), het verschijnsel dat zorgaanbieders meer of duurdere zorg verlenen dan in het belang van de patiënt is (zie Lapré et al. (2012)). Bestaat er een systeem van eigen betalingen, dan zal een dergelijk overaanbod van zorg minder snel optreden; patiënten hebben er dan immers een financieel belang bij aanbieders tot de orde te roepen. Nauw hieraan gerelateerd is het effect op de prijzen van zorgdiensten (Westerhout, te verschijnen).

Aanbieders van zorgdiensten kunnen, net als de aanbieders van elk willekeurig ander product, prijzen onnodig hoog vaststellen in het besef dat klantenverlies niet snel zal optreden. Bestaat er een systeem van eigen betalingen, dan zijn patiënten eerder geneigd met de voeten te stemmen zodat prijzen lager kunnen uitvallen. Het belang van dit effect is uiteraard ook van de marktstructuur afhankelijk, vooral het aantal producten waarvan de prijzen niet gereguleerd zijn.

Tot slot wijzen we nog op een dynamische vorm van *moral hazard*. Zoals gesteld verkleinen eigen betalingen de omvang van markten voor zorgdiensten doordat ze consumenten van deze diensten met een prijsprikkel confronteren. Een minder grote markt nu maakt innovatie minder rendabel. Dat kan zich op termijn vertalen in lagere of hogere zorguitgaven, afhankelijk van de vraag of de innovatie kostenverhogend of kostenverlagend is.

### 3 Een heterogene bevolking

Onze analyse weegt de belangrijkste twee effecten van eigen betalingen tegen elkaar af: het *ex post moral hazard* effect en het effect op de financiële onzekerheid. Daarvoor construeren we een model waarin patiënten op basis van hun gezondheidstoestand hun zorgvraag bepalen (in samenspraak met artsen die de diagnose stellen). De patiëntenbevolking is heterogeen wat betreft de gezondheidstoestand.

De data over zorggebruik suggereren dat het de moeite loont om de bevolking op te delen in drie groepen verzekerden. De eerste groep, groep 1, heeft geen kosten: de mensen zijn gezond of behelpen zichzelf. De tweede groep, groep 2, heeft wel kosten, maar een ziekenhuisopname is niet noodzakelijk. Personen in de derde groep, groep 3, maken gebruik van alle curatieve voorzieningen, inclusief de klinische hulp. Binnen groep 2 en 3 verschillen mensen wat betreft hun gezondheidstoestand of ziektebeeld en dientengevolge verschilt hun zorgvraag. Deze zorgvraag volgt uit een individuele afweging van de marginale baten van zorg en de financiële kosten, die samenhangen met het stelsel van eigen betalingen.

Twee nuanceringen zijn op hun plaats:

1. Groep 1 bestaat uit personen die geen kosten maken en dus geen declaraties indienen bij een verzekeraar. Hun behoefte aan zorg kan best positief zijn, maar ze redden zich met zelfmedicatie. Wanneer gaan ze naar de dokter? Dat hangt niet alleen af van de behoefte aan zorg, maar ook van de verwachte eigen bijdragen: als mensen meer zelf moeten betalen, zullen ze het bezoek aan een dokter (veelal de huisarts) langer uitstellen. De omvang van de groep zonder kosten hangt dus ook af van de verwachte eigen bijdrage.
2. De tweede nuancering betreft de omvang van de groep met klinische kosten. De veronderstelling is dat wanneer iemand positieve kosten heeft, er een vaste kans is op een ziekenhuisopname. Eenmaal in het ziekenhuis heeft de patiënt te maken met minimale kosten, waarop hij geen enkele invloed kan uitoefenen. Dit zijn kosten die nodig zijn om de diagnose te stellen. Deze minimale kosten hebben we terugvertaald naar een positief, minimaal zorggebruik voor personen in de derde groep.

#### 4 De vraag naar zorg

De consument maximaliseert een doelstellingsfunctie met zorggebruik en consumptie van niet-zorg als argumenten. Het is gebruikelijk om te veronderstellen dat het zogenaamde marginale nut van consumptie daalt als de consumptie toeneemt, maar wel altijd positief blijft. Meer is dus altijd beter dan minder en bij een prijs van nul hoort een onbeperkt grote vraag. Dit laatste is discutabel voor gezondheidszorg. Stel dat de prijs van geneesmiddelen naar nul gaat, dan nog heeft het geen enkele zin om zoveel mogelijk medicijnen te gebruiken; dit is zelfs schadelijk. Daarom legt ons model op dat het marginale nut van zorgconsumptie vanaf een bepaald niveau zal gaan dalen.

De introductie van eigen betalingen verlaagt de vraag naar zorg. Stel dat er een bijbetalingspercentage geldt van 30, dan is de effectieve prijs 30% van het tarief per consult, recept, verrichting of ligdag. Zodra de totale eigen betalingen het maximum overschrijden, is de effectieve prijs gelijk aan nul. Een maximum van 300 euro en een bijbetalingspercentage van 30% betekent dus dat de prijs gelijk is aan nul zodra de zorgkosten hoger zijn dan  $300/0,3 = 1000$  euro per persoon.

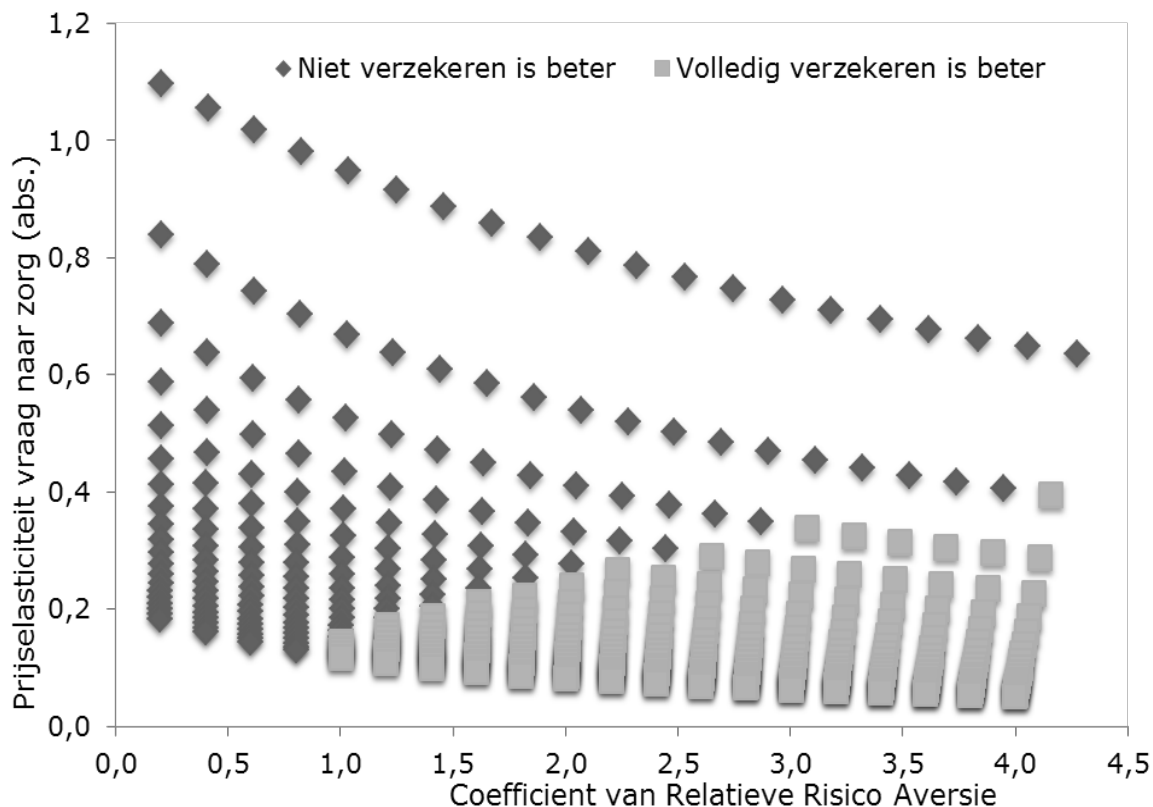
In ons model veronderstellen we dat er een verplichte verzekering is die alle curatieve uitgaven dekt. De premie is kostendekkend en dus gelijk aan het verschil tussen de totale kosten aan curatieve zorg en de eigen betalingen. De premie en de parameters van het eigen betalingssysteem zijn hetzelfde voor alle verzekerden.

#### 5 Is volledig verzekeren altijd beter dan niet verzekeren?

Intuïtief is het te begrijpen dat relatief gezonde mensen een voorkeur hebben voor een systeem met een grote rol voor eigen betalingen en relatief ongezonde patiënten voor een stelsel dat de zorgkosten financiert op basis van alleen premies. Kort gezegd, gezonde mensen willen geen verzekering, zieke mensen willen een volledige verzekering zonder eigen betalingen. De keuze tussen een stelsel met volledige verzekering en een stelsel zonder verzekering is dus niet op voorhand duidelijk. Uit de Angelsaksische literatuur (zie bijv. Feldstein, 1973 en Kowalski, 2011) blijkt stevast dat patiënten gemiddeld genomen liever geen verzekering hebben dan een volledige zorgverzekering. Ons model geeft het tegenovergestelde resultaat: volledig verzekeren is altijd nog beter dan helemaal niets. Onze analyse laat wel zien dat beide uitkomsten mogelijk zijn. Of een volledige verzekering dan wel geen verzekering beter uitpakt, hangt samen met de gekozen waarden voor prijselasticiteit en risicoaversie. Figuur 1 illustreert dit. Bij een prijselasticiteit van  $-0,1$  en een relatieve risicoaversie van 2 is volledig verzekeren beter dan niet verzekeren. Indien de prijsgevoeligheid van de vraag naar zorg toeneemt, dan wordt *moral hazard* beter te bestrijden. Boven een bepaalde waarde van de prijselasticiteit is het dan optimaal om niet te verzekeren. Een soortgelijk verhaal geldt voor de mate van risicoaversie: naarmate mensen minder afkerig zijn van financieel risico, neemt de voorkeur voor niet verzekeren toe.



Figuur 1. Volledig verzekeren versus niet verzekeren.



## 6 Eigen betalingen

Er zijn twee centrale parameters in de onderzochte systemen van eigen betalingen. De eerste is het bijbetalingspercentage  $b$ , de tweede het maximum aan eigen betalingen  $m$ . Stel we hebben een volledige verzekering. Wat verandert er wanneer een enkelvoudig systeem wordt ingevoerd ( $b$  tussen 0 en 100 procent in combinatie met een 'oneindig hoge' waarde van  $m$ )? De zorgprijs voor patiënten in de groep met alleen poliklinische kosten stijgt, zodat ze minder zorg gaan gebruiken: ze gebruiken bijvoorbeeld wat minder medicijnen of ze stoppen na tien behandelingen fysiotherapie. In de groep met poliklinische en klinische kosten gebeurt hetzelfde, maar hier daalt de vraag per patiënt minder. De patiënt kan op het eerste traject van de kosten geen invloed uitoefenen; deze kosten corresponderen met de minimale vraag. Verder is de vraag naar zorg, inclusief klinische hulp minder prijsgevoelig dan de vraag naar eerstelijns en poliklinische hulp. De vraag naar zorg daalt dus in beide groepen. Er is ook nog een bijkomend effect: door de introductie van eigen betalingen stijgt de fractie personen die niet naar de dokter gaan. Ook dit drukt de totale vraag.

Stel dat we een gemengd systeem introduceren waarin ook de maximale bijbetaling variabel is. Bij een gegeven bijbetalingspercentage zal een lager maximum leiden tot minder eigen betalingen en een grotere vraag. Dat is gunstig voor de financiële solidariteit, maar de premies worden hoger. Maar omdat de effectieve zorgprijs nul wordt zodra de kosten boven het maximum uitkomen, is er ook extra vraag naar zorg als gevolg van *ex post moral hazard*.

## 7 Welvaartseffecten

Wat betekent de introductie van eigen betalingen voor de welvaart van de patiënt? Bij een gegeven gezondheid daalt de vraag naar zorg; dit is een verlies. Daartegenover staat dat ook de zorgkosten lager zijn; hierdoor daalt de zorgpremie. Voor mensen met relatief lage zorgkosten is het netto effect positief: hun zorgvraag verandert nauwelijks, terwijl de premie daalt. Patiënten met een hoge zorgvraag gaan er op achteruit: het voordeel van de lagere zorgpremie weegt niet op tegen het nadeel van de hogere eigen betalingen. Voor anderen is het netto effect niet op voorhand duidelijk: de welvaartswinst door lagere kosten staat tegenover het verlies als gevolg van een afname van de solidariteit. In het enkelvoudige systeem zal er dus zoets als een optimale waarde van de parameter  $b$  bestaan. Het gemengde systeem heeft een optimale combinatie van bijbetalingspercentage  $b$  en bijbetalingsmaximum  $m$ .

## 8 Twee stelsels met bijbetalingen

Om de eigenschappen van het enkelvoudige en het gemengde stelsel te onderzoeken moeten we numerieke waarden toekennen aan de parameters in het model. Deze waarden zijn voor een deel ontleend aan de literatuur, en voor een deel gebaseerd op gegevens over de Nederlandse curatieve zorg. De parameters van de verdeling van de behoefte aan zorg over patiënten zijn gebaseerd op het onderzoek van Van Vliet en Van der Burg (1996). Prijselasticiteiten van de vraag naar poliklinische en klinische zorg zijn geschat door Van Vliet (2001).

Tabel 1 vermeldt enkele uitkomsten van de analyse. De twee systemen zijn aangeduid met het enkelvoudige systeem (bijbetalingspercentage zonder maximale eigen betaling) en het gemengde systeem. De eerste regel vermeldt de centrale uitkomst, dat wil zeggen de resultaten bij de gekozen waarden van de modelparameters. In het enkelvoudige systeem is een bijbetalingspercentage van 30 optimaal, in het gemengde systeem is de optimale combinatie een percentage van 55 en een maximale bijbetaling van 3250 euro per verzekerde. De welvaart van de gemiddelde patiënt is in het gemengde systeem hoger dan in het enkelvoudige systeem. De toename (vertaald in een inkomenstoeslag) is op jaarbasis maar een paar tientjes, maar er zijn grote verschillen tussen patiënten binnen de groep met alleen poliklinische kosten (groep 2) en patiënten die ook klinische kosten hebben (groep 3). Voor de eerste groep is het enkelvoudige systeem beter, maar voor wie de zorguitgaven hoog zijn, is het gemengde systeem beter. Tabel 2 zet de procentuele verschillen tussen de twee systemen op een rijtje.

De gemiddelde zorgkosten zijn in het gemengde systeem iets hoger. Voor patiënten in groep 2 neemt de effectieve zorgprijs toe, waardoor hun vraag daalt. De eigen betalingen van een deel van de verzekerden in groep 3 blijven beneden het maximum van 3250 euro; voor hen neemt de effectieve zorgprijs dus ook toe en hun vraag daalt. Het resterende deel van groep 3 heeft een effectieve zorgprijs van nul en dit stuwt hun vraag op. Het netto effect binnen groep 3 is een toename in de kosten van 6,5%. De eigen betalingen in beide groepen nemen toe door een hoger bijbetalingspercentage, maar het effect in groep 3 is kleiner omdat een deel van de patiënten op het maximum bedrag uitkomt. De zorgpremie is in het gemengde systeem een stuk lager en de eigen betalingen hoger. Gemiddeld genomen is de impliciete inkomensoverdracht van relatief gezonden naar zieken binnen het enkelvoudige systeem groter dan in het gemengde systeem.

Tabel 1. Uitkomsten van het enkelvoudige systeem.

	Bijbetalingspercentage
Centrale uitkomst	30
<i>Modelparameter:</i>	
Risicoaversie 50%	55
Risicoaversie 150%	20
Prijselasticiteit 50%	20
Prijselasticiteit 150%	45
Variantie behoefte 50%	45
Variantiebehoefte 150%	10
Gemiddeld inkomen 50%	20
Gemiddeld inkomen 150%	40
Kans op opname 5% lager	30
Kans op opname 5% hoger	40

Tabel 2. Vergelijking tussen het enkelvoudige en het gemengde systeem.

	Gemengde systeem t.o.v. enkelvoudige systeem (%)
Zorgpremie	-19,7
Eigen betalingen, gemiddeld per verzekerde	39,9
Eigen betalingen, gemiddelde in groep 2	69,3
Eigen betalingen, gemiddelde in groep 3	17,6
Zorgkosten per verzekerde	1,5
Zorgkosten per verzekerde, groep 2	-5,2
Zorgkosten per verzekerde, groep 3	6,5

De uitkomsten zijn gevoelig voor de gekozen waarden van een aantal modelparameters:

1. de mate waarin patiënten afkerig zijn van risico;
2. de prijselasticiteit van de vraag naar zorg;
3. de variantie van de verdeling van de zorgbehoefte;
4. het gemiddelde inkomen per verzekerde;
5. de kans op een opname (het percentage van het aantal patiënten met positieve kosten dat in het ziekenhuis is opgenomen).

Tabel 3 geeft aan hoe de parameters van beide systemen veranderen als gevolg van wijzigingen in modelparameters. Per parameter zijn er twee varianten. Bij de eerste is de waarde 50% lager dan de centrale waarde; bij de tweede is de waarde 50% hoger. Bij de kans op een opname is de variatie iets anders. De centrale waarde is 9%; de varianten rekenen met 4% en 13%.

Tabel 3. Gevoeligheid uitkomsten van beide systemen voor gekozen waarden van modelparameters.

	Enkelvoudige systeem Bijbetalings- percentage	Gemengde systeem	
		Bijbetalings- percentage	Maximale eigen bijdrage
Centrale uitkomst	30	55	3.250
Modelparameter:			
Risico aversie 50%	55	70	7.100
Risico aversie 150%	20	85	1.100
Prijselasticiteit 50%	20	85	1.150
Prijselasticiteit 150%	45	65	5.500
Variantie behoefte 50%	45	45	7.500
Variantie behoefte 150%	10	60	2.450
Gemiddeld inkomen 50%	20	90	1.050
Gemiddeld inkomen 150%	40	60	4.300
Kans op opname 5% lager	30	45	3.500
Kans op opname 5% hoger	40	90	1.100

Veel resultaten zijn zoals verwacht. Een lagere risico-aversie leidt tot hogere eigen betalingen: zowel het percentage als het maximum gaan omhoog. Bij een lagere waarde van de prijselasticiteit gebeurt het omgekeerde: het bijbetalingspercentage (in het enkelvoudige systeem) en het maximum gaan omlaag. Wanneer de spreiding in de zorgbehoefte afneemt, lopen risico's tussen patiënten minder uiteen en gaan bijbetalingspercentage (in het enkelvoudige systeem) en maximum weer omhoog. De variatie in uitkomsten is opvallend groot. In het enkelvoudige systeem loopt het bijbetalingspercentage uiteen van 10 naar 55 procent, in het gemengde systeem zijn de corresponderende cijfers 45 en 90 procent. De spreiding in het bijbetalingsmaximum is nóg groter; dit loopt uiteen van 1050 euro tot 7100 euro. Gegeven de onzekerheden over de precieze waarden van parameters als risicoaversie en prijselasticiteit van de zorgvraag onderstreept dit het illustratieve karakter van de berekeningen in dit artikel.

## 9 Conclusies

Dit onderzoek laat zien dat eigen betalingen een efficiënt gebruik van zorgdiensten kunnen combineren met een grote mate van solidariteit. Een stelsel met bijbetalingen tussen 0 en 100% van de zorgkosten scoort beter dan een stelsel met volledige verzekering of een stelsel zonder enige verzekering. Maximering van eigen betalingen maakt het stelsel nog efficiënter. Deze twee conclusies weerspiegelen een algemeen principe: hoe meer instrumenten worden ingezet, des te efficiënter het systeem van zorgverzekering. De numerieke simulaties hebben voornamelijk een indicatief karakter omdat ze zijn gebaseerd op parameters waarvan de precieze waarde moeilijk is vast te stellen en op aannames waarvan de validiteit nog moet worden onderzocht. De simulaties laten ook zien dat de uitkomsten sterk afhankelijk zijn van de waarden die voor parameters worden gekozen. Wel schetsen de simulaties een perspectief: er is nog veel te bereiken door op slimme wijze eigen betalingen in de zorg te gebruiken.

## Kees Folmer en Ed Westerhout

\* De auteurs zijn wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau. Zij danken Paul Besseling, George Gelauff en Marcel Lever voor hun waardevolle suggesties.

### Referenties

- Chandra, A. en J. Skinner (2012), Technology Growth and Expenditure Growth in Health Care, *Journal of Economic Literature* 50, 645-680.
- Douven, R. en C. van Ewijk (2013), Curatieve zorg, in C. van Ewijk, A. van der Horst en P. Besseling (eds.), *Toekomst voor de zorg*, Centraal Planbureau, 174-191.
- Feldstein, M.S. (1973), The Welfare Loss of Excess Health Insurance, *Journal of Political Economy* 81, 251-280.
- Hall, R.E. en C.I. Jones (2007), The Value of Life and the Rise in Health Spending, *Quarterly Journal of Economics* 122, 39-72.
- Kam, C.A de. en J. Donders (2012), Zonder zorg vaart niemand wel, in F.T. Schut en M. Varkevisser (eds.), *Een economisch gezonde gezondheidszorg*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Preadviezen 2012, 7-44.
- Kowalski, A.E. (2011), *Estimating the Trade-off between Risk Protection and Moral Hazard with a Nonlinear Budget Set Model of Health Insurance*, mimeo.
- Mot, E. (2013), Het zorgstelsel in internationaal perspectief, in C. van Ewijk, A. van der Horst en P. Besseling (eds.), *Toekomst voor de zorg*, Centraal Planbureau, 20-45.
- OECD (2011), *Health at a Glance 2011*, OECD indicators, doi: 10.1787/19991312.
- Vliet, R.C.J.A van en H. G. van der Burg (1996), *Verdelingsfuncties van kosten van zorg voorzieningen*, iBMG, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Vliet, R.C.J.A. van (2001), Effects of Price and Deductibles in Medical Care Demand, Estimated from Survey Data, *Applied Economics* 33, 1515-24.
- Westerhout, E.W.M.T (te verschijnen) Population Ageing and Health Care Expenditure Growth, in K. Hamblin and S. Harper (eds.), *International Handbook on Ageing and Public Policy*, Edward Elgar Publishing.
- Westerhout, E.W.M.T. en C. Folmer (2013), *Why it may hurt to be insured: the effects of capping coinsurance payments*, Discussion Paper 239, Centraal Planbureau, Den Haag.

## De woningcorporatie als maatschappelijke onderneming

D.J. Wolfson\*

### Samenvatting

De ervaringen met de in 1995 ingezette verzelfstandiging van de woningcorporaties zijn niet onverdeeld gunstig. De beschikbare financiële middelen zijn niet altijd doelmatig gebruikt, de invulling van hun missie roept vragen op, en kansen om in de huidige financiële crisis goedkoop te bouwen worden onvoldoende benut. Boze tongen spreken zelfs van een 'kopersstaking' uit protest – ongegrond, zo zal blijken – tegen de beoogde verhuurderheffing. Dit artikel bespreekt de kabinetsplannen, zoals die zich nu beginnen af te tekenen, signaleert de belangrijkste onderzoeken die er lopen en presenteert de contouren van een bestuursmodel voor de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming.

Trefwoorden: huurbeleid, bouwbeleid, woningcorporaties, maatschappelijk ondernemen, situationeel contracteren.

### 1 Inleiding

De Nederlandse sociale huursector omvat, met zo'n 2,4 miljoen wooneenheden, bijna één derde van de totale woningvoorraad, en is in eerste instantie bedoeld voor huishoudens met een inkomen beneden € 33.614 per jaar (in 2013). In werkelijkheid heeft een deel van de bewoners die inkomensgrens in de loop van de tijd overschreden. Aan dat 'scheefwonen' is lang niets gedaan op grond van de overweging dat iets meer koopkracht winkels en andere dienstverlening aantrekt en de woonomgeving ten goede komt. Sommige corporaties hebben locaties zelfs bewust 'gemengd' bebouwd om ook het duurdere deel van de markt te bedienen. Dat roept vragen op bij de Europese Commissie die oneigenlijke concurrentie met private vastgoedondernemers wil voorkomen. Het kabinet stuurt inmiddels aan op een geleidelijke huurharmonisatie, een beperking van het taakveld van corporaties tot hun traditionele missie, verkoop van daar niet in passend vastgoed (of althans invoering van een aparte administratie), en wil de scheefwoners met extra huurverhogingen stimuleren om door te stromen naar de particuliere huur- en koopsector.<sup>1</sup>

Dit artikel neemt de inzet van het kabinet op huurharmonisatie, afroming van de extra huuropbrengsten, verkoop en doorstroming als gegeven aan. Het veronderstelt dat daarmee ook de Europese Commissie bediend wordt, en concentreert zich op de volkshuisvestelijke uitdagingen waar de corporatiesector voor staat en het toekomstperspectief voor beleid en management.

---

<sup>1</sup> Conform het Woonakkoord van de coalitie met D66, CU en SGP heeft minister Blok bij kamerbrief van 28 februari jl. en op basis van een inflatieraming van 2,5 procent de maximale reguliere huurverhoging voor de doelgroep per 1 juli 2013 vastgesteld op 4 procent, voor huishoudinkomens tussen € 33.614 en € 43.000 op 4,5 procent, en voor huishoudens met meer dan € 43.000 op 6,5 procent, met dien verstande dat de maximale huurverhogingen worden begrensd door een hardheidsclausule voor gehandicapten en chronisch zieken en de maximale huur op basis van het woningwaarderingstelsel.

## 2 Uitdagingen

### *Vraag en aanbod op de sociale huurmarkt*

De bouw loopt leeg, als gevolg van de financiële crisis, en dat is uitermate verontrustend om een veelheid van redenen. De vele faillissementen in die sector leiden op grote schaal tot kapitaalvernietiging, ook van menselijk kapitaal in termen van kennis, vaardigheden en aantrekkingskracht. Daarnaast komen de gemeenten al meteen in moeilijkheden, als zij moeten afschrijven op onverkoopbare bouwgrond. In deze 'crisis binnen de crisis' laat de corporatiesector het afweten. In weerwil van een (tijdelijke) dip in grondprijzen en bouwrijzen en een (nu nog) beschikbare bouwcapaciteit is de sociale woningvoorraad tussen 2006 (het laatste jaar vóór de crisis) en 2012 al met ruim 9 procent gedaald van 33,2 tot 31,3 procent van het totale woningbestand. Die daling zet nog door nu de corporaties vrijwel niet meer bouwen. Dat komt ze duur te staan, want na de crisis is er een inhaalvraag te verwachten, met een prijsexplosie als ze *nu* niet investeren en bouwcapaciteit in stand houden.

### *Financiering*

De beoogde verhuurderheffing geeft geen geloofwaardige verklaring voor de passieve opstelling van de corporaties. In een brief (BZK 2013) van 28 februari aan de Tweede Kamer laat minister Blok voor Wonen en Rijksdienst op basis van berekeningen van het Centraal Fonds Volkshuisvesting zien dat hun solvabiliteit ruimschoots aan de maat blijft. Als de corporaties de geboden ruimte voor huurverhogingen benutten, stijgen de extra inkomsten van 2013 tot 2017 van 364 miljoen tot 1810 miljoen euro op jaarbasis. Met een dipje in de periode van 2014-2016 schiet de sector er dan netto zo'n 350 miljoen bij in, en dat is voor de corporaties gemakkelijk op te vangen, zo niet uit verkoop van woningen, dan wel uit efficiencyverbetering, want hun bedrijfslasten liggen ver – soms wel 50 procent – boven die van de commerciële huursector, en een lastenvermindering met 10 procent levert op jaarbasis al ruim 300 miljoen op.<sup>2</sup> De sector zelf heeft zich tot taak gesteld om 20 procent te besparen, en dat kan gemakkelijk, volgens Marc Calon, de voorzitter van de belangenvereniging Aedes in *de Volkskrant* van 1 juni jl. Als we af mogen gaan op de ramingen van het CFV en de minister is de continuïteit van een sociaal volkshuisvestingsbeleid niet in gevaar en haalt het Rijk eindelijk wat terug van de vele miljarden die het in de sector gestopt heeft; en dat in een beleid dat de woningmarkt beter structureert. Daar moet over te praten zijn. Veel problematischer is de beperkte beschikbaarheid van hypotheekkrediet. Dat blijft een groot probleem, zolang de banken voorrang geven aan het versterken van hun buffers en institutionele beleggers vooral in het buitenland beleggen. Daarom onderzoeken Van Dijkhuizen c.s. (2013) de mogelijkheid om pensioenfondsen en verzekeraars te interesseren in kwalitatief hoogwaardige, door de overheid gegarandeerde en tot obligaties verpakte pakketten van bestaande en nieuwe hypotheek (meer hierover in Hoogduin, 2013). Als institutionele beleggers in Nederlandse hypotheekobligaties stappen, kunnen de corporaties hun kans grijpen om relatief goedkoop te investeren, kan de bouw uit het slop komen en hoeven de banken niet meer zo'n grote stroppenpot aan te houden voor alles wat direct of indirect met de

---

<sup>2</sup> Zie hierover ook Dreimüller, Gruis en Snoeijs (2013). Volgens deze auteurs is op termijn een bezuiniging van € 1 miljard haalbaar.

bouw te maken heeft (Wolfson, 2013). Hopelijk zorgt ook de recente toetreding van Duitse hypotheekverschaffers tot de Nederlandse markt al voor enige rentedaling en opschudding. Wat mij aanvliegt, is dat het allemaal zolang duurt; als er nu niet wordt doorgepakt, staan we voor een *moreel* failliet in de sociale volkshuisvesting.

### 3 Vormgeving, kaderstelling en toezicht

#### *Een maatschappelijke onderneming?*

Tijden veranderen, en dan kunnen instituties niet stil blijven staan. Zo zijn ook de woningcorporaties toe aan groot onderhoud, nu eens niet van hun woningvoorraad, maar van de wijze waarop hun missie vorm krijgt en wordt aangestuurd. Voortgekomen uit particulier initiatief, zijn zij in de periode van grote woningnood na de Tweede Wereldoorlog lange tijd gestuurd en gefinancierd door het Rijk. In 1995, toen die nood in kwantitatieve zin grotendeels gelenigd was, zijn ze weer op afstand gezet, om meer flexibel te kunnen inspelen op de vraag en lokale behoeften aan betaalbare woningen en maatschappelijk vastgoed (buurthuizen e.d.). Corporaties werden weer zelf verantwoordelijk voor hun financiering, maar de stadsvernieuwing en de individuele huurtoeslagen bij een laag huishoudinkomen bleven, als borging van een adequate volkshuisvesting.

Inmiddels is de missie van de corporaties, zoals vastgelegd in de Woningwet en het daarmee verbonden Besluit beheer sociale huisvesting (BBSH), opnieuw aan herijking toe. In een brief van 26 maart aan de Tweede Kamer (BZK 2013a) voert minister Blok aan dat er door de sterke waardestijging van het woningbezit en de schaalvergroting als gevolg van de vele fusies sinds 1995 ambities in de sector zijn ontstaan om te komen tot een breder ondernemerschap, waarbij corporaties zich soms hebben begeven op terreinen "waar niet hun kernexpertise zit"; een elegante formulering waarbij hij waarschijnlijk voorbeelden als de aanschaf van de *Rotterdam* door Woonbron en de financiële escapades van Vestia op de markt van derivaten voor ogen had. Dergelijke incidenten, en het vermoeden dat de beschikbaarheid van ruime eigen middelen te weinig heeft geprikkeld tot kosten- en beleidsefficiënt opereren, ziet de minister als redenen voor een fundamentele heroverweging van kaderstelling en toezicht.

Dit artikel plaatst die heroverweging in een ruimere context. Met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), waarin inmiddels ook delen van de AWBZ zijn opgenomen, en de overdracht van de bijstand en de jeugdzorg is een breed proces van decentralisatie en delegatie in gang gezet dat beoogt regie en uitvoering van het sociale beleid zoveel mogelijk aan gemeenten te delegeren, met hun specifieke kennis van de lokale situatie. In die optiek hebben gemeenten ruimte nodig om maatwerk te leveren in een geïntegreerd sociaal beleid op het stuk van wonen, werken en zorg. Tegen deze achtergrond bepleit ik om de missie van woningcorporaties wettelijk te structureren als een specifiek voorbeeld van een maatschappelijke onderneming. Destijds heeft minister van Justitie Hirsch Ballin al een lofwaardige aanzet gegeven voor het ontwerp van zo'n ondernemingsvorm (MJ 2007; Wolfson, 2008), maar dat project heeft helaas de eindstreep niet gehaald, en is ingetrokken door het eerste kabinet-Rutte. Met betrekking tot woningcorporaties lijkt meer specifieke regelgeving wel op zijn plaats, en kan dan wellicht ook de weg wijzen naar toepassingen op andere terreinen.



In de particuliere sector lijkt de dominante oriëntatie op aandeelhouderswaarde inmiddels wel zijn langste tijd gehad te hebben (Strikwerda, 2012). De crisis heeft daar de zorg voor de continuïteit van de onderneming teruggebracht van weggeweest, en een gezaghebbende instantie als de Wereldbank bepleit inmiddels expliciet een balans tussen economische en sociale doelen. Dat geldt te meer voor woningcorporaties, die soms nog als vereniging, maar meestal als stichting bestuurd worden en geen aandeelhouders hebben waaraan verantwoording moet worden afgelegd. Ze zijn van ons allemaal, medegefinancierd uit huurtoeslagen of, meer specifiek, van de *belanghebbenden*, en dat zijn er drie: (1) het – indirect medebekostigende – Rijk en de Minister voor Wonen die de systeemverantwoordelijkheid draagt, (2) de bewoners, en (3) de gemeente(n) waar de corporatie werkzaam is en die het beleid van de corporatie moet(en) kunnen integreren in haar beleid. In deze drieslag staat niet de *shareholdersvalue*, maar de *stakeholdersvalue* – het maatschappelijk nut – centraal, en die missie dient in grote lijnen wettelijk te worden vastgelegd, zodat directies en toezichthouders weten waar ze zich aan te houden hebben.

Vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid wijst de minister voor Wonen (en Rijksdienst) bij nader inzien de in het regeerakkoord beoogde omvorming van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) in een Financiële Autoriteit woningcorporaties af, en kondigt hij in zijn brief aan de Tweede Kamer van 26 maart (BZK 2013a) een novelle aan bij de al ingediende herziening van de Woningwet om naast het volkshuisvestelijke toezicht (op taakuitoefening en werkdomein) ook het financiële toezicht op de corporaties naar zich toe te trekken in een eigen, onafhankelijk opererende departementale toezichtdienst die organisatorisch niet onder het directoraat-generaal wonen en bouwen zal vallen. Het CFV zal zich dan concentreren op het saneren van corporaties in moeilijkheden en het verlenen van projectsteun. Dat lijkt mij, mede in het licht van eerder opgedane ervaringen, een goede oplossing.

Daarnaast is in het regeerakkoord een aansturing van de corporaties door de gemeenten aangekondigd, en dat lijkt meer problematisch. In reactie hierop heeft de VNG een commissie ingesteld onder voorzitterschap van oud-minister van Volkshuisvesting Dekker om voorstellen te doen over de relatie tussen de bedrijfsvoering van corporaties en het gemeentelijke woon- en zorgbeleid. In een interview heeft mevrouw Dekker al laten weten niet te voelen voor een eenzijdige aansturing door de gemeenten: het gaat haar om “wederzijdse, zakelijke samenwerking [...]”. De bestuurder van de corporatie stuurt aan” (Muskee, 2013), en daar heeft zij gelijk in: geen twee kapiteins op een schip. De corporatie moet een (maatschappelijke) *onderneming* worden, waarin statutair is vastgelegd dat het bedrijfsbelang – de continuïteit van de onderneming als maatschappelijk samenwerkingsverband – invulling dient te krijgen vanuit een expliciete maatschappelijke missie die door de wetgever in globale termen wordt bepaald en waarvan nakoming door de minister wordt getoetst als voorwaarde voor toelating tot en continuering in het bestel. Om toelating en continuering mogelijk te maken kan de minister een aanwijzingsrecht nodig hebben, met de mogelijkheid van een curatele als ultimum remedium. Onder normale omstandigheden (en normale mensen) blijven die machtsmiddelen ongebruikt, voeren gemeenten en de corporaties die daar werkzaam zijn goed overleg, en komen – op basis van gelijkwaardigheid en ieders eigen verantwoordelijkheid – tot afstemming en uitvoering van het lokale woonbeleid. In de praktijk zal het er op neer (moeten) komen

dat de minister het externe financiële toezicht aan zich houdt, maar het volkshuisvestelijke toezicht mandateert aan gemeenten en corporatiebestuurders, en over de uitvoering van dat mandaat verantwoording eist.

#### *Waar blijft de bewoner?*

De bewoner zou eigenlijk voorop moeten staan, in het rijtje van Rijk, bewoners en gemeenten, maar lijkt tot dusver in dit betoog wat beknelde te zijn geraakt tussen Rijk en gemeente. Schumpeter (1954: 250-268) heeft al lang geleden gewaarschuwd dat de idylle van de burger als opdrachtgever van de politiek in een klassiek *contrat social*, zoals Rousseau dat bedoelde als uitdrukking van de volkswil, een achterhaald beeld is ("oil taken from eighteenth-century jars": 253). In zekere zin is dat ook zo. Van de bewonersorganisatie en haar twee vertegenwoordigers die krachtens het BBSH zitting hebben in de Raad van Toezicht of de Raad van Commissarissen mag niet verwacht worden dat zij een totaal overzicht hebben van de bredere volkshuisvestelijke problematiek, en de koppeling daarvan aan het gemeentelijke sociale beleid.

Niettemin is hun functie uiterst belangrijk voor de legitimatie van wat de eigen corporatie doet. In die zin staat de bewoner ook centraal, maar kan daar ondersteund worden door de introductie van een *toezichthouder/commissaris algemeen belang* die de missie van de corporatie bewaakt, beschikbaar is als onpartijdige bemiddelaar in het verzoenen van de belangen van Rijk, bewoners en gemeenten, daartoe een enquêterecht heeft, en besluiten als het puntje te zeer bij het paaltje komt kan aanvechten bij de Ondernemingskamer, of de departementale toezichtdienst kan informeren. Een vertrouwenspersoon met een zware functie voor iemand die de totale problematiek kan overzien, voor te dragen door de gemeente(n) waarin de corporatie werkzaam is, maar zonder verdere (en vroegere) bestuurlijke banden met die gemeente(n), en na instemming van de minister.<sup>3</sup>

#### *Consequenties voor kaderstelling en toezicht*

Voor zover de minister alleen indirect bekostigt (via huurtoeslagen), laat zich een bestuurlijk kader bepleiten waarin corporaties en gemeenten samenwerken als gelijkwaardige partners, in een driehoeksverhouding met het Rijk. Daarin blijven zij verantwoording verschuldigd over financiële stromen en een door de minister voor Wonen te geven volkshuisvestelijk mandaat, in een daartoe te herformuleren BBSH. Verder lijkt het mij raadzaam dat de Commissie Dekker in haar advies ook een formule betreft waarin het Rijk wel rechtstreeks bekostigt, mocht die situatie zich in de toekomst weer voordoen, bijvoorbeeld bij grote herstructureringsprojecten in stadsvernieuwing. Ik dat geval ligt het in de rede die geldstroom via de gemeente te laten lopen. Zo ontstaat dan een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met de uitvoerende corporaties, waarin de gemeente als opdrachtgever in belangrijke mate is aangewezen op hun kennis en ervaring, en die corporaties – in deze casus als opdrachtnemende taakorganisaties (Sopers 1999) – op haar beurt weer van de gemeente afhankelijk zijn voor hun financiering.

---

<sup>3</sup> De figuur van de voorgestelde toezichthouder/commissaris algemeen belang is ontleend aan de ervaringen met de speciale *commissaris van overheidswege* die bij De Nederlandsche Bank al sinds de bankwet van Liefstinck (1948) de potentieel precaire relatie van de minister van financiën met de directie en de RvC helpt te bewaken (zie ook Wolfson 2008).

De hier gesuggereerde invulling van het bestuurlijke kader beoogt een evenwicht te scheppen tussen de verantwoordelijkheden van minister, corporatie en gemeente. Uitgangspunten zijn daarbij dat (1) de minister weliswaar de systeemverantwoordelijkheid draagt voor het externe toezicht op de corporatie, maar de dagelijkse bedrijfsvoering en de afstemming met het gemeentelijk beleid aan partijen mandateert, en (2) dat die afstemming niet vrijblijvend kan zijn, maar wordt vastgelegd en voor de departementale toezichtdienst inzichtelijk gemaakt in situationele contracten (Wolfson, 2012). Het situationele element is dan daarin gelegen dat de afspraken niet alleen voldoen aan het volkshuisvestelijk mandaat van de minister, maar daarnaast zijn afgestemd op de lokale situatie en met het sociale beleid van de gemeente, en dat de prijsvorming van onderlinge leveringen (van bouwgrond en bouwprestaties) niet primair is gericht op winstmaximering, maar – waar verantwoord in termen van continuïteit – op maximalisatie van een expliciet geformuleerde maatschappelijke nutsverwachting. In deze gedachtegang volgt het interne toezicht de gedragscode die op dit moment wordt voorbereid onder voorzitterschap van het vroegere kamerlid mevrouw Halsema door een Commissie Maatschappelijk Verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector, ingesteld door de minister van Economische Zaken (EZ 2012). Het wordt bovendien ondersteund door de hier bepleite toezichthouder/commissaris algemeen belang en door periodieke, door de sector zelf te organiseren visitaties.

#### **4 Besluit**

Een doelgerichte vormgeving van de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming kan vooralsnog zijn beslag krijgen binnen de vernieuwde Woningwet en de revisie van het daarmee verbonden BBSH als algemene maatregel van bestuur, met inachtneming van de bevindingen van de commissies Dekker en Halsema, die dit najaar worden verwacht. De daarmee opgedane ervaringen kunnen dan, na het verschijnen van de Parlementaire Enquête woningcorporaties, alsnog worden verwerkt, en wellicht ook bruikbare inzichten opleveren voor de uitvoering op andere terreinen van overheidsbeleid. In de huidige netwerkmaatschappij ontleent maatschappelijk ondernemen zijn legitimiteit aan een expliciete aanwijzing van tot de beleidsarena toe te laten belanghebbenden ('stakeholders', voor wie geen Nederlands kent) en een heldere afbakening van ieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

#### **D.J. Wolfson**

\* De auteur is emeritus economie en doet onderzoek als gast bij de Afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is C.A. Snoeijs erkentelijk voor commentaar op een eerdere versie.

## Literatuur

- BZK (2013), *Vormgeving en effecten huurbeleid en verhuurdersheffing*. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst, d.d. 28 februari.
- BZK (2013a), *Beleidsreactie op rapport Commissie Hoekstra*. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst, d.d. 26 maart.
- Dreimüller, A., V. Gruis en C. Snoeijs (2013), *De regie corporatie. Naar een doelmatige maatschappelijke verhuurder*. Discussienota, 1 februari 2013.
- EZ (2012), *Instellen Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector*. Brief van de minister van Economische Zaken d.d. 15 mei 2013.
- Hoogduin, L. (2013), Goede stappen en (vooralsnog) gemiste kansen, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, (1), pp. 16-23.
- MJ (2007), *Rechtsvorm maatschappelijke onderneming*. Brief van de minister van Justitie, d.d. 12 juli.
- Muskee, M. (2013), Sybilla Dekker over de 'grip' op de woningcorporaties, interview in *VNG Magazine*, 15 februari 2013.
- Schumpeter, J.A. (1954), *Capitalism, Socialism and Democracy*, 4e editie, Londen, Allen & Unwin.
- Sopers, J.M.M. (1990), *De Bakens verzet: Publieke taakorganisaties in verandering*, Assen, Van Gorcum.
- Strikwerda, J. (2012), *De Nederlandse corporate governance code: ingeleid, toegelicht en becommentarieerd*, Assen, Van Gorcum.
- Tweede Kamer (2012-2013), *Eindrapportage Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (Commissie Hoekstra)*, 29453, nr. 243.
- Van Dijkhuizen c.s. (2013), *Voortgangsbericht Verkenning rol van institutionele beleggers bij hypothecaire woningfinanciering*, Den Haag, 11 maart 2013.
- Wolfson, D.J. (2008), De vorm van de maatschappelijke onderneming, *ESB*, 93, blz. 72-75.
- Wolfson, D.J. (2012), Situational Contracting: Building Reciprocity between Rights and Obligations, *Governance*, 25 (4) blz. 661-685.
- Wolfson, D.J. (2013), Vijf wegen uit de crisis, *Socialisme en democratie*, 70 (3), blz. 87-92.

## Fiscaal instrumentarium voor de arbeidsparticipatie van vrouwen (te) kostbaar?

C.A.J. Bonnemaier  
J.J.E. Wijnen\*

### Samenvatting

Op lange termijn zullen in Nederland de collectieve uitgaven fors toenemen als gevolg van een vergrijzende bevolking. De vergrijzing zal de vraag naar vrouwen in de zorg sterk laten toenemen. Om vrouwen te stimuleren (meer) te gaan werken zijn specifieke maatregelen het meest efficiënt. In hoeverre is het nog mogelijk de arbeidsparticipatie van vrouwen specifiek te stimuleren binnen het fiscaal-economisch beleid, of dient deze stimulering juist te worden gezocht buiten de fiscaliteit? De aanrechtsubsidie belemmert de arbeidsparticipatie, de invloed van kinderopvangtoeslag op de participatie is beperkt en ook het kindgebonden budget is weinig bevorderlijk voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. De inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) lijkt een geschikter instrument, maar is nog relatief onbekend. De afweging tussen werken en de zorg voor kinderen leidt er vaak toe dat vrouwen in deeltijd werken. De Nederlandse cultuur lijkt op dit punt sterk te verschillen met die van Scandinavië. In Nederland lijkt een cultuuromslag nodig om vrouwen meer te laten werken. Een verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen zal voornamelijk buiten de fiscaliteit moeten worden gezocht.

Trefwoorden: Arbeidsparticipatie, vrouwen, fiscaal instrumentalisme.

### 1 Inleiding

De effecten van de economische crisis zijn duidelijk zichtbaar op de huidige arbeidsmarkt. Het aantal banen van werknemers is afgenomen en de werkloosheid neemt toe (tabel 1). Op lange termijn zullen in Nederland de collectieve uitgaven fors toenemen als gevolg van een vergrijzende bevolking. Deze toename van collectieve uitgaven zal in de toekomst extra veel druk leggen op het aantal werkenden.<sup>1</sup> Wil Nederland zijn overheidsfinanciën binnen Europese normen houden, zonder daarbij de huidige werkende bevolking zwaarder te belasten, dan zal de stijging van de collectieve uitgaven moeten worden gedragen door een hogere arbeidsparticipatie. De arbeidsparticipatie wordt op dit moment vooral door middel van generieke maatregelen bevorderd. Aanvullende specifieke maatregelen voor bepaalde groepen worden soms eveneens nodig geacht.<sup>2</sup> Het huidige beleid richt zich onder andere op verhoging van arbeidsparticipatie van vrouwen.

---

<sup>1</sup> Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), p. 17.

<sup>2</sup> Kabinetsreactie op RWI-advies (2008), p. 5.

Tabel 1. Werkloosheidscijfers.

	2011	2012	2013	2014
Beroepsbevolking, 15-74 jaar <sup>a</sup>	8746	8879	8940	8970
Werkloze beroepsbevolking, 15-74 jaar <sup>a</sup>	389	470	560	575
Werkloze beroepsbevolking <sup>b</sup>	4,4	5,3	6,25	6,5
Werkloze beroepsbevolking <sup>b</sup>	5,4	6,4	7,75	7,75

<sup>a</sup> 1000 personen

<sup>b</sup> niveau in % beroepsbevolking

Bron: Centraal Planbureau, kerngegevens tabel 2011-2014, 28 februari 2013.

Uit onderzoek is gebleken dat beleidsmakers geneigd zijn de kosten van fiscaal instrumentalisme te onderschatten en het effect ervan te overschatten.<sup>3</sup> Binnen de literatuur wordt daarom de vraag gesteld of de fiscale sturing van arbeidsparticipatie haar optimum heeft bereikt?<sup>4</sup> Het is daarom naar onze mening interessant om te onderzoeken in hoeverre het nog mogelijk is de arbeidsparticipatie van vrouwen specifiek te stimuleren binnen het fiscaal-economisch beleid, of dat deze stimulering juist dient te worden gezocht buiten de fiscaliteit? Wij zullen toelichten waarom het van belang is het arbeidsparticipatiebeleid specifiek op vrouwen te richten, en zullen met een aantal aanbevelingen komen ter stimulering van de arbeidsparticipatie van vrouwen.

## 2 Waarom de arbeidsparticipatie van vrouwen stimuleren?

Er zijn meerdere redenen aan te voeren om juist de arbeidsparticipatie van vrouwen te stimuleren. De twee belangrijkste zijn het feit dat de arbeidsaanbodelasticiteit bij vrouwen het grootst is en het feit dat veel Nederlandse vrouwen niet of in deeltijd werken. Er is dus nog een groot arbeidspotentieel. Met andere woorden, bij vrouwen valt veel en *relatief* makkelijk winst te boeken op het gebied van arbeidsparticipatie. Het blijkt dat specifieke maatregelen effectiever zijn dan bijvoorbeeld de algemene arbeidskorting.<sup>5</sup> Het probleem van de algemene arbeidskorting is het te grote bereik ervan. Uit de literatuur blijkt dat het aantal door mannen gewerkte uren ongevoelig is voor financiële prikkels, maar dat moeders met schoolgaande kinderen daarentegen sterk reageren op belastingprikkels. Arbeidsstimulerende belastingprikkels zouden daarom gecreëerd moeten worden voor groepen waarbij zij het grootste effect sorteren.<sup>6</sup> Naast deze belangrijkste redenen zijn er nog een aantal andere redenen en aandachtspunten. De Nederlandse bevolking vergrijst, in 2043 zullen er 4,7 miljoen 65-plussers zijn (tabel 2).

Tabel 2. Prognose aantal 65-plussers (in mln).

	2013	2023	2033	2043	2053
Aantal 65-plus	2,83	3,62	4,41	4,72	4,70

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline*, Den Haag/Heerlen.

<sup>3</sup> H. Vording (1996), pp. 61-70.

<sup>4</sup> L. Borghans (2009), pp. 34 -52.

<sup>5</sup> Studiecommissie belastingstelsel (2010), p. 66.

<sup>6</sup> The *Mirrlees Review* (2011), p. 121.

De groeiende groep ouderen zal de vraag naar zorg doen toenemen. De afgelopen 40 jaar zijn gemiddeld genomen vier van de vijf banen binnen de zorg bezet door vrouwen (tabel 3). In de periode 2000-2010 is driekwart van de banengroei in Nederland toe te schrijven aan de zorg. Een kwart van alle vrouwen werkt in de zorg.<sup>7</sup> Uitgaande van dezelfde verhoudingen tussen het aantal werkende mannen en vrouwen in de zorg, zal de groeiende zorgvraag een grotere druk leggen op het aanbod van vrouwen. Omdat steeds meer vrouwen gaan werken worden gezinnen financieel minder afhankelijk van één kostwinner. Bovendien kan de maatschappij meer profiteren van de hogere scholing van vrouwen, meer dan 50 procent van de universitair afgestudeerden is tegenwoordig vrouw.<sup>8</sup>

Tabel 3. Arbeidsverdeling in gezondheids- en welzijnszorg.

	1970	1980	1990	2000	2010
Werkzame personen (mannen en vrouwen) × 1000	385	590	718	937	1315
Werkzame mannen, % van het totaal	22	20	20	20	19
Werkzame vrouwen, % van het totaal	78	79	80	80	81

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline*, Den Haag/Heerlen.

### 3 Knelpunten binnen het huidige arbeidsparticipatiebeleid

De overheid heeft in de afgelopen decennia met succes beleid ontwikkeld ter bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen (tabel 4, bron: CBS). Binnen het sociaal en fiscaal economisch beleid is door middel van doelgerichte beleidsinstrumenten geprobeerd de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen. In dit hoofdstuk onderzoeken we de knelpunten van het huidige beleid dat zich richt op de arbeidsparticipatie van vrouwen.

Tabel 4. Netto arbeidsparticipatie van vrouwen (15 jaar en ouder) in %.

	1992	1997	2002	2007	2012
Netto arbeidsparticipatie	34,4	38,6	43,4	46,7	48,3

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline*, Den Haag/Heerlen.

#### Aanrechtsubsidie

Als gevolg van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting hebben kostwinners meer profijt van deze korting dan alleenstaanden.<sup>9</sup> De algemene heffingskorting wordt door haar overdraagbaarheid ook wel 'aanrechtsubsidie' genoemd. De aanrechtsubsidie laat een participatie belemmerend effect zien. Zodra de niet-werkende partner betaalde arbeid gaat verrichten, worden de eerste inkomsten namelijk volledig belast (de heffingskorting is immers al verrekend).<sup>10</sup> Mede daarom is er besloten vanaf 2009 de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting geleidelijk

<sup>7</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2011).

<sup>8</sup> Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), pp. 37-40.

<sup>9</sup> H. Vording, K.P. Goudswaard, K. Caminada (2006), p. 139.

<sup>10</sup> H. Vording, K.P. Goudswaard, K. Caminada (2006), p. 133.

af te breken in vijftien jaarlijkse stapjes van 6 2/3 procent.<sup>11</sup> Deze maatregel gaat echter wel gepaard gaat met twee belangrijke uitzonderingen namelijk: de heffingskorting blijft overdraagbaar indien de partner zelf te weinig of geen inkomen heeft (en is geboren vóór 1 januari 1972) en blijft overdraagbaar indien er binnen het huishouden kinderen jonger dan 6 jaar aanwezig zijn.<sup>12</sup> Het participatiebelemmerende effect van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting is berekend door het CPB. Bij het ontbreken van de aanrechtsubsidie zullen vrouwen met een partner 6,3 procent meer gaan werken en alleenstaande ouders 2,1 procent meer gaan werken.<sup>13</sup>

### *Kinderopvangtoeslag*

Kinderopvang is van belang voor de werkgelegenheid en de economische groei omdat ze de arbeidsparticipatie bevordert.<sup>14</sup> Uit onderzoek blijkt dat kinderopvang een belangrijke bijdrage levert aan de arbeidsdeelname.<sup>15</sup> Een verhoging van de kinderopvangtoeslag zou een stimulans kunnen betekenen voor vrouwen om meer te gaan werken. Het blijkt echter dat de mate waarin de kinderopvangtoeslag meer werken stimuleert beperkt is. De toeslag zorgt ervoor dat een extra dag werken aantrekkelijker wordt doordat een dag extra kinderopvang wordt vergoed. Maar de toeslag over reeds gewerkte dagen wordt echter lager als gevolg van de sterke inkomensafhankelijkheid.<sup>16</sup> In 2009 ontvingen ruim 500.000 ouders kinderopvangtoeslag. Er werd toen 3 miljard euro aan kinderopvangtoeslag uitgekeerd; gemiddeld meer dan € 6.000 per aanvrager. Slechts 20 procent van de totale kosten van de formele kinderopvang werden door de ouders zelf betaald.<sup>17</sup> Door een verdere verhoging van de kinderopvangtoeslag zijn de kosten hiervoor in de periode 2002-2009 bijna verviervoudigd (tabel 5).

Het argument voor het gevoerde beleid is gestoeld op de veronderstelling dat een stijging van de kosten van kinderopvang voor de ouders direct opgevat kan worden als een daling van het uiteindelijke loon dat vrouwen verdienen. Hogere kosten ontmoedigen op die manier vrouwen om (meer) te gaan werken. Uit onderzoek van het CPB is echter gebleken dat 200 miljoen euro extra voor de kinderopvang de arbeidsparticipatie nauwelijks zal verhogen.<sup>18</sup> Daarnaast is in 2010 door het CPB geconcludeerd dat bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag geen tot slechts geringe effecten op de arbeidsparticipatie van vrouwen heeft. De snelle stijging van de uitgaven voor de formele kinderopvang hebben slechts kleine effecten gehad op het arbeidsaanbod van vrouwen. Het CPB concludeert dan ook dat verdere verhoging van de kinderopvangtoeslag een zeer kostbaar instrument is voor het verder stimuleren van de arbeidsparticipatie van vrouwen.<sup>19</sup>

<sup>11</sup> C.A. de Kam (2011), p. 68.

<sup>12</sup> Kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit (2010).

<sup>13</sup> L. Kok, P. Hop, H. Pott-Buter, P. Berkhout, L. Janssens, C. Teulings (2007), p. 11.

<sup>14</sup> Tweede kamer (2001-2002).

<sup>15</sup> Centraal Planbureau (1999).

<sup>16</sup> Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), pp. 50-57.

<sup>17</sup> Kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit (2010).

<sup>18</sup> D.J. van Vuuren, E.L.W. Jongen (2004), pp. 84-119.

<sup>19</sup> E.L.W. Jongen (2010), p. 59.



Tabel 5. Collectieve uitgaven kindregelingen (mln. euro, lopende prijzen).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kinderopvangtoeslag	725	755	1028	1001	1343	2058	2825	3034
Kindgebonden budget	280	355	475	570	695	713	832	1045
Combinatiekorting	410	460	479	487	314	324	247	0
Inkomensafhankelijke combinatiekorting	0	0	259	346	557	660	724	1290
Aanvullende alleenstaande- korting	115	120	115	115	120	130	155	175

Bron: Centraal Planbureau, *Onderzoek ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*, Den Haag.

#### *Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)*

Werkende alleenstaande ouders en minstverdienende partners met kinderen tot 12 jaar hebben recht op de IACK. Deze korting heeft als doel de drempel tot deelname aan het arbeidsproces van deze groepen te verlagen. Doordat de korting oploopt bij een hoger inkomen wordt het uitbreiden van de werkweek aantrekkelijker.<sup>20</sup> De IACK is echter lang niet bij alle gerechtigden bekend. Dit kan liggen aan het feit dat de korting wordt uitbetaald op grond van de jaarlijkse aangifte en daardoor minder bekend is.<sup>21</sup> De korting zal daarom niet door alle gerechtigde ouders worden meegewogen bij de keuze om te gaan werken na de geboorte van het eerste kind.<sup>22</sup>

#### *Kindgebonden budget*

Het kindgebonden budget is een inkomens- en vermogensafhankelijke tegemoetkoming van de overheid voor gezinnen met kinderen jonger dan 18 jaar. De hoofdregel luidt: hoe meer kinderen hoe meer kindgebonden budget. Aangezien het budget niet specifiek dient te worden uitgegeven aan de kinderopvang wordt de tegemoetkoming in de praktijk vaak simpelweg toegevoegd aan huishoudelijk inkomen. De ouders krijgen de mogelijkheid om het geld te besteden aan eigenhandige zorg voor hun kinderen. Het kindgebonden budget is daarom geen stimulans voor vrouwen om meer te gaan werken.<sup>23</sup> Door de combinatie van het kindgebonden budget en de aanrechtsubsidie wordt werken minder aantrekkelijk en voltijdzorgen financieel beloond.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), pp. 50-51.

<sup>21</sup> Taskforce DeeltijdPlus(2010), p. 31.

<sup>22</sup> Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), p. 54.

<sup>23</sup> J. Plantenga, L. Kok (2007).

<sup>24</sup> Kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit (2010).

#### 4 Wat weerhoudt vrouwen ervan (meer) te gaan werken?

Veel vrouwen in Nederland werken in (kleine) deeltijdbanen (tabel 6). De participatie in uren is in Nederland beduidend lager dan in andere landen.<sup>25</sup>

Nederlandse vrouwen werken doorgaans niet meer dan drie dagen per week. Uitgaande van gelijkblijvende loonprofielen blijkt dat vrouwen vaak wel meer willen werken, maar dit niet doen (tabel 7). Financiële prikkels beïnvloeden afwegingen en hebben tevens invloed op de motivaties en preferenties van vrouwen.<sup>26</sup> Er is duidelijk aangetoond dat er een effect is, maar tegelijkertijd blijkt dat dit effect beperkt is.<sup>27</sup> Als het effect van de financiële prikkels beperkt is, waarvoor zijn die vrouwen dan wel gevoelig; wat weerhoudt vrouwen ervan om geen vier dagen per week te werken?

De afweging tussen werken en de zorg voor kinderen leidt er vaak toe dat vrouwen deeltijdwerken. In de meeste gevallen geven moeders er de voorkeur aan zelf voor hun kinderen te zorgen. Dit is een reden om niet of een gering aantal uren buitenshuis te werken.<sup>28</sup> Het zijn dus niet zozeer praktische belemmeringen die moeders ervan weerhouden meer te gaan werken. Moeders werken vooral deeltijd omdat zij dit zelf graag willen.<sup>29</sup>

Tabel 6. Deeltijdwerkers naar geslacht (2008).

	% mannen	% vrouwen
EU (gemiddeld)	6	31
Nederland	22	75
Duitsland	8	44
België	7	41
Denemarken	12	36

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Eurostat*, Den Haag/Heerlen.

Mannen maken carrière en het is vaak nog vanzelfsprekend dat de vrouw stopt met werken of een kleine deeltijdbaan neemt om de zorg voor de kinderen op zich te nemen. Deze taakverdeling zorgt er echter wel voor dat die vrouwen een carrière-achterstand oplopen ten opzichte van de man, die moeilijk is in te halen. De bestaande taakverdeling tussen man en vrouw wordt hierdoor gerechtvaardigd. De Nederlandse cultuur lijkt op dit punt duidelijk te verschillen met die in Scandinavië.

<sup>25</sup> N.M. Bosch, E.L.W. Jongen, R.A. de Mooij en D.J. van Vuuren (2007), p. 66.

<sup>26</sup> J.D. Brillman, H. Nijboer, p. 52.

<sup>27</sup> Sociaal Cultureel Planbureau (2008), p. 68.

<sup>28</sup> Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), pp. 40-41.

<sup>29</sup> Sociaal Cultureel Planbureau (2006), pp. 30-32.

Tabel 7. Veranderingswensen ten aanzien van de arbeidsduur, vrouwen (20-56 jaar) met een kleine deeltijd baan, naar sector<sup>a</sup> (in procenten; n = 3747).

	graag minder	precies goed	eventueel wil/kan	graag meer
Overheid	4	71	18	7
Zorg en welzijn	5	66	19	10
Onderwijs	7	68	17	8
Detailhandel	4	66	20	10
Schoonmaak	1	43	29	26
Totaal	5	65	20	11

<sup>a</sup> Het verschil tussen de sectoren is significant op 1%-niveau.

Bron: Sociaal Cultureel Planbureau, *Deeltijd (g)een probleem*, Den Haag

In de Scandinavische landen is de arbeidsparticipatie van moeders beduidend hoger en is de taakverdeling tussen man en vrouw anders geregeld. Het blijkt dat slechts bij iets meer van de helft van de Nederlandse gezinnen de taakverdeling onderwerp van gesprek is.<sup>30</sup> Tevens blijkt dat levensstijlvoorkeuren, die vrouwen al heel vroeg in hun leven ontwikkelen, het meest bepalend zijn voor de keuzes die vrouwen maken. Vrouwen met moderne levensstijlvoorkeuren zijn vaker actief op de arbeidsmarkt. Ondanks die moderne opvatting is het volgens een meerderheid van de moeders het beste voor het kind als deze uitsluitend door de ouders wordt verzorgd omdat ze huiverig staat tegenover formele kinderopvang. Het werken in deeltijd zien de moeders als een oplossing zoals aangegeven in tabel 7. Nog steeds zijn vier op de tien vrouwen van mening dat een gezin er onder lijdt als de vrouw een fulltime baan heeft. Het lijkt erop dat de deeltijdsvoorkeur verweven is in de Nederlandse cultuur, want in 1994 was dit aandeel even hoog.<sup>31</sup>

Ook het Nederlandse onderwijsbeleid past in deze cultuur. Bij schoolgaande kinderen wordt het dagritme grotendeels bepaald door de schooltijden. Het huidige onderwijsbeleid bepaalt dat basisscholen van groep 1 tot en met 8 minimaal 7520 klokuren les moeten geven. Leerlingen moeten in de eerste 4 leerjaren (onderbouw) ten minste 3520 uur les krijgen. In de laatste 4 leerjaren (bovenbouw) is dit 3760 uur.<sup>32</sup> Gemiddeld is de leerling elke dag tussen 14.30 en 16.00 uur klaar met school. Deze schooltijden in combinatie met niet-flexibele werktijden en slechte voor- en naschoolse kinderopvang zorgen ervoor dat veel vrouwen slechts een beperkt aantal uren willen werken.<sup>33</sup>

Daarnaast brengt meer werken vaak te weinig op, in het bijzonder voor alleenstaande moeders die overwegen om vanuit de bijstand te gaan werken (armoedeval).<sup>34</sup> Ook is het voor veel vrouwen financieel weinig aantrekkelijk om meer te gaan werken (deeltijdersval). Het valt op dat het vooral de laagopgeleide moeders zijn die niet werken

<sup>30</sup> Cloin, M. en A. Boelens (2004).

<sup>31</sup> Sociaal Cultureel Planbureau (2008), p. 68.

<sup>32</sup> Rijksoverheid, *Hoe regelen basisscholen de schooltijden en uren*, te raadplegen via: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), onderwerp: schooltijden-en-onderwijstijd.

<sup>33</sup> Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), p. 40.

<sup>34</sup> Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), p. 18.

of stoppen na de geboorte van het eerste kind. Bij de overweging om (meer) te gaan werken is het relevant wat dit uiteindelijk (extra) zal opleveren.<sup>35</sup> In het algemeen geldt dat de overgang van de zorg terug naar de arbeidsmarkt samengaat met een lager loon. Om de kansen op herintreding te vergroten, is het dan ook van belang dat vrouwen met kleine kinderen blijven werken, al is het maar in een heel kleine deeltijd baan. Vrouwen die binding met de arbeidsmarkt blijven houden, presteren later beter. Deze vrouwen bereiken een hoger functieniveau en een hoger loon dan vrouwen die herintreden.<sup>36</sup>

## 5 Aanbevelingen

### *Cultuuromslag*

Ondanks de groei in de arbeidsparticipatie van vrouwen loopt Nederland nog steeds ver achter op de Scandinavische landen. Uit onderzoek komt duidelijk naar voren dat moeders de opvang van hun kinderen liever zelf regelen. Een gering aanbod van opvangmogelijkheden lijkt voor veel moeders niet de reden om niet of weinig te werken.<sup>37</sup> Hoewel in Denemarken het motief voor overheidsbemoediging met betrekking tot kinderopvang, in tegenstelling tot Nederland, niet primair het combineren van zorg en arbeid is, ligt de arbeidsparticipatie van vrouwen in Denemarken beduidend hoger.<sup>38</sup> Een cultuuromslag kan bijdragen aan een verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Deze omslag kan geforceerd worden door de kwaliteit en toegevoegde waarde van de kinderopvang en het onderwijs te verbeteren. Daarnaast kan dit door meer bewustheid te creëren bij ouders (door bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes). Ook de schooltijden zouden aangepast kunnen worden. Zweden heeft inmiddels goede ervaringen opgedaan met de brede school, waarbij scholen open zijn van 7.00 uur tot 19.00 uur.<sup>39</sup> Nederlandse scholen moeten een pakket kunnen aanbieden waarbij opvang en onderwijs wordt gecombineerd tot 19.00 uur, de geïntegreerde dagopvang zal de norm moeten worden. Verder zou er nog gedacht kunnen worden aan een vervroeging aan de onderkant van de leerplicht.

De negen- tot vijfnorm zou losgelaten kunnen worden, hierbij kan worden gedacht aan een verruiming van de winkeltijdenwet en overheidsdiensten moeten vaker digitaal worden geregeld zodat bijvoorbeeld het ophalen van een paspoort na werktijd makkelijker wordt. Overheid en werkgevers zouden thuis- en flexibel werken verder kunnen stimuleren. Het doorbreken van de rollenpatronen zou kunnen resulteren in een evenwichtiger verdeling van taken tussen mannen en vrouwen met als mogelijk gevolg een hogere algehele arbeidsparticipatie, met reeds genoemde voordelen.<sup>40</sup> Beleidsmakers zouden zich specifiek moeten richten op de groep die wel meer wil gaan werken, maar dit nog niet doet. Het is daarbij van groot belang dat men meer inzicht krijgt in waarom deze vrouwen besluiten in deeltijd te werken en waarom ze niet besluiten meer uren te gaan werken. Om de levensstijlvoorkeuren al vroegtijdig op een

<sup>35</sup> Centraal Planbureau (2011), Den Haag, p. 3.

<sup>36</sup> Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), pp. 37 -39.

<sup>37</sup> Sociaal Cultureel Planbureau (2006), pp. 67-68.

<sup>38</sup> E. van Bostelen (2006), pp. 20-22.

<sup>39</sup> Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), p. 67.

<sup>40</sup> Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), p. 41.

modern niveau te krijgen is een cultuuromslag noodzakelijk.<sup>41</sup> Financiële prikkels die kunnen bijdragen aan een cultuuromslag moeten duidelijk, begrijpelijk en langdurig zijn.<sup>42</sup> De beleidsmakers zullen daarbij niet moeten vastklampen aan de gedachte dat de financiële prikkels het meest effectieve beleidsinstrument is om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen.

#### *Versneld afbouwen aanrechtsubsidie*

Directe afschaffing van de regeling heeft volgens berekeningen participatie bevorderende effecten.<sup>43</sup> Het kabinet heeft weliswaar dit advies ter harte genomen, maar maakt wel uitzonderingen voor het geval dat de partner zelf te weinig of geen inkomen heeft (en is geboren vóór 1 januari 1972) en indien er binnen het huishouden kinderen onder de zes jaar aanwezig zijn. Tevens wordt de aanrechtsubsidie in 15 jaar afgebouwd tot 0 procent. De politieke keuze van het kabinet zorgt ervoor dat de effectiviteit van het afschaffen van de aanrechtsubsidie sterk verwatert. Directe afschaffing heeft wel een daling van de koopkracht tot gevolg.<sup>44</sup> Gezien de huidige economische situatie lijkt het verstandig om de aanrechtsubsidie niet direct af te schaffen, maar gelijkmatig, opdat tegen de tijd dat de vraag naar arbeid stijgt het arbeidsparticiperende effect van de afschaffing zijn intrede kan doen.

#### *Kinderopvangtoeslag*

De effectiviteit van een hogere kinderopvangtoeslag lekt weg door het substitutie-effect. Er vindt slechts een verschuiving plaats van informele naar formele kinderopvang.<sup>45</sup> Een bezuiniging op deze toeslag is dan ook opgenomen in het regeerakkoord tussen VVD en PvdA.<sup>46</sup> De meeste moeders die willen (blijven) werken na de geboorte van het eerste kind noemen kinderopvang als een voorwaarde om dit mogelijk te maken. De opvang blijkt echter geen obstakel te zijn geweest. Slechts weinig vrouwen werken na de komst van het eerste kind minder uren dan zij zelf gepland hadden. In gevallen waarbij vrouwen wel minder zijn gaan werken is het ontbreken van kinderopvang zelden de reden.<sup>47</sup> Zowel Amerikaans als Europese studies tonen aan dat hoge, door ouders betaalde kosten voor kinderopvang, slechts een beperkt effect hebben op de participatiebeslissing van vrouwen.<sup>48</sup> De opvang dient vanuit de overheid in voldoende mate te zijn georganiseerd, maar verdere intensivering is niet noodzakelijk.

#### *Promoten en een eventuele verhoging inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)*

De IACK is evenals de kinderopvangtoeslag specifiek gericht op het stimuleren van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Het voordeel van de IACK ten opzichte van de kinderopvangtoeslag is echter dat deze voor zowel formele als informele kinderopvang gebruikt kan worden. Een verhoging van de korting zal evenwel niet direct een sterk

<sup>41</sup> Taskforce DeeltijdPlus (2010).

<sup>42</sup> J.D. Brillman, H. Nijboer (2010), p. 52.

<sup>43</sup> L. Kok, P. Hop, H. Pott-Buter, P. Berkhout, L. Janssens, C. Teulings (2007), p. 11.

<sup>44</sup> C. Teulings, M. Hajer, CPB/PBL (2012), p. 191.

<sup>45</sup> E.L.W. Jongen (2010), p. 59.

<sup>46</sup> Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober (2012), p. 65.

<sup>47</sup> Sociaal Cultureel Planbureau (2006), p. 31.

<sup>48</sup> T.K. Viitanen (2005), pp. 149-170.

positief effect hebben op die arbeidsparticipatie.<sup>49</sup> Een verhoging maakt het echter wel aantrekkelijker voor veel vrouwen die al aan het werk zijn om meer uren te gaan werken.<sup>50</sup> Als gevolg van een hoger inkomen vervalt het recht op inkomensafhankelijke regelingen (kinderopvangtoeslag, huurtoeslag). Een hogere inkomensafhankelijke combinatiekorting zou dit kunnen compenseren.

Daarbij kan een verhoging van de IACK de koopkrachtgevolgen van de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag beperken.<sup>51</sup> Er zijn mogelijkheden om het effect van de IACK in haar huidige vorm te optimaliseren door de bekendheid te vergroten. De overheid kan de korting meer promoten door middel van bijvoorbeeld een grote voorlichtingscampagne. Daarnaast zouden alle gerechtigden de korting kunnen verzilveren door deze al vooraf in te vullen in de aangifte, de korting zal hierdoor begrijpelijker en zichtbaarder worden en uiteindelijk meer effect sorteren.<sup>52</sup> Ten slotte kan er gedacht worden aan een verdere uitbreiding van het bereik van de IACK naar alle tweeverdieners, dit maakt werken voor alle vrouwen meer lonend.<sup>53</sup> Afgevraagd kan worden of de minstverdienende partners überhaupt recht moeten hebben op de IACK. Alleenstaande ouders hebben te maken met armoedeval door het vervallen van uitkeringen, maar minstverdienende partners met (of zonder kinderen) hebben daar geen last van.<sup>54</sup> Deze maatregel zal de IACK een algemener karakter geven en daarmee de kosten verhogen.

## 6 Conclusie

We hebben onderzocht in hoeverre het nog mogelijk is de arbeidsparticipatie van vrouwen specifiek te stimuleren binnen het fiscaal-economisch beleid, of dat deze stimulering juist dient te worden gezocht buiten de fiscaliteit? Wij hebben gekeken naar maatregelen die effect hebben op de arbeidsparticipatie van vrouwen en aangegeven waarom stimulering van deze groep tot meer arbeid van belang is. Wij concluderen dat het fiscaal-economisch beleid beperkte ruimte biedt het arbeidsparticipatiebeleid verder uitbreiden. Wij zien nog mogelijkheden binnen de IACK. De IACK heeft als grote voordeel dat het ouders de keuze laat kinderopvang formeel dan wel informeel te regelen. De bekendheid van de IACK kan naar een hoger niveau worden gebracht om zo het effect van de maatregel in haar huidige vorm te optimaliseren. Nadat dit is bereikt kan een ex-postanalyse uitwijzen of een verhoging effectief zal zijn. De aanrechtsubsidie zal versneld afgebouwd kunnen worden. Als gevolg hiervan zou de arbeidsparticipatie van vrouwen stijgen. Kinderopvang wordt door moeders gezien als randvoorwaarde voor toetreding tot de arbeidsmarkt. Verdere intensivering van de kinderopvangtoeslag is echter niet noodzakelijk. Bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag hebben geringe gevolgen voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. De belangrijkste conclusie is dat een verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen vooral dient te worden gezocht buiten de fiscaliteit. De beleidsmakers zouden zich niet moeten vastklampen aan de gedachte dat financiële prikkels het meest effectieve beleidsinstrument zijn om de

<sup>49</sup> L. Kok, P. Hop, H. Pott-Buter, P. Berkhout, L. Janssens, C. Teulings (2007), p. 11.

<sup>50</sup> Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), p. 7.

<sup>51</sup> Brief van de Minister van Financiën, *Belastingplan (2012)*, p. 13.

<sup>52</sup> J.D. Brillman, H. Nijboer (2010), p. 48.

<sup>53</sup> Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), p. 142.

<sup>54</sup> Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), p. 54.

arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen. Deeltijdwerken is een onderdeel van de huidige arbeidscultuur onder vrouwen. Het onderwijs kan beter worden afgestemd op de wensen van de vrouw, geïntegreerde dagopvang zal de norm moeten worden. De taakverdeling binnenshuis moet in meer gezinnen onderwerp van gesprek worden. Het doorbreken van de rollenpatronen zal resulteren in een evenwichtiger verdeling van taken tussen mannen en vrouwen met als gevolg een hogere algehele arbeidsparticipatie.

### **Caspar Bonnemaier en Jorick Wijnen**

\* Masterstudenten Fiscaal Recht aan de Universiteit Leiden. In het kader van het mastervak Fiscaal-economisch Beleid aan de Universiteit Leiden hebben wij dit artikel geschreven. Tevens hebben wij het artikel gepresenteerd bij het Ministerie van Financiën. Wij danken prof. dr. C.L.J. Caminada voor zijn betrokkenheid, ondersteuning en advies bij het schrijven van het artikel.

### **Literatuur**

Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Rotterdam.

Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel - Interimrapport*, Den Haag.

Borghans, L. (2009), Grenzen aan het fiscaal stimuleren van arbeidsparticipatie, *TPEdigitaal*, 3 (2).

Bosch N.M., E.L.W. Jongen, R.A. de Mooij en D.J. van Vuuren (2007), Fiscaal beleid en arbeidsparticipatie, in C.L.J. Caminada, A. M. Haberham, J.H. Hoogteijling, H. Vording (red.), *Belasting met Beleid, Meijersreeks nr. 134*, Den Haag: Sdu Fiscale en Financiële Uitgevers.

Bostelen, E. Van (2007), *Eindrapportage, internationaal vergelijkend onderzoek kinderopvang een vergelijking met veel variabelen*, Capgèmini.

Brilman J.D., H. Nijboer, Het fiscale stelsel vanuit gedragseconomisch perspectief, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, nr. 1, 2010.

Centraal Bureau voor de Statistiek, persbericht *Werkgelegenheid zorg groeit spectaculair*, te raadplegen via [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl), doorklikken thema's, arbeid en sociale zekerheid, publicaties, artikelen en persberichten, 2011.

Centraal Planbureau (1999), *Macro Economische Verkenning*, Den Haag 1998.

Centraal Planbureau (2011), *Ex post analyse kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*, Den Haag.

Cloin, M. en A. Boelens (2004). Onbetaalde arbeid en de combinatie van arbeid en zorg. In: W. Portegijs, A. Boelens en L. Olsthoorn (red.), *Emancipatiemonitor 2004*. Den Haag: SCP / CBS.

Jongen, E.L.W. (2010), *Child care subsidies revisited*, Centraal Plan Bureau, Den Haag.

Kabinetsreactie op RWI-advies: *De Drempel over*, Advies over het aanboren van onbenut participatiepotentieel, 26 februari 2008.

- Kam, C.A. de (2011), *Sociale Zekerheid*, in: C.A. de Kam en J.H.M. Donders (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit (2010), *Factsheet; kinderopvang en arbeidsparticipatie van vrouwen (2010)*, Den Haag.
- Kok L., P. Hop, H. Pott-Buter, P. Berkhout, L. Janssens, C. Teulings (2007), *Kosten en baten van participatiebeleid*, SEO-rapport nr. 960, Amsterdam.
- Plantenga, J., L. Kok (2007), *Nederland werkt en moeder ook*, Den Haag: E-Quality, kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit.
- Regeerakkoord VVD – PvdA 29 oktober 2012, *Bruggen slaan*, Den Haag.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2006), *Hoe het werkt met kinderen. Moeders over kinderopvang en arbeidsparticipatie*, Den Haag.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2008), *Nederland deeltijdland, vrouwen en deeltijdwerk*, Den Haag.
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Centraal Plan Bureau, Den Haag.
- Taskforce DeeltijdPlus (2010), *De discussie voorbij*, eindrapport taskforce deeltijdplus, Den Haag, Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid.
- Teulings C., M. Hajer, (2012), *Keuzes in Kaart 2013-2017*, Programma doorberekening GroenLinks.
- The Mirrlees Review (2011), *Tax by Design. The Mirrlees Review*, New York, Oxford University Press.
- Viitanen T.K., Cost of childcare and Female Employment in the UK, *LABOUR*, 2005, nr. 19.
- Vording H., K.P. Goudswaard, K. Caminada (2006), *De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek?*, in: A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijf jaar Wet IB 2001*, Meijersreeks nr. 114, Kluwer, Deventer.
- Vording H., *Werk, werk, werk! Maar hoe zit het met de werking van fiscale instrumenten?*, *Openbare Uitgaven*, nr. 2, 1996.
- Vuuren, D.J. van, E.L.W. Jongen (2004), *Kinderopvang, verlofregelingen en arbeidsparticipatie*, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, nr. 25, pp. 84-119.
- Stukken Tweede Kamer*. Brief van de Minister van Financiën, *Belastingplan 2012*, Kamerstuk no. 162359, Den Haag, pp. 13.
- Tweede kamer (vergaderjaar 2001-2002), *Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang)*, Memorie van Toelichting, kamerstuk 28447 nr. 3, Den Haag.
- Website [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), onderwerp : schooltijden-en-onderwijstijd, hoe regelen basisscholen de-schooltijden en lesuren.