

Tijdschrift voor **Openbare Financiën**

Editie jaargang 43, 2011, nr. 2

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

1	Van de redactie <i>L. Hoffman</i>	56
2	Ongewenste herverdeling en het pensioenakkoord <i>H.A.A. Verbon</i>	58
3	Effectiviteit WAO- en AOW-hervormingen gemodelleerd <i>J.M. van Sonsbeek</i>	69
4	Marktwerking en het "wat" en "hoe" van het publiek belang <i>F.A.G. den Butter</i>	78
5	Topinkomens in het onderwijs <i>B.L. van Hulst, E. van der Boom, C.M.G. Haelermans, S. van de Vlasakker</i>	93
6	Wordt de nieuwe vitaliteitsregeling een succes? <i>L. Delsen en J. Smits</i>	102
7	Fondsvorming <i>J. van der Bij</i>	115
8	Een BTW-compensatiefonds voor de zorg? Ervaring bij gemeenten zijn nog niet overtuigend <i>M.C. Wassenaar</i>	127
9	De crisis, de bank en de wet <i>C.A. Hazeu</i>	138

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 uitpuutend 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
Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus 95328
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
drs. R. Goudriaan, René
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees
prof. dr. H. de Groot, Hans
prof. dr. C.A. de Kam, Flip
drs. H.M. van de Kar, Hans
prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees
drs. A.P. Ros, Arie

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

Uitgever

Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Website: www.wimdreesstichting.nl

ISSN 1875-8401

Van de redactie

Deze aflevering van TvOF bevat weer een aantal actuele artikelen, waarin nauwe verbindingen worden gelegd tussen de theorie van de openbare financiën en de praktijk daarvan.

Begonnen wordt met een artikel van Verbon over herverdeling binnen en tussen generaties in het Nederlandse pensioenstelsel. Verbon toont aan dat het pensioenakkoord, waarover binnenkort een beslissing moet vallen, de wenselijke herverdeling tussen generaties beperkt, maar tevens een perverse herverdeling binnen generaties kan versterken.

Als je het hebt over pensioenen, heb je het ook over de AOW. Naar aanleiding van zijn proefschrift behandelt Van Sonsbeek hoe je met microsimulatiemodellen hervormingen in de sociale zekerheid kunt ondersteunen. Op basis van analyses op het gebied van arbeidsongeschiktheid en AOW, wordt aangegeven hoe met deze modellen de instroom in de Wajong kan worden beperkt en dat leeftijdverhoging van de AOW effectief is.

In de afgelopen periode is veel geschreven en gediscussieerd over nut en zinvolheid van marktwerking. Naar aanleiding van discussies in een werkgroep van de WRR die thans een rapport voorbereidt dat eind dit jaar zal verschijnen, schrijft Den Butter, over het onderscheid tussen de "wat-vraag" en de "hoe-vraag" van het publiek belang. Waar geldt het primaat van de politiek en wanneer moeten economische argumenten de doorslag geven?

In januari is het wetsvoorstel normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector ingediend bij de Tweede Kamer. Daarin worden onder meer voor de onderwijssectoren sectorale beloningsmaxima voorgesteld. Van Hulst, Van der Boom, Haelermans en Van de Vlasakker geven in hun artikel aan dat de in het onderwijs bestaande beloningscodes niet toereikend hoeven te zijn om tot deze maxima te komen. Het kabinet-Rutte wil de spaarloonregeling en de levensloopregeling opheffen en naar verwachting vervangen door een nieuwe regeling, de vitaliteitsregeling. Delsen en Smits behandelen in hun artikel de drie regelingen en geven aanbevelingen hoe van de vitaliteitsregeling een succes te maken.

Van der Bij schrijft in zijn artikel over de voor- en nadelen van begrotingsfondsen. Deze worden door het rijk, met uitzondering van de verdeelfondsen (gemeente- en provinciefonds) en de fondsen die uitgaven en inkomsten in de tijd egaliseren (Infrastructuurfonds en het op te richten Deltafonds) geleidelijke aan opgeheven. Maar er zijn ook fondsen van lokale overheden en van de Europese Unie.

Hoewel het kabinet fondsen wil afschaffen, staat in het regeerakkoord wel het voornemen een BTW-compensatiefonds in te voeren voor de care en de cure-sector. Op grond van een analyse van een dergelijk fonds voor gemeenten zet Wassenaar vraagtekens bij het nut van een dergelijk fonds.

Tot nu toe is toezicht op financiële instellingen en markten een terrein van financieel specialisten, maar naarmate de schuldencrisis urgenter wordt, met mogelijke gevolgen

voor de uitvoering van de rijksbegroting, wordt het ook een onderwerp waarmee deskundigen op het terrein van openbare financiën zich bezig zullen moeten houden. In het laatste artikel behandelt Hazeu de noodzaak van meer en beter toezicht.

Leen Hoffman

(On)gewenste herverdeling en het pensioenakkoord

H.A.A Verbon*

Samenvatting

Dit artikel bespreekt de herverdeling binnen en tussen generaties die in het Nederlandse pensioenstelsel plaatsvindt. De herverdeling tussen generaties beperkt voor iedere generatie het effect van macro-economische risico's samenhangend met de demografische ontwikkeling. Hervreiding binnen generaties is echter ten nadele van lage inkomens. De afspraken in het pensioenakkoord beperken de (wenselijke) herverdeling tussen generaties, maar kunnen de perverse herverdeling binnen generaties versterken.

Trefwoorden: pensioen, pensioenakkoord

1 Inleiding

Eén van de positief gewaardeerde kenmerken van het Nederlandse pensioenstelsel is dat zowel omslag als kapitaaldekking een grote rol spelen bij de financiering. Door omslag gefinancierde pensioenen werden vaak ingevoerd in een periode dat de kapitaalmarkt niet goed functioneerde. De AOW in de Verenigde Staten bijvoorbeeld was midden in de Grote Depressie ingevoerd, omdat veel ouderen door de beurskrach van 1929 een groot deel van hun vermogen waren kwijt geraakt en in armoede leefden. Het omslagstelsel was daarom de enige manier om arme of berooide ouderen van een pensioeninkomen te voorzien. Vlak na de Tweede Wereldoorlog werd in Nederland een voorloper van de AOW ingevoerd om dezelfde reden als in de VS. De meeste ouderen waren tijdens de crisis en de daarop volgende oorlog niet in staat geweest te sparen voor de oude dag en/of hun vermogen kwijt geraakt.

Het kapitaaldeckingsstelsel is dus gevoelig voor financiële crises die de financiering van pensioenen onmogelijk maken (zoals in de jaren 30 en de daarop volgende oorlog) of in ieder geval tijdelijk heel duur maken (zoals bij de financiële crisis die in 2008 begon). De op omslag gebaseerde AOW is niet gevoelig voor financiële crises en zorgt voor een betrouwbare bodem in het pensioenstelsel ten tijde van crisis. Tevens betekent de inbouw van omslag in de aanvullende pensioenregelingen zelf dat de gevolgen van financiële tegenvallers voor die laatste regelingen beperkt blijven.

Desondanks staat het Nederlandse pensioenstelsel onder grote druk en lijkt het aan een grote beurt toe. De besluitvorming verloopt echter moeizaam. Het kabinet-Balkenende IV had de verhoging van de AOW-leeftijd met twee jaar op het programma staan. Dat leidde tot maatschappelijk verzet omdat er naar de mening van velen te weinig rekening werd gehouden met mensen met lage inkomens, die vaak vanaf jonge leeftijd in een zwaar beroep werkzaam zijn geweest. Het wetsvoorstel dat door het kabinet eind 2009 werd ingediend, deed wel een poging een regeling te treffen voor dit probleem, maar ging de discussie over de definitie van het zware beroep uit de weg. Het wetsvoorstel is

vervolgens niet behandeld door het parlement wegens de ontijdige val van het kabinet in 2010.

Ook in de sfeer van de aanvullende pensioenen is er kennelijk behoefte aan hervorming. In juni 2010 sloten de sociale partners een pensioenakkoord waarin de contouren van een nieuw pensioenstelsel werden vastgelegd (Stichting van de Arbeid, 2010). Een belangrijk element van dat akkoord was dat deelnemers meer van het risico op fluctuerende rendementen zouden gaan dragen, maar dat dit niet gepaard zou mogen gaan met stijgende premies. Een tweede element is de geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd gelijk opgaand met een verhoging van de AOW-leeftijd. Er is geen voorziening voor mensen met zware beroepen en/of een langdurig arbeidsverleden. Het is voor iedereen mogelijk op 65-jarige leeftijd met werken te stoppen, maar dit gaat gepaard met koopkrachtverlies door een min of meer proportionele verlaging van de pensioenuitkering, inclusief de AOW.

Sommige vakbonden steunen het pensioenakkoord niet, omdat zij vinden dat er te veel risico naar de werknemers wordt overgeheveld en de werkgevers, daarentegen, zich aan de verantwoordelijkheid voor het stelsel onttrekken. Bovendien vinden zij dat de door het kabinet-Rutte in het vooruitzicht gestelde compensatie in de vorm van een hogere AOW-uitkering te veel gefinancierd wordt door het opheffen van belastingfaciliteiten waar vooral ouderen met lage inkomens van profiteren. Of het pensioenakkoord uiteindelijk door de leden van de vakbond zal worden gesteund is op het moment van schrijven van dit artikel (juli 2011) onzeker.

Dat het Nederlandse pensioenstelsel ter discussie staat is niet zo erg verwonderlijk. Uiteindelijk betekent een semi-collectief pensioenstelsel, linksom of rechtsom, dat er sprake is van herverdeling. Dit kan zijn herverdeling tussen generaties of binnen generaties, al dan niet met tussenkomst van de overheid of werkgevers. Die herverdeling kan in goede tijden voor pensioenfondsen (jaren tachtig) plaatsvinden, maar uiteraard ook in slechte tijden zoals nu.

Een stelling die in dit artikel zal worden betrokken is dat herverdeling tussen generaties in de AOW, maar zeker ook in de aanvullende pensioenen een (noodzakelijke) correctie vormt op ongewenste uitkomsten van macro-economische ontwikkelingen. Intergenerationele solidariteit is noodzakelijk om de welvaart van jongeren en ouderen in balans te houden. De herverdeling binnen generaties die in het Nederlandse pensioenstelsel plaatsvindt, leidt daarentegen tot ongewenste uitkomsten, namelijk herverdeling van lage inkomens naar hoge inkomens in een pensioenfonds. Voor beide vormen van herverdeling geldt overigens dat die afhangt van toevallige kenmerken van de populatieverdeling van de bedrijfstak of het bedrijf waarop het aanvullende pensioen betrekking heeft. Bedrijven met, bijvoorbeeld veel oudere werknemers, kunnen dan in een moeilijke concurrentiepositie terecht komen ten opzichte van 'jongere' bedrijven en daarom gewenste herverdeling niet toepassen of verminderen. Dit kan een argument zijn om de herverdeling meer op nationaal niveau plaats te laten vinden via een nationaal pensioenstelsel.

2 Herverdeling

Het is evident dat de AOW tot herverdeling tussen generaties leidt door de toepassing van het omslagstelsel. De AOW zorgt ervoor dat op minimumniveau de ouderen kunnen delen in de welvaartstoename van de jongeren. Ook bij het aanvullende pensioen is er echter impliciet sprake van de toepassing van het omslagstelsel doordat niet iedere generatie zijn eigen pensioenuitkeringen volledig financiert. Als de opbrengsten op de beleggingen door pensioenfondsen voor een generatie tegenvallen, kunnen door tussentijdse premieverhogingen andere generaties bijspringen en vice versa. Zoals hieronder betoogd zal worden, is deze intergenerationele herverdeling voor een deel te voorspellen op basis van macro-economische ontwikkelingen en in dat opzicht ook gewenst. Dat geldt echter niet voor de intragenerationele herverdeling die vooral een gevolg is van ons specifieke pensioenstelsel waarbij de doorsneepremie een grote rol speelt.

Tussen generaties

In Nederland zijn aanvullende pensioenregelingen lang als onaantastbaar beschouwd, terwijl de door omslag gefinancierde AOW een risico vormde. De gedachte was dat door vergrijzing de premie onder het omslagstelsel omhoog zou schieten; het kapitaaldeckingsstelsel zou echter voortdurend vermogen blijven accumuleren¹. Vergrijzing leidt echter ook tot problemen voor het kapitaaldeckingsstelsel, namelijk in de vorm van een dalend rendement op kapitaalbeleggingen. Hoewel het recente vermogensverlies van pensioenfondsen grotendeels veroorzaakt is door de kredietcrisis van 2008, is dit verlies ook een gevolg van een langdurige rentedaling die op basis van demografische factoren te verwachten is.

Om deze daling te illustreren wordt in tabel 1 een numeriek voorbeeld opgevoerd van een gesloten economie met drie generaties, namelijk jongeren, middelbaren en ouderen. (zie ook Verbon, 1998 voor een soortgelijke analyse). De jongeren en middelbaren werken, de ouderen zijn gepensioneerd. De totale productie wordt berekend op basis van een Cobb-Douglas productiefunctie met arbeid en kapitaal, waarbij de constante factoraandelen voor arbeid en kapitaal gelijk zijn aan respectievelijk 85% en 15%. Er is geen economische groei. Het totale kapitaal in een bepaalde periode is gelijk aan de besparingen van de huidige middelbaren en de ouderen die in de vorige perioden zijn gebruikt voor de productie van kapitaalgoederen. De ouderen zijn daarom eigenaar van het kapitaal en ontlenen daaraan een claim op een pensioeninkomen. Voor de hoogte van het pensioeninkomen zijn de ouderen mede afhankelijk van het rendement op het ingebrachte financiële kapitaal. Dit aanbod van financieel kapitaal, of beter, de besparingen, wordt bepaald op basis van een nutsfunctie waarbij in een stationaire toestand de consumptie in alle perioden van het leven gelijk is. Iedere generatie spaart voor zichzelf, zodat de kapitaalbeloning in een periode geheel ten goede komt aan de dan levende ouderen. Dat wil zeggen, dat ieder cohort zijn eigen pensioeninkomen financiert door middel van een defined-contribution systeem. Er is geen AOW.

¹ Zo werd er nog in 2000 gedacht dat pensioenfondsen een 'structureel' vermogensoverschot hadden dat besteed zou kunnen worden (zie bijvoorbeeld Koedijk en Tamminga, 2000 en de reactie daarop van Verbon, 2000).

Tabel 1. Inkomens en consumptie in een simpel neo-klassiek model met overlappende generaties^{*)}

Jaar	Jongste generatie	Loonvoet	Rentevoet	Jongeren	Consumptie Middelbaren	Ouderen	Consumptie Jong/Oud	Nut jonge generatie
1930	1.5	694	471	545	545	545	1.00	-2.61
1950	2.5	669	581	493	561	585	0.84	-2.85
1970	3.5	650	681	494	564	640	0.77	-3.00
1990	4.5	661	621	522	541	621	0.84	-2.99
2010	3.5	686	504	554	534	557	0.99	-2.83
2030	3.5	709	418	551	534	514	1.07	-2.77
2050	3.5	694	471	545	545	545	1.00	-2.82

^{*)} Loon, rendement en consumptie zijn met 1000 vermenigvuldigd.

In tabel 1 wordt uitgegaan van een kleine stagnerende bevolking (in 1930), waarin iedere generatie dezelfde consumptie kent. Vanaf 1950 neemt door een geboortengolf het aantal jongere werkenden toe tot 2010 waarna het aantal jongeren zich stabiliseert. Vanaf 2050 is dan iedere generatie weer even groot en de bevolking stationair. Deze demografische ontwikkeling is enigszins gestileerd, maar toch redelijk in overeenstemming met de feitelijke naoorlogse babyboom en de daarop volgende babybust die zich in grote delen van de wereld voordeden. Deze demografie leidt ertoe dat de loonvoet aanvankelijk daalt en de rentevoet stijgt. Naarmate de geboortengolf zich verplaatst door de bevolking neemt het positieve effect op de rentevoet af. In 2030 is de vergrijzing in dit voorbeeld op zijn hoogtepunt en ligt de rentevoet op het laagste niveau van de beschouwde perioden. Vanaf 2050 wordt aangenomen dat de bevolkingsopbouw weer evenwichtig is en zijn de factorbeloningen weer op hun evenwichtsniveau. De consumptie van de drie onderscheiden generaties is dan ook weer aan elkaar gelijk.

In de voorlaatste kolom van tabel 1 wordt ter illustratie getoond hoe de consumptie van de jongeren zich verhoudt tot de consumptie van de ouderen. Uitgaande van een consumptieratio van 1 in het oorspronkelijke evenwicht daalt deze ratio vervolgens waarna deze door de veroudering van de bevolking weer toeneemt. Op het hoogtepunt van de vergrijzing (in 2030) kunnen de jongeren meer consumeren dan de ouderen. De reden van deze ontwikkeling is dat de (jonge) werkenden door de geboortengolf eerst relatief overvloedig worden en daarna relatief schaarser. Deze veranderende schaarsteverhoudingen weerspiegelen zich in de loon-renteverhouding: het rendement op financieel kapitaal ten opzichte van de verdiende lonen stijgt eerst om vervolgens te dalen. In een vergrijzende samenleving daalt dus voor de pensioenfondsen het rendement op de belegde premies in verhouding tot de lonen. Kapitaal wordt daarentegen eerst schaarser en daarna relatief overvloediger, waardoor de waarde van de oudedagsvoorziening voor ouderen (in de vorm van een claim op de inkomsten uit kapitaal) in de loop van de tijd daalt. Dat betekent dat het bij een constante premie moeilijker wordt de pensioeninkomens gelijk op te laten lopen met de welvaart van de jongeren.

Als dan inderdaad iedere generatie zijn eigen pensioen moet financieren, zoals hier is aangenomen, ontstaan er welvaartsverschillen tussen de generaties. Zo zal de generatie die in 1970 de arbeidsmarkt betreedt in alle fasen van het leven de laagste consumptiemogelijkheden kennen. Uit de laatste kolom blijkt dat deze generatie ook de laagste welvaart van alle generaties bereikt. Deze verschillen kunnen door middel van een pensioenstelsel met doorsneepremie waarbij generaties solidair zijn deels worden gecompenseerd. Bij een relatief omvangrijke beroepsbevolking en hoge rendementen op kapitaalbeleggingen, zoals in de tabel geldt voor de periode 1970 tot 1990, kan dan de pensioenpremie relatief laag zijn. Aangezien de komende decennia de bevolking in een groot deel van de wereld zal vergrijzen, komen de pensioenfondsen naar verwachting in een situatie terecht waar de premies hoog zouden moeten zijn om de reële waarde van de pensioenen te kunnen handhaven. Omdat de dan jonge generaties relatief rijk zijn door hoge lonen en (vanaf 2050) hoge kapitaalbeloningen is deze vorm van intergenerationale overdracht via de aanvullende pensioenen te rechtvaardigen. De generatie immers die in 2030 de arbeidsmarkt opkomt, is de generatie die zonder intergenerationale overdrachten de op een na hoogste welvaart van alle generaties weet te bereiken, .

Binnen generaties

De ontwikkeling van het Nederlandse pensioenstelsel in de afgelopen decennia kan kort samengevat worden met de slogan: 'private rijkdom naast publieke armoede'. Terwijl aanvullende pensioenregelingen voortdurend verbeterd zijn (private rijkdom) is de AOW als basisvoorziening door beleidsmaatregelen minder solide geworden (publieke armoede). Dankzij aanvullende pensioenen zijn ouderen gemiddeld steeds rijker geworden. Mensen boven de 65 jaar hebben nu gemiddeld zelfs meer te besteden dan mensen onder de 65 jaar (zie commissie Goudswaard, 2010, blz. 22). Toch blijven er ouderen die geen of een laag aanvullend pensioeninkomen hebben. Dat zijn meestal mensen die vroeger lage inkomens hadden, veelal ongezond waren, en met een onregelmatig werkpatroon. Zij zijn na hun 65e afhankelijk van de AOW. De AOW-uitkering heeft, in tegenstelling tot de aanvullende pensioeninkomens, de afgelopen dertig jaar de welvaartsontwikkeling niet gevolgd. De koopkracht van de AOW is daardoor achter gebleven bij die van de lonen (zie hiervoor ook Verbon, 2009). Dat is een belangrijke reden waarom gelijk met de toename van het gemiddeld inkomen van ouderen de inkomensongelijkheid onder ouderen vanaf 1998 is toegenomen (Commissie Goudswaard, 2010, blz. 21).

Bovendien versterken de aanvullende pensioenstelsels zelf de inkomensongelijkheid onder ouderen. In deze stelsels bouwen hoger opgeleiden in het middelloonstelsel meer pensioenaanspraak op dan waarvoor ze betalen, terwijl voor laag opgeleiden het omgekeerde geldt (zie Nelissen, et al, 2011). De reden daarvoor is dat de doorsneepremie impliceert dat iedere deelnemer van eenzelfde pensioenfonds ongeacht leeftijd of inkomen eenzelfde percentage van de pensioenaanspraak opbouwt. Omdat een euro pensioenpremie voor het pensioenfonds een lagere opbrengst heeft naarmate de deelnemer ouder is, zorgt dit kenmerk er voor dat voor jongere deelnemers de feitelijke pensioenopbouw lager is dan overeenkomt met de actuarieel zuivere opbrengst op hun premies. Voor ouderen geldt het omgekeerde. Aangezien de inkomensverschillen onder

oudere deelnemers groter zijn dan onder jongere deelnemers heeft dit tot gevolg dat de jongere deelnemers in ongeveer gelijke (of eigenlijk: in 'gelijkere') mate bijdragen aan de pensioenopbouw van de oudere deelnemers, maar dat van de oudere deelnemers vooral degenen met de hoogste inkomens profiteren. Om deze reden vindt er intragenerationele herverdeling plaats van deelnemers met een laag en relatief constant inkomensverloop naar mensen met een sterk stijgend inkomensprofiel over de carrière. Om deze herverdeling te illustreren wordt in tabel 2 het effect van de doorsneepremie berekend voor het geval het pensioenfonds uit twee even grote groepen, "armen" en "rijken" bestaat. In de eerste twee perioden, die elk 20 jaar omvatten, werken de armen en de rijken en betalen een premie over hun inkomen (na aftrek van de AOW-franchise) van 18%. In de derde periode die 22 jaar beslaat, ontvangen beide groepen een pensioeninkomen. De pensioeninkomens van een cohort worden geheel gebaseerd op de premies die het cohort zelf heeft ingebracht. Er is dus geen intergenerationele herverdeling. Het rendement op de premies is 3% per jaar. Als iedereen een pensioen ontvangt dat alleen op het feitelijk rendement op de betaalde premies is gebaseerd, ontvangen de armen een pensioeninkomen van 19.753 euro (zie de rij 'zuiver pensioeninkomen'). Uitgaande van de door pensioenfondsen gemaakte veronderstelling dat iedere euro evenveel rendement oplevert, ongeacht de leeftijd waarop die euro wordt ingebracht, ontvangen de armen echter 17.011 euro. Voor de rijken zijn die bedragen, respectievelijk, 87.984 en 90.726 euro. De rijken ontvangen dus meer pensioen dan ze hebben opgebouwd en de armen minder, terwijl uiteraard wat de armen minder ontvangen de rijken meer ontvangen. De aanname dat iedere euro eenzelfde rendement oplevert betekent dat het negatieve verschil tussen de 'actuarieel zuivere' opbrengst en de toegekende opbrengst op de premies van de rijken in de tweede periode in absolute zin veel hoger is dan bij de armen. De onderschatting van de opbrengst in de eerste periode verschilt echter minder tussen de twee groepen, zodat per saldo de armen de rijken subsidiëren.

Deze herverdeling zal meer ten nadele van de lagere inkomens in het pensioenfonds zijn, naarmate er (relatief) meer hoge inkomens zijn. In homogene pensioenfondsen waarin iedereen hetzelfde inkomen of hetzelfde inkomensverloop gedurende de carrière heeft, vindt deze intragenerationele herverdeling niet plaats. Het hangt dus van de samenstelling van de deelnemers in een pensioenfonds af hoe de herverdeling zal verlopen. Uit de berekeningen van Nelissen et al. (2011) blijkt dat deze feitelijke herverdeling in Nederland aanzienlijk is.

We constateren derhalve dat er sprake is van perverse herverdeling binnen een generatie. De mate van deze herverdeling varieert met het aandeel van lage en hoge inkomens in het pensioenfonds en de inkomensverschillen. Voor de deelnemers met de laagste inkomens in het pensioenfonds zou het beter zijn als hun pensioeninkomens alleen uit hun eigen premies gefinancierd zouden worden.

Tabel 2. Herverdeling binnen een cohort van arme en rijke deelnemers

	Periode 1	Periode 2	Periode 3	Voor- of nadeel
Inkomen "armen"	20.000	25.000		
Premie per jaar	3.600	4.500		
Zuiver pensioenvermogen	179.953	124.544	304.497	
Zuiver pensioeninkomen			19.753	
Toegekend vermogen	116.544	145.680	262.224	- 42.272
Toegekend pensioeninkomen			17.011	-2.742
Inkomen "rijken"	40.000	200.000		
Premie per jaar	7.200	36.000		
Zuiver pensioenvermogen	359.905	996.354	1.356.259	
Zuiver pensioeninkomen			87.984	
Toegekend vermogen	233.069	1.165.442	1.398.531	+42.272
Toegekend pensioeninkomen			90.726	+2.742

3 Wie draagt de risico's van kapitaaldekking?

Zoals uit tabel 1 duidelijk is geworden varieert het rendement van kapitaalbeleggingen met de demografische ontwikkeling. In het bijzonder kan verwacht worden dat de komende decennia het rendement zal dalen aangezien in een groot deel van de wereld de naoorlogse geboortengolf de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Schokken in het rendement werden in de vorige eeuw opgevangen door aanpassing van de pensioenpremie. Vanaf de dotcomcrisis in 2001 worden echter ook aan de uitkeringskant neerwaartse aanpassingen doorgevoerd. Door de overgang van het eindloonstelsel op het middelloonstelsel rond 2001 kon dat ook eenvoudiger geëffectueerd worden door de mate van indexering van opgebouwde rechten te beperken. Hieronder bespreken we de effecten van de aanpassing van premies en/of pensioenrechten op de welvaart van cohorten vanuit het oogpunt van herverdeling tussen generaties en binnen generaties.

Tussen generaties

In de jaren tachtig en negentig konden de pensioenpremies laag zijn door de groei van de beroepsbevolking in combinatie met een hoog rendement op beleggingen. De generaties die toen de arbeidsmarkt betraden, gaan met pensioen in de jaren dertig van deze eeuw, juist als de vergrijzing op het hoogtepunt is. Volgens tabel 1 zal voor deze generaties zowel het loon als het kapitaalrendement laag zijn. Hun pensioeninkomens zullen derhalve moeilijk te financieren zijn op basis van de door deze generaties ingebrachte premies. Andersom, voor de generaties die in de komende decennia op de arbeidsmarkt arriveren, geldt dat hun pensioeninkomens over veertig jaar of later relatief makkelijk te financieren zullen zijn, omdat de opbouw van de bevolking dan evenwichtiger zal zijn dan nu en het kapitaalrendement zich dan naar verwachting kan herstellen.

Met het (gestileerde) voorbeeld van tabel 1 in de hand kunnen we dan concluderen dat het op zichzelf niet onrechtvaardig is dat de generaties van voor de eeuwwende een relatief lage premie betaalden ten opzichte van de daaropvolgende generaties. Hun

positie op de arbeidsmarkt was ook relatief slechter dan die van de nu aankomende jonge generaties zal zijn. Zoals we gezien hebben zal de generatie die op 2030 de arbeidsmarkt opkomt een relatief hoge welvaart kennen. Voor hen is een hoge premie daarom minder bezwaarlijk.

Door het premie-instrument in te zetten kunnen tijdelijke negatieve schokken beter over meerdere generaties gespreid worden (zie ook CPB, 2011). Dit is bevorderlijk voor de sociale welvaart omdat het tot een meer gelijke verdeling van de welvaart over generaties leidt. Er is dus geen a priori reden om op grond van herverdelingsargumenten het premie-instrument uit te bannen. Dit wil natuurlijk nog niet zeggen dat in de toekomst jonge arbeidscohorten ook bereid zijn om de pensioeninkomens van hun voorgangers mede te financieren. Om het risico te beperken dat jongere cohorten solidariteit tussen generaties afzweren was het beter geweest als de afgelopen decennia de soliditeit van het stelsel was verbeterd. Het is al minstens twintig jaar duidelijk dat de pensioenfondsen door de naderende vergrijzing in de problemen zullen komen (zie bijvoorbeeld Verbon, 1992, 2000). Er was daarom reden genoeg om de zogenaamde overschotten niet geheel weg te werken door premieverlagingen en pensioenverbeteringen. Dat de soliditeit van het stelsel niet verbeterd is, is ook aan de overheid te wijten. De overheid dwong de fondsen impliciet tot premiedaling, omdat anders de pensioenfondsen een 'vermogenoverschothefing' zouden ondergaan².

Dat onder invloed van vergrijzing een dalend rendement op beleggingen te verwachten is, wordt overigens in de pensioenwereld niet als vaststaand geaccepteerd. Nog steeds is er weinig bereidheid om het te verwachten rendement op aandelenbeleggingen voor de komende jaren naar beneden bij te stellen. Zoals uit de rapportage van de commissie Don (2009) blijkt, zien de sociale partners de recente daling in het rendement als een tijdelijk verschijnsel, en vinden zij het gemiddelde over de achter ons liggende honderd jaar een betere benadering van het feitelijke rendement. Er is, mede dankzij de kredietcrisis, nu wel een communis opinio dat opbrengsten op belegde pensioenpremies fluctueren en dus risico met zich mee brengen.

Binnen generaties

De bovenstaande discussie gaat over de vraag welke generaties fluctuaties in rendementen moeten opvangen. De volgende vraag is dan wie binnen de generatie de kosten (en opbrengsten) van het risico draagt. Aangezien, zoals we eerder zagen, in het Nederlandse pensioenstelsel een omvangrijke ongewenste herverdeling binnen cohorten schuil gaat, is het niet onmogelijk dat als de discussie zich concentreert op generaties, de minst bedeelden van een generatie een onevenredige zware last van het risico moeten dragen zonder dat dit expliciet aan de orde is geweest. Om te illustreren dat dit niet denkbeeldig is gaan we weer uit van de situatie die in tabel 2 is geschetst van een pensioenfonds met evenveel armen als rijken. We gaan er nu vanuit dat in de tweede periode voor de deelnemers de beleggingsopbrengst tegenvalt en gelijk is aan 1 in plaats van 3 procent. Deze tegenvaller moet door de deelnemers zelf worden opgevangen. Het instituut van de doorsneepremie met gelijke opbouw blijft echter gehandhaafd. De

2 Zie Petersen (1992) voor een kritische bespreking. Die maatregel heeft nooit een wettelijke status gekregen en is in 2004 officieel ingetrokken.

resultaten van herberekening van het actuariële zuivere vermogen en het vermogen dat volgt uit de doorsneepremie met het lagere rendement in de tweede periode worden in tabel 3 gegeven.

Opvallend in tabel 3 is dat het lagere rendement in periode 2 vooral slecht uitpakt voor de lagere inkomens. Deze moeten immers nog meer bijdragen aan de pensioenen van de hogere inkomens dan bij het hogere rendement van drie procent in periode 2. Dit kan men begrijpen omdat in dit geval het verschil tussen de actuariële zuivere opbouw en de fictieve gelijke opbouw groter wordt bij een lager rendement. Het gevolg daarvan is dat er een nog groter deel van de opbouw in de eerste 20 jaren van de carrière gebruikt moet worden om de hoge pensioenrechten van de hogere inkomens in de tweede 20 jaar van hun carrière te blijven financieren. De groep met het lage inkomen draagt daardoor zelfs meer bij aan de pensioenen van de hoogste inkomens dan als het tegenvallend rendement niet in de pensioenrechten van de generatie was verdisconteerd.

Tabel 3. Herverdeling binnen een cohort als het rendement 1% is in periode 2

	Periode 1	Periode 2	Periode 3	Voor- of nadeel
Inkomen "armen"	20.000	25.000		
Premie per jaar	3.600	4.500		
Zuiver pensioenvermogen	179.953	100.076	280.029	
Zuiver pensioeninkomen			18.166	
Toegekend vermogen	101.091	126.364	227.455	- 52.574
Toegekend pensioeninkomen			14.755	-3.411
Inkomen "rijken"	40.000	200.000		
Premie per jaar	7.200	36.000		
Zuiver pensioenvermogen	359.905	800.611	1.160.516	
Zuiver pensioeninkomen			75.284	
Toegekend vermogen	202.161	1.010.909	1.213.090	+52.574
Toegekend pensioeninkomen			78.695	+3.411

4 Het pensioenakkoord en de rol van de overheid

Het pensioenakkoord formuleert als oplossing voor de huidige pensioenproblemen een verhoging van de pensioenleeftijd en het overdragen van het risico naar de deelnemers in de vorm van mogelijke kortingen op pensioenrechten. De eerste maatregel wordt vooral gemotiveerd door de toename van de levensverwachting van de Nederlandse bevolking. Een algemene toename van de pensioenleeftijd leidt echter tot meer herverdeling ten nadele van lage inkomens³. Meer risico voor de deelnemers heeft ook effect op de herverdelende werking van het stelsel zoals we in het voorgaande gezien hebben. De mate van herverdeling hangt af van min of meer toevallige factoren zoals de leeftijdsopbouw van deelnemers en de inkomensverdeling over de deelnemers en kan dus verschillen van pensioenfondsen tot pensioenfondsen. Op welke wijze dat gaat gebeuren is nog onbekend omdat het pensioenakkoord op decentraal niveau uitgewerkt moet worden. De omstandigheden waarin een bedrijfstak verkeert, kan dan bepalend zijn voor

³ Zie daarvoor verder Nelissen et al., 2011.

de kwaliteit van het pensioenstelsel en de mate van herverdeling tussen en binnen generaties.

Om te voorkomen dat er wat dit aangaat grote ongelijkheden tussen verschillende bedrijfstakken gaan ontstaan, zou expliciet overheidsingrijpen in de aanvullende pensioenen gewenst zijn. Een voor de hand liggende mogelijkheid is om van ons pensioenstelsel een nationaal stelsel te maken onder verantwoordelijkheid van de overheid. Daarmee wordt de mogelijkheid om risico's over de tijd te spreiden verder vergroot. De overheid heeft namelijk meer ruimte om dalingen in de dekkingsgraad tijdelijk op te laten lopen door het stelsel zo nodig van een tijdelijke kapitaalinjectie te voorzien. Bij voortgezet degelijk begrotingsbeleid blijft de overheid een betrouwbare schuldenaar die gemakkelijk kan lenen en schulden ook gemakkelijk weer kan terugbetalen. In dat geval zal in tijden van crises in de pensioenwereld – zoals in 2001 en 2008 – de overheid de economie kunnen ontlasten door een pensioencrisis 'uit te zitten' met geleend geld en eventuele maatregelen om de ontstane schuld weer te kunnen aflossen zeer geleidelijk door te voeren.

Het is onbetwist dat de AOW de basis van het stelsel moet blijven. Algemene pensioenregelingen zoals de AOW in Nederland en de Social Security in de Verenigde Staten zijn vooral ingevoerd om armoede onder ouderen te beperken. Tijdens de discussie over de invoering van de AOW in de jaren 50 waren relatief veel bejaarden niet in staat in hun eigen onderhoud te voorzien, zoals in het SER-advies van 1954 uitgebreid werd besproken (zie SER, 1954). Deze vangnetfunctie heeft mede door overheidsbeleid aan belang ingeboet. De AOW is in reële waarde ongeveer gehalveerd en daardoor een steeds kleiner bestanddeel van het inkomen van gepensioneerden geworden. De gaten die door het relatieve achterblijven van de AOW in de aanvullende pensioeninkomens zijn geslagen zijn door de fondsen opgevuld.

In het pensioenakkoord dat de sociale partners in 2010 hebben gesloten wordt geëist dat de AOW weer de verdiende lonen volgt. Dat bespaart kosten voor de fondsen, maar het beslag op het nationaal product door de AOW zal bij een welvaartsvaste AOW verdubbelen en daarmee de AOW in gevaar brengen (Verbon, 2010). Vanuit sociaal oogpunt is het niet noodzakelijk om zo'n generieke maatregel te nemen: in overeenstemming met de vangnetfunctie zou de AOW inkomensafhankelijk kunnen worden. Mensen met een aanvullend pensioen krijgen dan een lagere AOW dan mensen die geheel van de AOW afhankelijk zijn.

Gezien de 'bonus' die mensen met hoge inkomens in de aanvullende pensioenregelingen ontvangen is er voorts aanleiding voor deze groep de uitkeringsrechten te versoberen. De ongelijkheid in opgebouwde pensioenrechten wordt daarmee beperkt en de inkomensoverdrachten van lage naar hoge inkomens worden verminderd. In combinatie met het inkomensafhankelijk maken van de AOW zal dan het pensioenstelsel tot een eerlijkere inkomensverdeling onder ouderen leiden.

5 Ten slotte

Het Nederlandse pensioenstelsel kent een grote mate van herverdeling, zowel via de aanvullende pensioenen als via de AOW. Herverdeling tussen generaties is wenselijk, omdat die loopt van rijke naar arme generaties, maar herverdeling binnen generaties is niet wenselijk, omdat die gaat van lage inkomens naar hoge inkomens. In het

pensioenakkoord is afgesproken dat deelnemers een groter deel van het risico zelf moeten dragen in de vorm van een beperking van uitkeringsrechten. Aanpassingen van pensioenpremies zijn daarbij uitgesloten. Deze maatregel kan ertoe leiden dat de perverse herverdeling van lage naar hoge inkomens wordt versterkt en dat wenselijke herverdeling tussen generaties wordt beperkt. Een nationaal pensioenstelsel, gereguleerd door de overheid, kan ervoor zorgen dat wenselijke vormen van herverdeling meer systematisch en op nationaal niveau bepaald worden.

Harrie Verbon

*Hoogleraar Openbare Financiën en Sociale Zekerheid Universiteit van Tilburg

Literatuur

- Commissie toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen (commissie Goudswaard), *Een sterke tweede pijler (naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen)*, 27 januari 2010.
- Commissie Parameters (commissie Don), *Advies betreffende parameters pensioenfondsen*, 21 september 2009.
- CPB notitie, risicoverdeling bij hervorming van het aanvullend pensioen, maart 2011.
- K. Koedijk en M. Tamminga, Oogsttijd in pensioenland? *ESB*, jaargang 85, nr. 4269, 2000.
- J.H.M. Nelissen, H.A.A. Verbon, D. van Kampen en P. Vermaseren, herverdelingsaspecten van het pensioenakkoord, *ESB*, jaargang 96, nr. 4607, 2011.
- C. Petersen, de vermogensoverschottheffing bij pensioenfondsen, *ESB*, jaargang 77, nr. 3874, 1992.
- SER, *Advies inzake de wettelijke ouderdomsverzekering*, Publicaties van de Sociaal-Economische Raad, 1954, no. 3.
- Stichting van de Arbeid, *Pensioenakkoord voorjaar 2010*.
- H.A.A. Verbon, Naar een failliet pensioenstelsel?, in: J. Boelhouwer, W. van Genugten en H. Keuzenkamp, *Ontgroening en vergrijzing*, Tilburg: 1992.
- H.A.A. Verbon, Vergrijzing: de verdeling is het probleem, *ESB*, jaargang 83, nr. 4144, 1998.
- H.A.A. Verbon, Na ons de zondvloed, *ESB*, jaargang 85, nr. 4269, 2000.
- H.A.A. Verbon, Het verhogen van de AOW-leeftijd volgens minister Donner, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 41, 2009.
- H.A.A. Verbon, Pensioenakkoord zet AOW op het spel, *Financieel Dagblad*, 21 juni 2010.

Effectiviteit WAO- en AOW-hervormingen gemodelleerd

J.M. van Sonsbeek*

Samenvatting

Onderstaand artikel is gebaseerd op het recent verschenen proefschrift *Microsimulation as a Decision Making Tool in Social Security Policy* (Van Sonsbeek, 2011). In dit proefschrift worden microsimulatiemodellen ingezet voor de analyse van sociale-zekerheidshervormingen op het gebied van arbeidsongeschiktheid en AOW. Bij arbeidsongeschiktheid wordt ingegaan op de effecten van de WIA, de opvolger van de WAO, in samenhang met enkele andere belangrijke hervormingen die aan de WIA voorafgingen. Ook wordt bezien in hoeverre uit de ervaringen met de WAO lessen getrokken kunnen worden voor de aanpak van de Wajong. Bij de AOW worden verschillende beleidsvoorstellen die in het kader van de vergrijzingproblematiek zijn geopperd, beoordeeld op hun budgettaire effecten en hun effecten op de arbeidsparticipatie en de inkomensherverdeling.

Trefwoorden: sociale zekerheid, AOW, WAO, WIA.

1 Sociale zekerheidshervormingen

In het afgelopen decennium hebben in Nederland enkele grote hervormingen in de sociale zekerheid plaatsgevonden. Vooral tijdens het kabinet-Balkenende II ging de sociale zekerheid flink op de schop (Bovenberg en Gradus, 2008). Eén van de meest in het oogspringende hervormingen was die van de Wet op de Arbeidsongeschiktheid, de WAO. Arbeidsongeschiktheid is lange tijd een open zenuw geweest in de Nederlandse politiek. Het percentage arbeidsongeschikten in Nederland behoorde tot de hoogste ter wereld (OECD, 2003). De WAO was dan ook een van de meest genereuze arbeidsongeschiktheidsregelingen ter wereld. Al begin jaren negentig verbond toenmalig premier Lubbers zijn politieke lot aan het bereiken van de grens van een miljoen arbeidsongeschikten. Hervormingspogingen liepen tot dan veelal stuk op politieke en maatschappelijke weerstand. De hervormingen die het kabinet-Lubbers III initieerde, waren aanvankelijk zeer effectief, maar dat effect bleek van korte duur. Begin deze eeuw naderde het aantal arbeidsongeschikten opnieuw het miljoen. De Jong (2008) stelde dat de WAO tot tweemaal toe oneigenlijk gebruikt was om maatschappelijke transformaties te accommoderen. Eerst in de jaren zeventig en tachtig, de transformatie van een industriële naar een dienstenmaatschappij en vervolgens in de jaren negentig, de transformatie van het kostverdienersmodel naar het tweeverdienersmodel.

Pas begin deze eeuw zijn belangrijke hervormingen van de arbeidsongeschiktheidsregelingen van de grond gekomen. Deze passen in een bredere trend van convergentie van sociale-zekerheidsbeleid in de Westerse wereld (Prinz en Tompson, 2009). Uit het baanbrekende advies van de commissie-Donner uit 2001 kwam de nieuwe Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen, de WIA, voort als opvolger van de oude WAO. Maar al voor de invoering van de WIA waren belangrijke stappen gezet

door de introductie van financiële prikkels voor werkgevers en de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter. Deze hervormingen samen hebben de instroom van nieuwe arbeidsongeschikten drastisch beperkt. Nederland is daardoor volgens de Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) van een van de slechtste jongetjes van de klas een voorbeeld van succesvol hervormingsbeleid geworden (OECD, 2010). Wel baart de sterke groei van de Wajong, de arbeidsongeschiktheidsregeling voor jonggehandicapten, momenteel zorgen.

De laatste jaren staat vooral de hervorming van de AOW en pensioenen in het middelpunt van de belangstelling. Ook hier is de noodzaak voor hervorming evident, maar in tegenstelling tot de arbeidsongeschiktheidsproblematiek is vergrijzing een fenomeen dat zich in de gehele westerse wereld in meer of mindere mate voordoet. De grote geboortegolf van na de Tweede Wereldoorlog zal vanaf 2011 met pensioen gaan. Deze ouderen hebben een sterk gestegen levensverwachting vergeleken met vroeger. De beroepsbevolking gaat afnemen en in sectoren als zorg en onderwijs zullen hierdoor tekorten ontstaan. Pensioenhervormingen worden dan ook in vrijwel alle westerse landen doorgevoerd of voorbereid (zie bijv. Martin en Whitehouse, 2008) en het maatschappelijke verzet tegen deze hervormingen is aan het wegebben.

Arbeidsongeschiktheid en vergrijzing hebben veel met elkaar te maken. De vergrijzing leidt eerst tot veroudering van de beroepsbevolking en daardoor tot een hoger risico op arbeidsongeschiktheid. Later leidt de vergrijzing tot een toename van de AOW-lasten, die door een slinkende beroepsbevolking moeten worden gedragen. Dat noodzaakt tot participatie van zoveel mogelijk mensen, dus ook van groepen met een verhoogd arbeidsongeschiktheidsrisico. Bij het bestuderen van de effecten van beleid moet dan ook nadrukkelijk met deze interactie rekening worden gehouden.

2 Het modelleren van socialezekerheidsbeleid

Aan het ex-ante modelleren van de effecten van socialezekerheidsbeleid worden hoge eisen gesteld. Een schatting van gemiddelde effecten van beleid volstaat vaak niet, want de politiek is in het bijzonder geïnteresseerd in de uitwerking van het beleid op specifieke groepen, vooral waar dat de inkomenseffecten betreft. Bovendien proberen veel beleidsmaatregelen het gedrag van mensen te beïnvloeden. Naast de directe effecten van beleid moeten daarom ook de gedragseffecten in kaart worden gebracht. Dan volstaat ook niet meer een analyse van alleen de onmiddellijke effecten van het beleid. Juist de langetermijneffecten van beleid zijn bij grote hervormingen van belang, zowel omdat gedragseffecten tijd nodig hebben om hun beslag te krijgen als ook omdat grote systeemveranderingen waarbij oude rechten intact blijven, tientallen jaren nodig kunnen hebben om hun structurele effect te bereiken.

Nu heeft Nederland een lange traditie in het ontwikkelen van economische modellen. Zo stond Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen aan de wieg van het macro-economische modelleren. In de loop van de tijd zijn economen erin geslaagd steeds geavanceerdere benaderingen van de economische werkelijkheid te vinden. De onderkenning van het feit dat economieën zijn opgebouwd uit individuen en bedrijven die zich ieder afzonderlijk verschillend kunnen gedragen, heeft geleid tot de opkomst van zowel algemene evenwichtsmodellen als microsimulatiemodellen. Algemene evenwichtsmodellen zijn geworteld in de micro-economische theorie en beschrijven het gedrag van economische

agenten. Bij deze modellen wordt een evenwichtstoestand van de economie afgeleid waarbij de heterogeniteit van een samenleving wordt gerepresenteerd door opname van een aantal standaardhuishoudens en standaardbedrijven in het model. Rekentechnisch is voor deze modellen echter alleen een sterk vereenvoudigde versie van de werkelijkheid behapbaar.

Microsimulatiemodellen, zoals voor het eerst beschreven door Orcutt (1957), benaderen de werkelijkheid veel dichter door met grote hoeveelheden individuen een samenleving te beschrijven. Voor het in kaart brengen van de effecten van complexe belasting- en sociale zekerheidsmaatregelen is microsimulatie daarom een goed instrument.

Microsimulatiemodellen hebben echter in Nederland nog slechts weinig ingang gevonden. Gangbaar zijn, net als in veel andere landen, statische microsimulatiemodellen die gebruikt worden voor de analyse van directe effecten van beleid op inkomens (de koopkrachtplaatjes). De veel complexere dynamische microsimulatiemodellen zijn slechts in weinig landen echt tot wasdom gekomen. Belangrijke belemmeringen zijn de beschikbaarheid van data, de moeilijkheid van het inbouwen van gedragseffecten in dergelijke modellen en de complexiteit van ontwikkeling en onderhoud. Een kleinschalig dynamisch microsimulatiemodel, dat beperkt is tot een specifiek deel van de sociale zekerheid zou de voordelen van dynamische microsimulatie kunnen benutten zonder te veel last van de genoemde nadelen te hebben.

3 De invoering van de WIA

De effecten van de introductie van de Wet WIA in 2006 zijn in kaart gebracht met zo'n kleinschalig dynamisch microsimulatiemodel (Van Sonsbeek en Gradus, 2006 en Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005). Het destijds ontwikkelde model voor de WIA wordt jaarlijks herschat en is nog steeds in gebruik voor zowel begrotingsramingen als beleidsramingen op het terrein van WIA en WAO en is daarmee een voorbeeld van een succesvolle integratie van een microsimulatiemodel in de beleidsanalyse.

De WIA wijkt op een aantal cruciale punten af van zijn voorganger, de WAO. In plaats van één algemene regeling voor alle arbeidsongeschikten, bestaat de WIA uit twee regelingen: een voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten (IVA) en een voor gedeeltelijk en tijdelijk volledig arbeidsongeschikten (WGA). De WGA kent bovendien verschillende uitkeringsregimes voor werkenden en niet-werkenden. Daarnaast is de toetredingsdrempel in de WIA verhoogd ten opzichte van de WAO: van 15% naar 35% arbeidsongeschikt. Ook zijn de keuringscriteria aangescherpt zodat gemiddeld genomen een lagere mate van arbeidsongeschiktheid wordt toegekend. Ook bestaande WAO'ers beneden een bepaalde leeftijdsgrens zijn onderworpen aan deze striktere keuringscriteria. Ten slotte is de periode van loondoorbetaling bij ziekte door de werkgever verlengd van een naar twee jaar. Dit samenstel aan wijzigingen maakt het ramen van de effecten van de WIA een bijzonder complexe aangelegenheid. Voor mensen die tot de WIA worden toegelaten, zijn de uitkeringsregels anders dan ze in de WAO zouden zijn geweest. Van de mensen die niet tot de WIA worden toegelaten, zal een deel erin slagen om te blijven werken. Voor de anderen is het van belang of er recht bestaat op andere sociale-zekerheidsuitkeringen zoals de WW of de bijstand. Door de complexiteit van de WIA-hervorming is microsimulatie een interessante optie om de effecten ervan te ramen. Het is, als uitkeringsgerechtigden in zoveel verschillende

regelingen terecht kunnen komen, vrijwel onmogelijk om met macromodellen een consistente en gedetailleerde raming van alle betrokken regelingen te maken. Dynamische microsimulatiemodellen zijn echter per definitie consistent, omdat individuen in een simulatie op één bepaald tijdstip maar in één bepaalde toestand kunnen verkeren. Omdat het UWV in 2001 gedetailleerde microdatabestanden over arbeidsongeschiktheidsuitkeringen ter beschikking is gaan stellen, werd microsimulatie ook een haalbare optie.

Het aantal WIA-uitkeringen komt volgens de voorafgaand aan de WIA gedane microsimulatie-analyse op de lange termijn meer dan 25% lager uit dan het aantal WAO-uitkeringen bij ongewijzigd beleid zou zijn uitgekomen. De kosten van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen dalen met bijna € 2 miljard. Dat zou in een statische analyse geweest zijn op een enorm koopkrachtverlies van arbeidsongeschikten. Een aanzienlijk deel van de mensen die wel recht op WAO, maar geen recht meer op WIA hebben en van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WIA gaat echter aan het werk. Het aantal werkende personen stijgt op de lange termijn met 80.000. Gemiddeld genomen blijft de inkomenspositie van arbeidsongeschikten voor en na de stelselwijziging gelijk en slagen arbeidsongeschikten er dus in hun verlies aan inkomen uit uitkeringen te compenseren met inkomen uit arbeid. De inkomensongelijkheid binnen de populatie van arbeidsongeschiktheid neemt ondanks de besparingen op de uitkeringen niet toe maar af. De WIA is daarom een hervorming die de maatschappelijke welvaart verhoogt.

4 De arbeidsongeschiktheidshervormingen in retrospectief

Hoewel de WIA-instroom momenteel weer geleidelijk stijgt, wordt de WIA algemeen als een succes beschouwd. De WIA is echter niet de enige belangrijke hervorming van de arbeidsongeschiktheid, maar het sluitstuk van een reeks van hervormingen. Naast de WIA en de kort daaraan voorafgaand geïntroduceerde strengere keuringscriteria gaat het hier om de introductie van premiedifferentiatie voor werkgevers (de Wet Pemba) in 1998 en de Wet Verbetering Poortwachter uit 2002. In die laatste wet zijn de verplichtingen van werkgevers en werknemers bij langdurige ziekte nauwkeurig omschreven evenals de sanctionering als die verplichtingen niet worden nageleefd.

In het proefschrift wordt de eerste integrale analyse van de effectiviteit van deze hervormingen gepresenteerd op basis van microdata t/m 2009 (zie ook Van Sonsbeek en Gradus, 2010). Voor de instroomontwikkeling is een regressiemodel geschat waarin de instroom in de WAO/WIA wordt verklaard uit de conjunctuur, seizoensinvloeden en beleidsmaatregelen. Uit het model blijkt dat alle vier de genoemde hervormingen een significant neerwaartse invloed op de instroom in de arbeidsongeschiktheid hebben gehad: Pemba met 13%, Poortwachter met 22%, het nieuwe Schattingsbesluit met 13% en de WIA incl. de verlenging van de loondoorbetaling bij ziekte naar twee jaar met 23%. Samen hebben deze vier hervormingen de instroom in de beginjaren van de WIA met 71% verminderd ten opzichte van de WAO van eind jaren negentig. De hervormingen die aan de WIA voorafgingen nemen dus tweederde van de totale instroomdaling voor hun rekening. Nadere analyse leert dat de effecten verschillend uitpakken voor mannen en vrouwen, jongeren en ouderen en voor verschillende sectoren. Zo blijken Pemba en Poortwachter effectiever voor vrouwen dan voor mannen, waarschijnlijk omdat juist de

instroom van vrouwen in de WAO zo buitenproportioneel hoog was. De WIA blijkt echter effectiever bij mannen die vaker gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn. Ook blijken de financiële prikkels van Pemba zeer effectief in een sector als de bouw, maar nauwelijks effectief in de publieke sector, die veel minder gevoelig is voor financiële prikkels. Poortwachter is dan weer het effectiefst in sectoren met veel grote organisaties zoals de publieke sector en de zakelijke en financiële dienstverlening. Een aandachtspunt is dat de recente stijging van de WIA-instroom wijst op een afnemende effectiviteit van de WIA in de tijd.

Voor de uitstroomontwikkeling is ook een regressiemodel geschat waarin de uitstroom uit de WAO/WIA is verklaard uit de conjunctuur, seizoensinvloeden en beleidsmaatregelen. Het gaat hierbij vooral om de herbeoordeling van WAO'ers onder de 50 die tussen eind 2004 en begin 2009 heeft gelopen. De herbeoordelingen hebben de uitstroom uit de WAO uiteraard bevorderd voor degenen die herbeoordeeld werden. Maar onder degenen die niet herbeoordeeld werden, de mensen van boven de 50, traden veel minder herstelgevallen op dan op basis van hun kenmerken verwacht had mogen worden. Dat kan een tijdelijk effect zijn omdat het UWV gedurende de herbeoordelingoperatie zijn aandacht volledig heeft gericht op de 50-minners die herbeoordeeld moesten worden. Het kan echter ook een structureel effect zijn. Tegelijk met de herbeoordelingen van de 50-minners is namelijk een wijziging aangebracht in de systematiek van herbeoordelen. De wettelijke herbeoordelingen die tot dan om de vijf jaar plaatsvonden, zijn afgeschaft en vervangen door een herbeoordeling alleen dan wanneer de cliënt erom verzoekt of wanneer het UWV het nodig acht. Mogelijk was alleen al de dreiging van een mogelijke herbeoordeling voldoende om de uitstroom uit de WAO in het verleden te bevorderen. Het is daarom maar de vraag of de per saldo effecten van de herbeoordelingoperatie wel zo gunstig zijn geweest als ze op het eerste gezicht lijken.

De instroomreductie als gevolg van de hervormingen in de WAO en de WIA levert op de lange termijn een enorme daling van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op: van 1,2 miljoen als er geen hervormingen zouden zijn geweest naar de actuele schatting van minder dan 400.000. Deze spectaculaire resultaten worden de laatste tijd echter overschaduwd door de snelle stijging van het aantal Wajong-uitkeringen (zie bijv. Garcia-Gomez, von Gaudecker en Lindeboom, 2010). Waar op basis van de in- en uitstroompatronen uit 2004 nog een stabilisatie rond de 200.000 Wajong-uitkeringen verwacht werd, wordt nu gerekend op een stabilisatie op boven de 400.000 uitkeringen op de lange termijn. Analooq aan de analyse dat vroeger de WAO ten onrechte gebruikt is als vervroegde uittreedregeling voor slachtoffers van de massaontslagen in de industrieën, kan de vraag gesteld worden of de Wajong momenteel niet ten onrechte gebruikt wordt als vangnet voor slachtoffers van de transformatie die Nederland doormaakt naar een kenniseconomie waarin steeds minder plaats is voor de laagst opgeleiden. Een recente CPB-studie (Roelofs en Van Vuuren, 2011) waarin de recente stijging van de Wajonginstroom vrijwel volledig wordt verklaard uit de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) wijst in die richting. Uit de analyse van de WAO-hervormingen kan worden opgemaakt dat alleen beleid gericht op instroombeperking met effectieve prikkels voor zowel werkgevers als uitkeringsgerechtigden hiervoor soelaas kan bieden. Aan de kant van de uitkeringsgerechtigde kan hierbij gedacht worden aan meer verplichtingen en een minder gunstig uitkeringsniveau. Aan de kant van de

werkgever valt te denken aan voldoende aantrekkelijke loonkostensubsidies of aan wettelijke quota met boetes als niet aan het quotum voldaan wordt.

5 Effecten van vergrijzing bij ongewijzigd en gewijzigd beleid

Ook voor de analyse van vergrijzingsbeleid is een dynamisch microsimulatiemodel ontwikkeld. Dit model geeft niet alleen inzicht in de budgettaire effecten van beleid, maar ook in de effecten op de arbeidsparticipatie en op de inkomensherverdeling. Daarmee kan een integrale afweging van beleidsmaatregelen gemaakt worden.

De budgettaire resultaten van de basisprojectie komen goed overeen met bekende macro-schattingen uit de bevolkingsprognoses van CBS en de vergrijzingstudies van CPB (bijv. Van der Horst et al., 2010). De grijze druk verdubbelt in 2040 tot bijna 50% en de AOW-lasten verdubbelen dan eveneens tot bijna 9% van het bruto binnenlands product. In vergelijking met de macroschattingen komt de microsimulatie analyse enkele tienden procentpunten lager uit omdat meer mensen, voornamelijk immigranten, een onvolledige AOW zullen hebben in de toekomst. Het budgettaire verloop in de tijd kan met microsimulatie goed in kaart gebracht worden. Aanvankelijk worden de AOW-lasten bijvoorbeeld gedrukt doordat het aandeel samenwonende gepensioneerden stijgt. Samenwonende koppels wonen langer samen na hun 65^e door de stijgende levensverwachting en de inhaalslag die vooral mannen daarin maken. Maar in de loop van de tijd wordt die trend omgebogen en gaat het aandeel alleenstaande gepensioneerden juist toenemen onder invloed van de algemene maatschappelijke trend van toename van het aantal alleenstaanden.

De arbeidsparticipatie kan vooral vergroot worden als mensen beslissen om later met pensioen te gaan. Bij de pensioneringsbeslissing spelen vele factoren een rol, zoals gezondheid, sociale normen en financiële prikkels. Naar de invloed van financiële prikkels op de pensioneringsbeslissing is inmiddels veel onderzoek gedaan, waarbij toepassing van de zgn. optiewaardemethode van Stock en Wise vaak boven komt drijven (Stock en Wise, 1990, voor Nederland toegepast door de Vos en Kapteyn, 2004). Volgens dit model maken individuen een calculatie van hun optimale uittreedleeftijd waarbij het te verwachten inkomen uit werk en het te verwachten inkomen uit AOW en aanvullend pensioen bepalend zijn, in combinatie met de persoonlijke voorkeuren voor vrije tijd, risicoaversie en tijd. Het te verwachten inkomen is voor elk individu af te leiden uit microdatabestanden en van de persoonlijke voorkeurparameters is uit divers wetenschappelijk onderzoek bekend hoe ze verdeeld zijn over de bevolking en ook dat die verdeling zeer heterogeen is. De microsimulatie-aanpak leent zich daarom prima voor een modellering van de uittreedbeslissing. In de basisprojectie blijkt de gemiddelde uittreedleeftijd met 2,5 jaar te stijgen als gevolg van het afschaffen van de lucratieve VUT- en prepensioenregelingen uit het verleden.

Door sterftekansen naar subgroepen van de bevolking te modelleren kan ook inzicht worden verkregen in de herverdeling van inkomen binnen de AOW. Over de gehele levensloop bezien vindt herverdeling van AOW plaats van korter levenden naar langer levenden. Personen met hoge inkomens blijken langer te leven dan personen met lage inkomens (zie ook Knoef, 2011), vrouwen leven langer dan mannen, samenwonenden leven langer dan alleenstaanden en autochtonen leven langer dan allochtonen. Vooral de herverdeling tussen lage en hoge inkomens springt in het oog. De top 20% hoogste

inkomens ontvangt anderhalf keer zoveel AOW als de laagste 20%. Alleenstaanden compenseren hun kortere levensverwachting ruimschoots omdat ze meer AOW krijgen dan samenwonenden (70% in plaats van 50% van het minimumloon).

Met behulp van het microsimulatiemodel is een inschatting gemaakt van de effecten van een aantal vergrijzingerelateerde beleidsvoorstellen. Het gaat hierbij om verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar, volledige fiscalisering van de AOW, individualisering van de AOW (uitgewerkt als verlaging van de AOW voor alleenstaanden naar het niveau van samenwonenden), afschaffing van de partnertoeslag en introductie van een flexibele AOW waarin mensen tussen 65 en 70 kunnen kiezen wanneer zij hun AOW laten ingaan. Uitstel van de AOW wordt in die variant beloond met een hogere AOW voor de rest van het leven. Microsimulatie maakt het mogelijk om een maatregel op een consistente manier op verschillende aspecten te beoordelen. Zo blijkt verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 een direct neerwaarts effect op de AOW-uitgaven te hebben van 0,5% van het BBP zonder de inkomensverdeling tussen verschillende groepen belangrijk aan te tasten. Ook heeft AOW-67 het grootste positieve effect op de uittreedleeftijd van de onderzochte maatregelen, een stijging met zeven maanden. Die stijging haalt het overigens niet bij het effect dat afschaffing van VUT en prepensioen bewerkstelligde. Volledige fiscalisering van de AOW heeft nog grotere directe budgettaire effecten, maar heeft een sterk nivellerende werking. Bovendien wordt het verband tussen ingelegde premies en uitgekeerde pensioenen verder verstoord. Afschaffing van de partnertoeslag voor onvoldoende verdienende jongere partners van AOW'ers (waartoe al door het kabinet-Kok I besloten is per 2015) heeft kleinere effecten, maar wel allemaal in de beleidsmatig wenselijke richting: de kosten dalen, de uittreedleeftijd stijgt, de herverdeling wordt nauwelijks aangetast en het verband tussen ingelegde premies en uitgekeerde pensioenen wordt versterkt. Flexibilisering van de AOW-leeftijd verhoogt de uittreedleeftijd, maar daarvoor moet de beloning voor uitstel van de AOW wel voldoende hoog zijn, zodat de AOW-uitgaven juist gaan stijgen. Daarmee is flexibilisering een relatief dure manier om de arbeidsparticipatie te verhogen.

Toch kan flexibilisering perspectieven bieden, bijvoorbeeld als gekozen wordt voor een vormgeving als individuele spaarregeling, waarbij averechtse selectie- en verdelingsaspecten zo goed mogelijk worden vermeden (Den Butter en Van Sonsbeek, 2008). Flexibilisering past ook bij de notie dat de parameters die relevant zijn bij de pensioneringsbeslissing, vooral de voorkeuren voor tijd en vrije tijd, zeer heterogeen verdeeld zijn. Juist bij toenemende flexibiliteit kan de toegevoegde waarde van microsimulatiemodellen ook bij AOW-ramingen van belang worden. De ontwikkeling van de AOW-uitgaven in de tijd gaat dan namelijk steeds meer afhangen van hoeveel ouderen hun pensioen later laten ingaan en tegen welke prijs dat gebeurt. Ook bij de analyse van onzekerheid van pensioenhoogte vanuit het individu bezien, een belangrijk element uit het rapport van de commissie-Goudswaard (Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen, 2010), en in de analyse van intergenerationele effecten van beleid kan microsimulatie een belangrijke bijdrage leveren.

Een zeer vergaand alternatief vormt individualisering van de AOW. Als de AOW voor alleenstaanden wordt verlaagd naar het niveau van samenwonenden, dan verlaagt deze variant de AOW-uitgaven het meest van alle onderzochte varianten. Het verband tussen

ingelegde premies en uitgekeerde pensioenen wordt ook sterker en de uitvoering wordt eenvoudiger, maar deze variant veroorzaakt grote negatieve inkomenseffecten voor alleenstaanden, die slechts aan de onderkant opgevangen kunnen worden door aanvullende bijstand. Feitelijk wordt in deze variant het karakter van de AOW als minimumvoorziening losgelaten en wordt de AOW meer een basispensioen. Een combinatie van individualisering van de AOW met een flexibele AOW-leeftijd met aantrekkelijke doorwerkbonussen zou deze negatieve inkomenseffecten deels kunnen opheffen.

6 Conclusie

Kleinschalige, dynamische microsimulatiemodellen zijn succesvol ingezet in de beleidsanalyse op het gebied van arbeidsongeschiktheid en AOW. Uit de analyse van arbeidsongeschiktheids-hervormingen blijkt dat vier recente, op instroombeperking gerichte beleidsmaatregelen, de instroom met ongeveer 70% beperkt hebben. Op de lange termijn daalt het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met ongeveer 800.000 ten opzichte van ongewijzigd beleid. Instroombeperking blijkt veel effectiever dan uitstroombevordering. Hieruit kunnen lessen getrokken worden voor de aanpak van de Wajong problematiek.

Uit de analyse van vergrijzingerelateerde beleidsvoorstellen blijkt leeftijdverhoging van de AOW een effectieve manier om zowel te besparen als om de effectieve uittreedleeftijd te verhogen. Met flexibilisering van de AOW in combinatie met aantrekkelijke doorwerkbonussen kan de uittreedleeftijd ook beïnvloed worden, maar tegen hogere budgettaire kosten.

Jan-Maarten van Sonsbeek

*Vrije Universiteit Amsterdam en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Referenties

- Bovenberg, A.L., Gradus, R.H.J.M. (2008), Dutch Policies Towards Ageing, *European View*, Vol. 7, pp. 265–275.
- Butter, F.A.G. den, Sonsbeek, J.M. van (2008), Opties voor flexibilisering van de AOW, *Economisch Statistische Berichten*, Vol. 93, pp. 742-745.
- Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen (2010), 'Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen.'
- Garcia Gomez, P., Von Gaudecker, H.M., Lindeboom, M. (2010), Health, Disability and Work: Patterns for the Working Age Population, Netspar Panel Paper 17.
- Horst, A. van der, Bettendorf, L., Draper, N., van Ewijk, C., de Mooij, R., ter Rele, H. (2010), *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën*, No. 86, juni 2010.
- Jong, Ph. de (2008), *Recent changes in Dutch disability policy*, Ape, september 2008.

- Knoef, M. (2011), *Essays on Labor Force Participation, Aging, Income and Health*, CentER Dissertation Series, CentER for Economic Research, Tilburg University.
- Martin, J.P., Whitehouse, E. (2008), *Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 66.
- OECD (2003), *Transforming disability to ability, policies to promote work and income security for disabled people*, OECD Book.
- OECD (2010), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A synthesis of findings across OECD countries*, OECD Book.
- Orcutt, G. (1957), A new type of socio-economic system, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 58, pp. 773-797.
- Prinz, C., Tompson, W. (2009), Sickness and disability benefit programmes: What is driving policy convergence?, *International Social Security Review*, Vol. 62, pp. 41-61.
- Roelofs, G., Van Vuuren, D.J. (2011), The decentralization of Social Assistance and the rise of Disability Insurance enrolment, CPB Discussion Paper No. 185.
- Sonsbeek, J.M. van (2011), *Microsimulation as a Decision Making Tool in Social Security Policy*, het Zijlstra Center, VU University Amsterdam.
- Sonsbeek, J.M. van, Gradus, R.H.J.M. (2006), A Microsimulation Analysis of the 2006 Regime Change in the Dutch Disability Scheme, *Economic Modelling*, Vol. 23, pp. 427-456.
- Sonsbeek, J.M. van, Gradus, R.H.J.M. (2010), De Beleidsmaatregelen voor de WAO gekwantificeerd', *Economisch Statistische Berichten*, Vol. 95, pp. 586-588.
- Stock, J.H., Wise, D.A. (1990), Pensions, the option value of work and retirement, *Econometrica*, Vol. 58, pp. 1151-80.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005), *Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*, Memorie van Toelichting, Kamerstukken 30034, No. 3.
- Vos, K. de, Kapteyn, A. (2004), Incentives and Exit Routes to Retirement in the Netherlands, Chapter in J. Gruber and D.A. Wise (Eds.) *Social Security Programs and Retirement around the World: Micro-Estimation*, NBER, pp. 461 - 498.

Marktwerking en het “wat” en “hoe” van het publiek belang

F.A.G. den Butter*

Samenvatting

Recentelijk is het debat over marktwerking weer opgelaaid. Dit artikel plaats dit debat in het kader van het onderscheid tussen de “wat-vraag” en de “hoe-vraag” van het publiek belang dat indertijd door de WRR is gemaakt. Bepalend voor het antwoord op de “wat-vraag” is het argument voor overheidsingrijpen dat de grondslag vormt voor het te borgen publiek belang. Bij herverdelingskwesties geldt het primaat van de politiek, maar bij opheffen van marktfalen geven economische argumenten de doorslag bij de beantwoording van de “wat-vraag”. Veelal is de aanduiding wat als publiek belang wordt gezien, echter afhankelijk van de manier waarop het publiek belang kan worden geborgd, dat wil zeggen van het antwoord op de “hoe-vraag”.

Trefwoorden: marktwerking, publiek belang, welvaartstheorie.

1 Inleiding

In de afgelopen periode is de discussie over nut en noodzaak van marktwerking weer opgelaaid. Wouter Bos bepleit in zijn Den Uyl-lezing van 21 januari 2010 om de markt af te schermen omdat het ruimte geven aan marktwerking haaks kan staan op het borgen van publieke belangen (Bos, 2010). De vicevoorzitter van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, heeft een soortgelijke klacht. Volgens hem heeft in Nederland de verschuiving van het evenwicht tussen staat en samenleving, die onder invloed van het marktdenken is opgetreden, geleid tot vervaging van publieke verantwoordelijkheden (Raad van State, 2011). De SER heeft in maart 2010 op verzoek van Tweede Kamer een advies uitgebracht over de relatie tussen marktwerking en de borging van verschillende publieke belangen (SER, 2010). Hierop vooruitlopend heeft de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde (KVS) de preadviezen van 2009 aan dit onderwerp gewijd (Van Damme en Schinkel, 2009a). Baarsma (2010a) beklagt zich dat het kabinet-Rutte, behalve in de zorg, geen visie op marktwerking toont.

Bij dit alles gaat het om de vraag wat publieke belangen zijn en hoe deze, al dan niet via marktwerking, het beste kunnen worden geborgd. Deze discussie over de “wat-vraag” en de “hoe-vraag” van het borgen van het publiek belang wordt gevoerd vanuit het economisch perspectief van de welvaartstheorie (zie ook Baarsma, 2010b). De mate waarin deze economische theorie antwoord kan geven op de “wat-vraag” wordt echter in de economische beschouwingen over de borging van publiek belang overschat. Dit geldt voor allerlei kwesties waarbij herverdeling een rol speelt. De gewenste mate van herverdeling, zoals deze bijvoorbeeld in de sociale zekerheid, de gezondheidszorg, maar ook in het globaliseringsdebat speelt, is een kwestie van maatschappelijke, en dus politieke afwegingen, die voor de econoom die de “hoe-vraag” van de borging wil beantwoorden, een gegeven zijn.

Dit artikel plaatst enige kanttekeningen bij de dominante positie die economen voor zich zelf opeisen in het debat over de borging van het publiek belang. Het bevorderen van marktwerking vormt een mogelijk antwoord op de "hoe-vraag", maar dan moet wel duidelijk zijn wat het te borgen publiek belang behelst. In die zin beoogt dit artikel helderheid te verschaffen in de spraakverwarring die rond het begrip publiek belang is ontstaan.

2 De WRR over publiek belang

Nadat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2000 het rapport *Borgen van Publiek Belang* heeft gepubliceerd (WRR, 2000), is een enorme spraakverwarring ontstaan over het begrip "publiek belang". De WRR heeft zelf aan die verwarring bijgedragen door een vrij vage omschrijving te geven van dit begrip. De WRR begint met het benoemen van maatschappelijke belangen. Dat zijn die belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Zo is het gewenst dat er voldoende brood is om te eten. Wanneer de broodvoorziening echter naar behoren door bakkers in de private sector wordt verzorgd, is hier geen directe overheidsbemoeienis nodig. Dan is dit maatschappelijke belang geen publiek belang. Het wordt volgens de begripsbepaling van de WRR pas een publiek belang wanneer de broodvoorziening via de private sector stagneert. Zo is in de omschrijving van de WRR sprake van een publiek belang wanneer de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Dan dient de overheid dus dit publieke belang te borgen. De WRR denkt daarbij onder meer aan collectieve goederen, die zonder overheidsborging niet beschikbaar komen. In deze redenering is het dus de overheid die bepaalt wat een publiek belang is. Daarbij geldt het primaat van de politiek. Om niet in een moeizame politieke discussie verzeild te raken, zoals die over de kerntaken van de overheid, probeert de WRR de beantwoording van deze "wat-vraag" te vermijden. Het rapport richt zich dan ook ten principale op de "hoe vraag": hoe kan de overheid het publieke belang het beste borgen, indien eenmaal goed is vastgesteld wat het publieke belang is. Daarbij worden vier vormen van borging onderscheiden, namelijk drie vormen van borging door de private sector, die dus min of meer gebruik maken van het marktmechanisme, plus een vorm van borging door de overheid zelf, via de overheidshiërarchie en het budgetmechanisme. Wanneer Van Damme en Schinkel (2009) in hun inleiding bij de preadviezen van de KVS beweren dat het WRR-rapport gelezen kan worden als een pleidooi tegen marktwerking en privatisering, mag dat zo zijn; het was niet de bedoeling. Voor zover ik mij herinner en daaraan bijgedragen heb, is in de WRR een zorgvuldig evenwicht bewaard tussen het "neen, tenzij" en het "ja, mits" van verdere privatisering en benutting van de markt voor borging van publieke belangen. Vandaar de nadruk in het rapport op de verschillende manieren van borging via de markt, maar ook op de daarbij geldende restricties.

3 Argumenten voor overheidsingrijpen en publiek belang

Opmerkelijk is dat het WRR-project in eerste aanleg ging over private en publieke verantwoordelijkheden, en over de organisatieprincipes die deze verantwoordelijkheden afbakenen. In die zin hebben Bovenberg en Teulings (1999) in een voorstudie de

afweging van de verschillende organisatieprincipes vanuit het economische gedachtegoed beschreven. Het gaat daarbij dus om het antwoord dat de economische theorie op de "hoe-vraag" heeft, zonder daarbij het publieke belang te benoemen. Anders gezegd, het publieke belang blijft beperkt tot wat de politiek daarover bepaalt. Daarentegen beslaat de afbakeningskwestie in wat bij de beantwoording van de "hoe-vraag" de publieke en private verantwoordelijkheden zijn, een veel breder terrein. Ook in de rechtstatelijke voorstudie van Bovens en Scheltema (1999) blijft het begrip publiek belang ongedefinieerd en beperkt de beschouwing zich voornamelijk tot de "hoe-vraag". Centraal daarin staan de te volgen redeneerpatronen bij de verzelfstandiging en privatisering van organisaties waarbij overheidsbemoeyenis een rol speelt.

In feite maken de "wat-vraag" en de "hoe-vraag" van het publieke belang deel uit van de theorie van de economie van de collectieve sector. Deze theorie richt zich op de verschillende argumenten van overheidsbemoeyenis, zoals beschreven in ieder handboek over "public sector economics" (b.v. Connolly en Munro, 1999, Stiglitz, 2000, Tresch, 2008). In deze handboeken blijft het begrip publiek belang echter onbenoemd, zij het dat wel van "algemeen belang" ("public interest") wordt gesproken. De omschrijving daarvan is nogal vaag, Het geeft een normatieve aanduiding hoe de burgers en de overheid zich ten opzichte van de maatschappij zouden moeten opstellen.

De in de economische handboeken beschreven argumenten van overheidsbemoeyenis vloeien voort uit de twee fundamentele stellingen van de welvaartstheorie. De eerste stelling luidt dat onder bepaalde voorwaarden volledige mededinging bij nutsmaximering door consumenten en winstmaximering door producenten tot een Pareto-efficiënte allocatie leidt. Volgens de tweede stelling kan via een geschikte initiële (her)verdeling van eigendomsrechten en met volledige mededinging iedere mogelijke efficiënte allocatie worden bereikt (dus ook de vanuit het criterium van rechtvaardigheid gewenste allocatie). De combinatie van beide stellingen geeft aan hoe in een ideale wereld met perfect werkende markten en een geschikte initiële verdeling van middelen en talenten, de gewenste optimale omvang en bestemming van welvaart vanzelf, via het marktmechanisme, tot stand komt. Overheidsbemoeyenis is nu juist nodig omdat aan de voorwaarden van de twee stellingen niet is voldaan. Wanneer het begrip publiek belang in dat kader wordt geplaatst, zijn er twee verschillende zienswijzen, die ieder een eigen (enge) omschrijving van het publiek belang inhouden. In de ene omschrijving heeft publiek belang uitsluitend betrekking op overheidsbemoeyenis waar maatschappelijke voorkeuren bepalend zijn en waar dus het primaat van de politiek geldt. Dat zijn voornamelijk herverdelingskwesties, bijvoorbeeld vanwege maatschappelijke voorkeuren voor solidariteit (Den Butter, 2010). Volgens deze zienswijze kan worden gesproken van een *politiek publiek belang*.

Andere argumenten voor overheidsingrijpen, zoals het voorkomen dan wel repareren van verschillende vormen van marktfalen (monopolievorming, externe effecten, onvolledige en asymmetrische informatie), vloeien voort uit de economische theorie zelf. In de tweede zienswijze worden juist deze argumenten van overheidsingrijpen die aan de economische theorie zijn ontleend, als publiek belang gezien. Om deze vormen van publiek belang te onderscheiden van die waar het primaat van de politiek speelt, worden

deze hier aangeduid als een *economisch publiek belang*. Bij deze omschrijving wordt de zienswijze van het WRR-rapport weersproken dat het publieke belang, en daarmee het antwoord op de "wat-vraag", altijd een kwestie van politieke afwegingen is. Wel doet zich bij deze zuiver economische argumenten van overheidsbemoeyenis, zoals bij regelgeving om milieueffecten te internaliseren, het probleem van een belangenafweging voor.

Overheidsbemoeyenis brengt kosten en baten met zich mee die per groep belanghebbenden kunnen verschillen. Vaak vallen dergelijke belangentegenstellingen via onderhandelingen op te lossen (in het geval dat het over de verdeling van baten gaat of bij compensaties) en anderszins betreft het vaak ook een bestuursrechtelijke en geen politieke afweging.

Een apart geval vormt de voorziening van collectieve goederen. Voor zover het om zuiver collectieve goederen gaat, zoals leger, politie, rechtspraak en dijken, is het de economische theorie die hier het argument voor overheidsingrijpen verschaft. Het betreft voorzieningen die niet-rivaliserend en niet-uitsluitbaar zijn. Deze vallen daarom onder de economische publieke belangen. Vanuit politieke preferenties wordt echter veelal de voorziening van een breder palet aan collectieve goederen – ook semi-collectieve goederen zoals onderwijs en infrastructuur – als een te borgen publiek belang gezien. Hoewel grenzen hier niet strak te trekken zijn, gaat het daarbij meestal toch om een politiek publiek belang.

4 De calculus van het publiek belang

In 2002 hebben Bovenberg en Teulings, in zekere zin als vervolg op hun voorstudie voor de WRR, samen met Van Dalen de opdracht gekregen om verdere uitwerking te geven aan wat de moderne economische welvaartstheorie te zeggen heeft over de borging van het publiek belang (Teulings, Bovenberg en Van Dalen, 2003, TBD). In hun visie kan niet alleen de "hoe-vraag", maar ook de "wat-vraag" grotendeels door de economische redeneertrant worden beantwoord. Daarbij stellen TBD de borging van het publiek belang gelijk aan het voorkomen van marktfalen vanwege externe effecten: het publiek belang is "... een complex extern effect waarvan de realisatie door free-rider gedrag moet worden verhinderd" (TBD, blz. 30). Dat is waar de redeneertrant moet beginnen: "allereerst moet de aard van het publiek belang worden vastgesteld, ofwel het marktfalen"(TBD, blz. 28)". Wanneer de "wat-vraag" zo is vastgesteld, past vervolgens ook de beantwoording van de "hoe-vraag" volledig binnen het welvaartstheoretische gedachtegoed. Daartoe wordt een institutionele benadering uitgewerkt waarin transactiekosten voor de afbakening van de verschillende verantwoordelijkheden een belangrijk gegeven vormen. De mate waarin de overheid in institutionele zin in staat is om de externe effecten te internaliseren en het marktfalen op te heffen, blijft de kern van het verhaal: "het behartigen van publieke belangen is derhalve niet meer en niet minder dan de calculus van de externe effecten" (TBD, blz. 174). Die "calculus" heeft mede betrekking op de afweging van de kosten: de transactiekosten om marktfalen te voorkomen kunnen voor de overheid zodanig hoog zijn dat deze niet opwegen tegen de welvaartswinst die het voorkomen van marktfalen oplevert. In dat geval is sprake van een te groot overheidsfalen. De beantwoording van de "hoe-vraag" richt zich dan ook op de manier waarop de overheid tegen de laagst mogelijke transactiekosten de externe effecten kan internaliseren. Een maatschappelijke kosten/batenanalyse vormt daarbij een

beproefd hulpmiddel dat bovendien de kosten en baten van de betrokkenen met veelal conflicterende belangen in beeld brengt.

Deze redeneertrant gaat dus uit van de zienswijze van het economisch publiek belang en blijft grotendeels beperkt tot de externe effecten als onderdeel van marktfalen. De politieke afweging, waar de WRR het primaat legt, blijft hier buiten beeld. De wijze waarop in de "hoe-vraag" met conflicterende belangen moet worden omgegaan – wie regelt de compensaties en hoe worden welvaartswinsten verdeeld – dient echter te zijn voorafgegaan door een antwoord hierover in de "wat-vraag". Het is ook wel wat kort door de bocht dat TBD (blz. 28) het bij eenvoudige of enkelvoudige externe effecten aan de private partijen zelf over willen laten om deze effecten via vrijwillige transacties (de Coase-oplossing) te internaliseren. Dan is toch tenminste een politieke en/of bestuursrechtelijke mening nodig over hoe de eigendomsrechten bij het begin van de "vrijwillige" transacties zijn verdeeld. Het maakt immers flink wat uit of in een conflict over lawaaioverlast degene die lawaai wil maken degene die stilte wenst dient te compenseren, of dat degene die stilte wenst daarvoor moet betalen aan degene die lawaai maakt. Zo'n toedeling van eigendomsrechten hangt bovendien af van het publiek belang dat aan het maken van lawaai verbonden is.

Opmerkelijk in de zienswijze op publiek belang van TBD is de manier waarop zij de voorziening van collectieve goederen hierbij betrekken. Cruciaal in hun optiek is dat free-rider-gedrag moet worden verhinderd. Zoals gezegd, voor zuiver collectieve goederen, of collectieve voorzieningen, is het kenmerkend, dat deze niet-rivaliserend en niet-uitsluitbaar zijn, zodat ook degenen die niet meebetalen er wel van profiteren. Maar wanneer het om semipublieke voorzieningen gaat, is bij nader inzien toch wel enige politieke invulling nodig welke collectieve goederen een zodanig publiek belang vormen dat zij door de overheid dienen te worden geborgd. In het voorgaande is hierop al gewezen. Heftige politieke discussies over infrastructurele projecten en de kosten daarvan illustreren dit.

Een ander actueel voorbeeld is handhaving van de openbare orde als collectief goed. In hoeverre beschouwt de overheid het als een publiek belang om vergunning te verlenen aan organisatoren van een festiviteit die de openbare orde in gevaar kan brengen, en in welke situaties kan de overheid zo'n vergunning weigeren omdat de kosten van de inzet van de politie om de openbare orde te handhaven niet opwegen tegen de maatschappelijke baten van de festiviteit. Zo krijgt de semipublieke voorziening al gauw het karakter van een politiek publiek goed.

5 De preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde (KVS) van 2009

Met de preadviezen van 2009 heeft de KVS de discussie onder economen over het wat en hoe van het publieke belang weer nieuw leven ingeblazen. De meeste preadviseurs onderschrijven de kritiek van de economen op het WRR-rapport met de opmerking dat "...de economische wetenschap wel degelijk iets over de "wat-vraag" te melden heeft" (Van Damme en Schinkel, 2009b, blz. 6). In hun inleiding zien Van Damme en Schinkel (DS, 2009b, blz. 7) vanuit het welvaartseconomisch perspectief drie belangrijke mogelijke taken voor de overheid, namelijk (i) zorgen voor marktwerking; (ii) corrigeren

van diverse vormen van marktfalen, en (iii) bijstellen van een ongewenste inkomensverdeling.

Het is mooi dat de maatschappelijke verdelingskwestie hierbij genoemd wordt, want daarover hebben economen weliswaar iets te zeggen – bijvoorbeeld over het verband tussen inkomensverdeling en productiviteit –, maar het is toch vooral een politieke belangenafweging. De focus van de preadviezen ligt, in het verlengde van het eerdere economendebat, op het oplossen van marktfalen als publiek belang. Dus op het economische publieke belang, hoewel het onduidelijk is welke definitie van publiek belang in de preadviezen wordt aangehouden. Verwarrend is wat dat betreft de formulering van de conclusies die DS (blz. 18) uit de preadviezen trekken. Een eerste conclusie luidt: "Goede marktwerking is een publiek belang, evenals de efficiënte aanwending van schaarse middelen die door een goede marktwerking voortgebracht kan worden". Deze omschrijving doet vermoeden dat een goed antwoord op de "hoe-vraag" een publiek belang vormt. In een volgende conclusie zeggen DS dat het misleidend is te spreken over een tegenstelling tussen marktwerking en het publiek belang omdat er in het algemeen meerdere publieke belangen in het geding zijn. Afgezien van de vraag wie die tegenstelling suggereert, blijkt een publiek belang nu opeens een persoonlijk belang (of groepsbelang) te zijn, waarbij dus een politieke afweging nodig is over de verdeling van opbrengsten, of, in het geval van externe effecten, over de toedeling van eigendomsrechten. Baarsma en Theeuwes (2009) bewandelen in hun preadvies een middenweg tussen de opvatting van de WRR dat voor de "wat-vraag" het primaat van de politiek geldt, en de calculus-gedachte van de economen, die het publiek belang alleen verbinden met marktfalen: "Publiek belang is echter meer dan alleen falende markten. Ze kunnen ook ontstaan als gevolg van politieke motieven: welvaart herverdelen of paternalisme" (Baarsma en Theeuwes, 2009, blz. 27). Voor het overige bevat de KVS-bundel een aantal op specifieke sectoren gerichte preadviezen. In deze preadviezen blijft de omschrijving van publieke belangen beperkt tot het domein van de desbetreffende sectoren. Zo beschouwen Janssen et al (2009) bereikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit als publieke belangen in de zorgsector. In deze formulering is het publiek belang dus een samenstel van voorwaarden waar door de overheid te borgen voorzieningen aan moeten voldoen. Kortom, de preadviezen van de KVS bieden weinig duidelijkheid over wat onder publiek belang dient te worden verstaan en dus ook over de rol van marktwerking bij borging van die publieke belangen.

6 Het SER-advies van maart 2010

De SER (2010) beschouwt publieke belangen als de "uiteindelijke doelen van overheidsbeleid". Daarbij zijn publieke belangen "belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt". Deze omschrijvingen doen vermoeden dat de SER dicht aanleunt tegen de zienswijze van de WRR waarbij voor het antwoord op de "wat-vraag" het primaat van de politiek geldt: het politieke publieke belang. Toch blijkt uit het SER-advies dat ook opheffen van marktfalen, wanneer dat tenminste welvaartsvoordeel oplevert, als een te borgen publiek belang wordt gezien. In die zin hanteert de SER dus een brede omschrijving van publiek belang die beide hiervoor onderscheiden zienswijzen omvat. Het onderscheid tussen de "wat-vraag" en de "hoe-vraag" wordt in het SER-advies niet expliciet gemaakt, maar

impliciet komt dit onderscheid naar voren in de "Effectenanalyse voor het ordeningsbeleid" die in het SER-advies een centrale plaats inneemt. Deze effectenanalyse is een soort draaiboek waar in een aantal stappen de publieke belangen en daarbij geldende doelstellingen worden geïdentificeerd (de "wat-vraag"). Vervolgens wordt aan de hand van een vergelijkende analyse van de effecten van beleidsvarianten nagegaan hoe de publieke belangen het beste kunnen worden geborgd ("de hoe-vraag"). Een belangrijk aspect bij deze effectenanalyse is dat er een monitoring en evaluatie van de wijze van borging van het publiek belang dient plaats te vinden. Hiermee wordt in de analyse rekening gehouden met het feit dat opvattingen over het publiek belang, en de wijze waarop dat het beste kan worden geborgd, in de loop van de tijd kunnen veranderen. Dit aspect vormde ook al een belangrijk onderwerp in het WRR-rapport van 2000, waarin is beschreven hoe technologische veranderingen van invloed kunnen zijn op zowel het antwoord op de "wat-vraag" als op de "hoe-vraag".

7 Het regeerakkoord van 30 september 2010 (Vrijheid en verantwoordelijkheid)

In het regeerakkoord van VVD en CDA wordt nergens expliciet aandacht besteed aan de wat- en hoe-vragen van het publiek belang en aan de daarbij gewenste mate van inschakeling van marktwerking. Baarsma (2010a) merkt dan ook terecht op dat het regeerakkoord van het kabinet-Rutte niet is opgesteld vanuit een economisch denkkader van publieke belangen, en dat het kabinet de marktwerking, afgezien van in de zorg, links laat liggen. Verwarrend in de beschouwing van Baarsma is echter dat marktwerking en het borgen van publieke belangen volledig in het verlengde van elkaar worden gezien: "Volgens economen is dan ook alleen sprake van een publiek belang – een belang dat vraagt om overheidsoptreden – als er welvaartsverlies optreedt omdat de markt niet goed werkt." (Baarsma, 2010: 247). Daarbij wordt marktwerking omschreven als een situatie waarbij de markt aan het werk is zonder dat de overheid er aan te pas komt. Dat geeft bovendien een nogal beperkte betekenis aan het antwoord op de "hoe-vraag". Marktwerking of, ruimer, de benutting van prikkels van het marktmechanisme, vormt immers slechts één manier om het publieke belang te borgen. Daarbij bewijst Baarsma weliswaar lippendienst aan het feit dat marktwerking economisch gezien een neutraal concept is, en dat de mate van inschakeling van marktwerking geen onderwerp van een politiek ideologisch debat moet zijn, maar toch noemt zij een aantal gebieden waar het kabinet-Rutte meer aan marktwerking had kunnen doen. Dat zijn de woningmarkt (hypotheekrente-af trek), de arbeidsmarkt (inkorten WW-duur, afschaffen van ontslagbescherming en sneller en meer verhogen van de pensioenleeftijd) en de mobiliteit (kilometerheffing). Deze opsomming heeft toch een normatief karakter en neigt naar een ideologische benadering van marktwerking. Wat in feite ontbreekt in de analyse van het kabinet-Rutte, en in die van Baarsma, is een goede articulatie van de "wat-vraag" op de bovengenoemde gebieden.

8 Marktwerking op de taximarkt als voorbeeld hoe het niet moet

Als voorbeeld van mislukte marktwerking noemt Baarsma (2010a) de taximarkt. Volgens haar komt dat omdat niet goed een analyse is gemaakt waarom deze markt uit de bocht is gevlogen. Er is geen rekening gehouden met het beperkte vermogen van de taximarkt om de kwaliteit te borgen. Kennelijk wordt de kwaliteit van het taxivervoer hier als het

publiek belang gezien. De vraag is dan waarom dat zo is, en waarom de kwaliteit van de broodvoorziening in ons land geen publiek belang is. Neen, het voorbeeld van de taximarkt geeft juist aan welke problemen er ontstaan wanneer de overheid marktwerking gaat bevorderen zonder goed zicht te hebben op welk publiek belang er met die marktwerking wordt gediend. Anders gezegd, er bestond vooraf onvoldoende duidelijkheid over de "wat-vraag" van het te borgen publiek belang bij de taximarkt. In januari 2000 is een nieuwe taxiwet in werking getreden. Deze wet vormde indertijd de basis voor het nieuwe taxibeleid dat beoogt om door wijziging van de marktcondities ertoe bij te dragen dat meer gebruik wordt gemaakt van de taxi als onderdeel van de vervoerketen. Het doel was het taxivervoer te stimuleren door middel van meer marktwerking. In een "second opinion" op de eerste evaluatie van deze wet hebben Hans Bloemen en ik ons de vraag gesteld welk publiek belang de regering met de taxiwet wilde borgen (zie Den Butter en Bloemen, 2001). Het meest directe effect van een betere marktwerking op de taximarkt zou moeten zijn dat de toetreding tot de markt kostenvrij wordt en er met andere woorden *geen aanbodrantsoenering* plaatsvindt. Dit zou betekenen dat taxivergunningen geen meerwaarde hebben en derhalve niet meer via hoge overnamebedragen aan nieuwe vergunninghouders kunnen worden verkocht. In tweede instantie is dan ook de *mate van doorstroming* op de taximarkt van belang. Efficiënte nieuwe bedrijven kunnen daarbij toetreden terwijl inefficiënte bestaande bedrijven zich ofwel zullen aanpassen, ofwel vanwege de sterkere concurrentie en de lagere toetredingsdrempel het hoofd niet boven water kunnen houden en zullen verdwijnen. Kortom, de dynamiek op de taximarkt zal dan toenemen waarbij overigens te grote dynamiek ook niet optimaal kan zijn. In dit laatste geval weegt de efficiencywinst die via de doorstroming wordt bereikt, niet langer op tegen de transactiekosten van het vele toe- en uittreden, en worden de specifieke investeringen en leerkosten, die met toetreden verbonden zijn, niet goed gemaakt.

De belangrijkste indirecte welvaartswinst van de verbeterde marktwerking is gelegen in een verhoogde efficiëntie hetgeen betekent dat, gegeven de productformule (of type taxidienst), *ceteris paribus*, de *prijs omlaag* zal gaan. Overigens werd met de taxiwet eveneens beoogd om de productconcurrentie en diversificatie te doen toenemen hetgeen tot gevolg heeft dat de prijzen moeilijker onderling vergelijkbaar zijn. Tenslotte is het de vraag welke effecten de (verhoopte) lagere prijzen en de grotere productdifferentiatie op de vraag naar taxidiensten hebben. Hiertoe zijn twee mogelijkheden. Ten eerste, dat de mobiliteitsvraag stijgt en ten tweede, dat het *marktaandeel van het taxivervoer* stijgt. Een toename van de totale mobiliteitsvraag lijkt in dit geval vanuit het beleidsperspectief niet een na te streven doelstelling. Dan komt dus het tweede mogelijke antwoord op de "wat-vraag" in beeld, namelijk dat *relatief* meer van de taxi gebruik wordt gemaakt. De vraag is dan ten koste van welk ander marktaandeel dit marktaandeel van het taxivervoer stijgt. Wanneer dit gebeurt ten koste van het particuliere autovervoer, vanwege een beter voor- en natraject van het openbaar vervoer, betekent dit een wijziging van de *modal split*. Dat zou als een politiek publiek belang kunnen gelden. Daarnaast, of in plaats daarvan, kan een vergroting van het marktaandeel plaatsvinden via een verlaging van het marktaandeel van ander openbaar vervoer, bijvoorbeeld vanwege opheffing van onrendabele busdiensten. Deze veelheid van mogelijke

antwoorden op de "wat-vraag" toont dat de overheid zich indertijd vooraf onvoldoende rekenschap heeft gegeven om welke publieke belangen het ging bij meer marktwerking op de taximarkt. Daar komt overigens bij dat, gezien het groot aantal geconstateerde overtredingen, de taxibranche zich in eerste instantie nauwelijks aan de taxiwet hield. Dan is het ook niet zo verwonderlijk dat deze operatie indertijd geen (gunstige) effecten liet zien.

Een aantal jaren later, in 2008, heeft staatsecretaris Huizinga een brief aan de Tweede Kamer over het toekomstige taxibeleid gestuurd. Daaruit blijkt dat het publiek belang van de taximarkt vooral in de kwaliteit is gelegen (Huizinga-Heringa, 2008). De wet uit 2000 heeft, aldus de staatsecretaris, niet gewerkt omdat ondanks het grote aantal toetreders – dat is dus wel gelukt! – de tarieven niet zijn gedaald en het aantal ritten niet is gestegen. Hier kruipt dus het aantal ritten als een bijkomend (politiek) publiek belang de discussie binnen. De reden is volgens de brief aan de Kamer dat het taxivervoer ten onrechte als een uniforme markt is beschouwd. Het is de bedoeling in de nieuwe wetgeving ruimte te geven aan maatwerk. Dat komt echter vooral neer op reguleringsmaatregelen, die randvoorwaarden aan de taximarkt opleggen. Zo moeten de taxi's voorzien worden van een boordcomputer zodat klanten meer inzicht krijgen in de ritadministratie. Daarnaast komt er een vervoersplicht voor de straattaxi. Kortom, een expliciete benoeming van het publiek belang dat in de taximarkt geldt, blijft nog steeds uit. Het betekent dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het antwoord op de "hoe-vraag" over meer marktwerking in de taximarkt.

9 Markten maken

Het themanummer van het tijdschrift *Beleid en Maatschappij* over "Markten maken" (vol. 27, nr. 3, 2010) geeft een voorschot op een nieuwe studie van de WRR over publiek belang en marktwerking onder de werktitel "Staat, markt en samenleving". Hierbij worden de redeneerwijzen waarbij ofwel de politiek bepaalt wat het publiek belang is, ofwel waarbij het publiek belang in geding komt bij marktfalen, afgedaan als normatief. Die benadering wordt onbruikbaar geacht omdat deze zou berusten op onrealistische veronderstellingen over zowel de politiek als de markt (Schrijvers et al, 2010). Vanuit dat perspectief bevat het themanummer een aantal voorbeeldstudies over de manier waarop bij verschillende vormen van economische bedrijvigheid marktprikkels zijn ingebouwd. Daarmee vormen deze studies een interessante illustratie van de opbouw van nieuwe markten en van de betrokkenheid van de overheid daarbij. De voornaamste lering is dat de vorming van nieuwe markten een kwestie van veel vallen en opstaan is. Die constatering impliceert echter niet, zoals de auteurs beweren, dat daarmee het onderscheid tussen de "wat-vraag" en de "hoe-vraag" niet relevant is. Daarmee lijkt dit debat ook niet "op een middeleeuwse discussie over de uitleg waarom God goed en almachtig is, terwijl zijn wereld toch een tranendal is".

Het wegzetten van de economische redeneerwijze door de auteurs als normatief doet onrecht aan de bruikbaarheid van deze redeneerwijze. De stilering van de diffuse economische werkelijkheid in theorieën en modellen heeft immers uitsluitend tot doel orde in die werkelijkheid te brengen. Toegegeven zij dat discussies tussen economische superspecialisten wel eens al te sterk worden gevoerd binnen de abstracte theoretische stilering waarbij de band met de werkelijkheid achter de horizon verdwijnt. Het is echter

geenszins de bedoeling van de economische redeneerwijze over de borging van het publiek belang om het uitgangspunt van perfect werkende markten als ideaalbeeld te omarmen. Integendeel, deze redeneerwijze biedt juist zicht op hoever de werkelijkheid van deze extreme situatie afstaat. Daarmee komt in beeld welke rol de overheid hierbij dient te vervullen. Dat is inderdaad normatief, maar wel vanuit een zo neutraal mogelijk uitgangspunt. Het zou niet veel verschil maken wanneer het uitgangspunt de almachtige overheid was – een soort Noord-Korea – en de redeneerwijze zou vertellen in welke situatie de marktwerking een voordeel ten opzichte van dit extreem zou betekenen.

Het feit dat er een onderscheid tussen de “wat-vraag” en de “hoe-vraag” wordt gemaakt, impliceert niet dat de beantwoording van deze vragen een volgtijdelijke moet zijn. De voorbeeldstudies in “Markten maken” laten inderdaad zien dat er in de praktijk veel interactie tussen de “wat-vraag” en de “hoe-vraag” is. De politiek is niet in staat om op voorhand vanuit de eigen preferenties – met verschillende belangengroepen – de “wat-vraag” te beantwoorden. Pas na veel praktijkervaring met regelgeving en het opzetten van instituties kunnen de preferenties beter worden gearticuleerd. Daarbij zijn die preferenties ook nog eens flink veranderlijk, terwijl economen in dat opzichte tijdsconsistentie bepleiten. Maar ook bij regelgeving en het ontwerp van instituties om marktfalen te voorkomen, blijkt de werkelijkheid veel weerbarstiger dan de econoom in zijn gestileerde denkwereld is geneigd aan te nemen. Dat alles doet echter niets af aan het belang te beschikken over een dergelijke normatieve redeneerwijze.

10 De economische benadering: recapitulatie

Het is goed nog eens de gevolgde economische redeneerwijze uit dit artikel te recapituleren. Volgens de hier gevolgde omschrijving is er sprake van een publiek belang wanneer één (of meer) argumenten voor overheidsingrijpen volgens de leer van de economie van de collectieve sector gelden. Dat zijn a. herverdeling; b. voorziening van collectieve goederen; c. opheffen van marktfalen. Deze argumenten gelden wanneer niet wordt voldaan aan de veronderstellingen van de twee fundamentele stellingen uit de economische welvaartstheorie. Vanuit dit perspectief is de omschrijving van publiek belang dus gebaseerd op de welvaartstheoretische beschouwingwijze. Deze is veel ruimer dan de aandacht van economen voor uitsluitend het opheffen van marktfalen als publiek belang.

Vanuit deze beschouwingwijze kan de volgende definitie van publiek belang gelden: *een publiek belang is een belang van ingezetenen van een land waarbij in een gegeven omstandigheid overheidsbemoeienis een grotere maatschappelijke welvaart kan opleveren dan wanneer er geen overheidsbemoeienis is.* In dat geval is er dus voor de overheid een reden om het publieke belang te borgen. De bovenstaande definitie van publiek belang is met opzet in twee richtingen genuanceerd. In de eerste plaats: een gegeven omstandigheid. Het kan zijn dat omstandigheden zodanig veranderen dat een belang het karakter krijgt van een publiek belang, of dat juist door een verandering van omstandigheden, geen sprake meer is van een publiek belang. Zie het voorbeeld van de WRR (2000) over de broodvoorziening. Dat is wel een (maatschappelijk) belang, maar omdat de markt voor broodvoorziening goed werkt, geen door de overheid te borgen

publiek belang. Het is voorstelbaar dat zich omstandigheden voordoen dat de overheid wel moet ingrijpen – denk aan de voedselbonnen tijdens en vlak na de Tweede Wereldoorlog, en aan de benzinebonnen tijdens de oliecrisis van 1973. Ten tweede staat er in de definitie: kan opleveren. Immers, overheidsbemoeienis bij herverdeling of het opheffen van marktfalen kan zodanig kostbaar zijn vanwege efficiëntieverlies of vanwege bureaucratische kosten, dat de welvaartswinst vanwege borging niet tegen het welvaartsverlies vanwege overheidsfalen opweegt.

De bovenstaande definitie is bepalend voor het antwoord op de “wat-vraag” in concrete gevallen. Bij herverdelingskwesties en bij voorziening van semipublieke goederen – die vaak impliciet met herverdeling te maken hebben – ligt het primaat bij de politiek. Het gaat dan om politieke voorkeuren. Vandaar dat kan worden gesproken van politieke publieke belangen. Bepaling van het publiek belang is in dit geval van herverdeling geen sinecure. Immers, maatschappelijke welvaartsfuncties bestaan in de praktijk niet. Wel is de doorrekening van de economische effecten van programma’s van politieke partijen door het CPB een manier om de maatschappelijke welvaartsfuncties van de partijen bloot te leggen. De SER heeft indertijd, in navolging van de leer van de economische politiek van Tinbergen, 5 doelen geformuleerd die een onderlinge politieke afweging vergen. In geval van opheffen van marktfalen, maar ook bij bepaling van zuivere collectieve goederen levert de economische theorie het argument voor de duiding van het publiek belang op. Dan gaat het om economische publieke belangen. Het zijn nu de economen die in eerste instantie het antwoord op de “wat-vraag” formuleren.

Wanneer de “wat-vraag” helder is omschreven komt beantwoording van de “hoe-vraag” aan de beurt. Het gaat hier om de meest efficiënte manier om het publiek belang te borgen: dus tegen de minste bijkomende maatschappelijke kosten. Hier dienen economen, en ook wel bestuurskundigen en sociologen, te worden ingeschakeld om de “hoe-vraag” te beantwoorden. Bij herverdeling gaat het daarbij vaak om “second best” en institutionele oplossingen, zoals inbouw van marktwerking. Opheffen van marktfalen gebeurt vrijwel altijd via regulering (voorbeeld: regulerende heffingen of verhandelbaar maken van CO₂ rechten).

De tabel geeft een samenvatting van de begrippen die in de economische redeneerwijze in dit artikel zijn gehanteerd.

Tabel 1. Begripsbepaling voor het publiek belang

Argument van overheidsingrijpen	Antwoord op “wat vraag”	Antwoord op “hoe vraag”	Benoeming	Wijze van borging
Herverdeling	Politiek	Economen: “second best”/terugkoppeling naar politiek	Politiek publiek belang	Belasting- en premieheffing; subsidies, uitkeringen
Collectieve goederen	Economen	Economen	Economisch publiek belang	Voorziening via overheid of markt
Semi-collectieve goederen	Politiek / economen	Economen / terugkoppeling naar politiek	Politiek publiek belang	Voorziening via overheid of markt
Marktfalen	Economen	Economen/ afwegen tegen overheidsfalen	Economisch publiek belang	Regulering, betere marktwerking

11 Staatsrechtelijke en maatschappelijke benadering

Natuurlijk is de economische redeneerwijze niet de enige manier om tegen het "wat" en het "hoe" van het publiek belang aan te kijken. Daarnaast gelden ook de staatsrechtelijke en maatschappelijke benaderingen die de WRR in haar komende rapport de nodige aandacht wil geven. De praktijk van het overheidsbeleid ontstaat uit een wisselwerking van deze redeneerwijzen. Zo is voor al de antwoorden van economen (en bestuurskundigen) op de "hoe-vraag" een staatsrechtelijke legitimering vanuit ons democratisch bestel nodig. Bij deze *staatsrechtelijke benadering* van de borging van het publiek belang spelen aspecten van rechtvaardigheid en rechtszekerheid een rol. Bescherming van eigendomsrechten vormt een randvoorwaarde waarbinnen het antwoord op de "hoe-vraag" dient te worden gegeven. Het bestuursrecht dient om grove schending hiervan tegen te gaan. De staatsrechtelijke benadering dient ook een institutionele invulling te geven aan de weging van de individuele belangen van belanghebbenden die bij het antwoord op de "hoe-vraag" betrokken zijn. Deze individuele belangen – soms groepsbelangen – mogen niet worden verward met het publiek belang dat van een andere orde is. Wanneer weging van de afzonderlijke belangen bij een specifiek antwoord op de "hoe-vraag" niet voldoet, kan een terugkoppeling nodig zijn met de manier waarop het publiek belang wordt geborgd, en zelfs soms naar de preferenties die bepalend zijn voor de "wat-vraag".

De *maatschappelijke benadering* kent in dit kader twee aspecten. In de eerste plaats gaat het daarbij om de beïnvloeding van politieke preferenties. Dit is ten dele op te vatten als het voorwerk bij de beantwoording van de "wat-vraag", voor zover het om een publiek belang gaat waar het primaat van de politiek geldt. Immers, voor een antwoord op de "wat-vraag" is nodig dat de maatschappelijke preferenties goed zijn uitgekristalliseerd. In werkelijkheid is dat veelal niet het geval, en kan onduidelijkheid over deze maatschappelijke voorkeuren een adequate beantwoording van de "hoe-vraag" in de weg zitten. Bovendien is niet iedereen gelijkgestemd in de benoeming van de maatschappelijke voorkeuren bij politieke publieke belangen. Zo kunnen bij sommigen de politieke preferenties afwijken van hetgeen bij het antwoord op de "wat-vraag" is vastgesteld. In dat geval biedt de maatschappij de mogelijkheid om deze afwijkende voorkeuren vorm te geven via NGO's, via sociaal ondernemerschap, en zelfs via bepaalde vormen van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Het tweede aspect waarbij de maatschappelijke benadering van belang is voor het borgen van het publiek belang is bij de uitwerking van de "hoe-vraag". Ook al wordt, gegeven de omstandigheden, de meest geschikte manier gevonden om het publiek belang te borgen, altijd zal zo'n borging implementatiekosten met zich meebrengen die aanzienlijk kunnen zijn. Dan is het van belang dat degenen die belanghebbenden zijn bij het publiek belang, bij voorbeeld omdat ze met nieuwe regelgeving te maken krijgen, zelf van nut en noodzaak van de borging van het publiek belang overtuigd zijn. Het gaat dan om de intrinsieke motivatie: bevordering van de intrinsieke motivatie dient om de kosten van borging omlaag te brengen (en dus, wanneer er sprake is van herverdeling, het efficiëntieverlies daarbij te doen beperken). Vertrouwen in de overheid, en vooral in de zorgvuldigheid waarmee de overheid het publiek belang borgt, speelt daarbij een belangrijke rol. Zo blijkt uit een discussie met de nationale ombudsman Brenninkmeijer

dat empathie in plaats van regelzucht kan bijdragen aan het gemeenschappelijk besef dat borging van een bepaald publiek belang gewenst is (Management Centrum, 2011). Het is niet zozeer de regelgeving zelf, maar vooral het feit dat het doel van de regelgeving niet duidelijk is, dat hoge implementatiekosten kan opleveren. Het uitleggen aan, en betrekken van belanghebbenden bij het antwoord op de "hoe-vraag" vormt een wezenlijke bijdrage van de maatschappelijke benadering aan de borging van publieke belangen. Het betekent ook dat de afweging van kosten van marktfalen en overheidsfalen eerder in de richting van opheffen van marktfalen zal uitvallen.

12 Besluit

Anders dan sommige economen ons willen doen geloven zijn economische inzichten niet altijd bepalend voor het antwoord op de "wat-vraag" van het publiek belang. Het antwoord op die vraag kan veelal worden ontleend aan de politieke voorkeuren. Toch zijn deze voorkeuren meestal niet zodanig uitgekristalliseerd en gearticuleerd, dat er politieke eenduidigheid over bestaat en de economen met de beantwoording van de "hoe-vraag" aan het werk kunnen. Vandaar dat de borging van publiek belang en de mate waarin marktwerking kan worden ingeschakeld, in de praktijk een soms moeilijk verlopende samenspraak vereist tussen economen, politicologen, juristen, bestuurskundigen en beleidsmakers. Helaas blijft dit soort praktische aspecten van de borging van het publiek belang in het economendebat wat onderbelicht. Anderzijds geldt bij de "wat-vraag" van het publiek belang niet altijd het primaat van de politiek. Er zijn ook zuiver economische argumenten van overheidsingrijpen, zoals opheffen van marktfalen en voorziening van collectieve goederen, die bepalend voor de "wat-vraag" kunnen zijn.

Deze mitsen en maren bij de redeneerwijze van de economen laten onverlet dat het welvaartseconomische perspectief op de borging van het publiek belang vanuit analytisch oogpunt nuttig is. Het verschaft een goede afbakening van verantwoordelijkheden bij de antwoorden op de "wat- en hoe-vragen". Anders dan Stam, Stellinga en De Vries (2010) beweren blijven daarom het onderscheid tussen de "wat-vraag" en de "hoe-vraag", en het onderscheid tussen publieke borging via de overheid en private borging via de markt, voor de analyse van belang. Het onderscheid tussen de "wat-vraag" en de "hoe-vraag" impliceert echter niet dat deze vragen altijd strikt te scheiden zijn en dat de volgorde van beantwoording vast ligt. In de beleidspraktijk van de ordeningsvragen is juist de wisselwerking tussen beide vragen essentieel. Andere (technologische) mogelijkheden voor de borging van het publiek belang kunnen tot andere preferenties leiden ten aanzien van het publiek belang. Evenzeer valt het onderscheid tussen publiek en privaat – tussen overheid en markt – niet scherp te maken. In de praktijk is iedere economische transactie een samenspel tussen overheidsbemoeienis en invloed van de markt. De keuze voor meer overheid, of voor meer markt, is dan ook vanuit de welvaartseconomie niet ideologisch bepaald door het uitgangspunt van perfect werkende markten. Dat uitgangspunt verschaft slechts een handig redeneerpatroon om tot de meest gewenste borging van publieke belangen te komen.

Deze ideologische neutraliteit geldt ook voor marktwerking als antwoord op de "hoe-vraag" van de borging van het publiek belang. Hier geldt de analogie met de keuze tussen de onzichtbare hand van de markt en de zichtbare hand van de hiërarchie in het bedrijfsleven. De marginale transactiekosten zijn bepalend voor deze keuze. Vanuit het

perspectief van de nieuwe institutionele economie laat Ménard (2005) zien dat er vele tussenvormen tussen markt en hiërarchie bestaan. Iets soortgelijks geldt voor de mate waarin bij borging van het publiek belang van marktwerking gebruik gemaakt wordt. De laagste implementatiekosten zijn hierbij bepalend voor de institutionele ordening. Hoe dat moet en kan, is in iedere situatie weer verschillend.

Frank A.G. den Butter

*Hoogleraar Algemene Economie, Vrije Universiteit Amsterdam, en als raadslid betrokken bij het WRR-rapport "Het Borgen van Publiek Belang" uit 2000.

Literatuur

- Baarsma, B., 2010a, Kabinet-Rutte laat marktwerking links liggen; over de positie van marktwerking in het regeerakkoord, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 42, nr. 4, blz. 246-256.
- Baarsma, B., 2010b, Moeilijke marktwerking en meedogenloze mededinging: een welvaartseconomisch perspectief, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 4(1), blz. 147-176.
- Baarsma, B., en J. Theeuwes, 2009, Publiek belang en marktwerking; argumenten voor een welvaartseconomische aanpak, in E. van Damme en M.P. Schinkel (red.) *Marktwerking en Publieke Belangen*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2009, KVS, Amsterdam, blz. 23-48.
- Bos, W., 2010, *De Derde Weg Voorbij*, 21^e Den Uyl Lezing, 25 januari 2010.
- Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings, 1999, Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht, in W. Derksen, M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema (red.) *Over Publieke en Private Verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en Achtergronden V105, Sdu Uitgevers, Den Haag, blz.19-136.
- Bovens, M.A.P., en M. Scheltema, 1999, Rechtstatelijke redeneerpatronen, in W. Derksen, M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema (red.) *Over Publieke en Private Verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en Achtergronden V105, Sdu Uitgevers, Den Haag, blz.137-173
- Butter, F.A.G. den, 2010, Solidariteit als te borgen publiek belang, *Economisch Statistische Berichten*, 95, blz. 472-475.
- Butter, F.A.G. den, en H.G. Bloemen, 2001, *Review NIPO Consult-KPMG-BEA rapport monitoring regulering taxibranche*, mimeo, Vrije Universiteit, mei 2001.
- Connolly, S. en A. Munro, 1999, *Economics of the Public Sector*, London: Prentice Hall.
- Damme, E. van, en M.P. Schinkel, 2009a (red), *Marktwerking en Publieke Belangen*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2009, KVS, Amsterdam.

- Damme, E. van, en M.P. Schinkel, 2009b, Marktwerking en borgen van publieke belangen, in E. van Damme en M.P. Schinkel (red.) *Marktwerking en Publieke Belangen*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2009, KVS, Amsterdam, blz. 1-22.
- Huizinga-Heringa, J.C., 2008, *Toekomstvisie Taxibeleid*, brief aan de Tweede Kamer, 26 juni 2008.
- Janssen, M., K. Schep en J. van Sinderen, 2009, Over het borgen van publieke belangen in de zorg: de rol van markten en toezicht, H7 in E. van Damme en M.P. Schinkel (red.) *Marktwerking en Publieke Belangen*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2009, KVS, Amsterdam, blz. 179-199.
- Management Centrum, 2011, *Grenzeloos Vertrouwen*, Jaarboek 2011, Den Haag, te verschijnen.
- Ménard, C., 2005, A new institutional approach to organisation, H.12 in C. Ménard en M.M. Shirley (red.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer US, blz. 281-318.
- Schrijvers, E., E. Stam, B. Stellinga en G. de Vries, 2010, Slotbeschouwing: van marktwerkingsbeleid naar marktontwikkelingsbeleid, *Beleid en Maatschappij*, 37, nr. 3, blz. 279-287.
- Raad van State, 2011, *Jaarverslag 2010*, Den Haag, april 2011.
- Sociaal Economische Raad (SER), 2010, *Overheid en Markt: het Resultaat telt. Voorbereiding Bepalend voor Succes*, SER advies nr. 2010/01.
- Stam, E., B. Stellinga en G. de Vries, 2010, Marktwerking en publieke belangen, *Economisch Statistische Berichten*, 95, blz. 59-61.
- Stiglitz, J.E., 2000, *Economics of the Public Sector*; 3rd edition, New York: Norton & Company
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, 2003, *De Calculus van het Publieke Belang*, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, Den Haag, Augustus 2003.
- Tresch, R.W., 2008, *Public Sector Economics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2000, *Het Borgen van Publiek Belang*, Rapporten aan de Regering nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Topinkomens in het onderwijs

B.L van Hulst*

E. van der Boom**

C.M.G. Haelermans***

S. van de Vlasakker**

Samenvatting

In januari 2011 is het wetsvoorstel normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) namens het kabinet naar de Tweede Kamer gestuurd. Het wetsvoorstel stelt een maximum aan de bezoldiging van bestuurders en hoogste leidinggevenden in de publieke en semipublieke sector. Voor de onderwijssectoren gaan sectorale beloningsmaxima gelden. De vraag is of de in het onderwijs bestaande beloningscodes hiervoor toereikend zijn. Dat hoeft niet het geval te zijn.

Trefwoorden: topinkomens, onderwijs

1 Inleiding

De hoogte van topsalarissen in de publieke sectoren is een terugkerend thema in maatschappelijke en politieke discussies. De aanpak van zelfregulering blijkt onvoldoende te zijn om deze beperkt te houden. In januari 2011 is het wetsvoorstel normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) door de minister van BZK namens het kabinet naar de Tweede Kamer gestuurd. In het wetsvoorstel zijn de verschillende sectoren ingedeeld in drie beloningsregimes. In aflopende zwaarte zijn deze:

- bezoldigingsmaximum van € 187.340 (peiljaar 2010), plus een bedrag voor belastbare onkostenvergoedingen en beloningen op termijn betaalbaar. Inclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdrage is het maximum € 223.666;
- sectorale beloningsnorm;
- openbaarmakingsverplichting.

Het onderwijs is ingedeeld in het regime met het bezoldigingsmaximum. De minister en staatssecretaris van OCW zijn van mening dat het toekomstig wettelijk maximum niet voor alle onderwijsbestuurders bereikbaar moet zijn en dat het beloningsmaximum per deelsector in het onderwijs kan verschillen. De intentie is om in de sectorale regeling bij de WNT de differentiatie in het sectorale maximum, in overleg met het veld, voor onderwijsbestuurders verder uit te werken.

De differentiatie in het sectorale salarismaximum vraagt echter wel om een goede onderbouwing. Vier van de vijf onderwijssectoren beschikken al over een beloningsleidraad/-code. Deze beloningsleidraden bevatten criteria voor de indeling van de onderwijsinstellingen in de verschillende beloningsklassen. Het inpassen van het sectorale maximum, de criteria voor differentiatie binnen de onderwijssectoren en

naleving van de beloningsleidraad zijn de vraagstukken die zich aandienen. Het gewenste effect van regulering van de topsalarissen in de publieke sector is het realiseren van een passende beloning voor bestuurders in de publieke sector, meer concreet het beperken van de hoogte en ontwikkeling van het aantal topsalarissen in de publieke sector. Het is overigens de vraag of het hanteren van een maximum altijd het gewenste effect heeft.

2 Effecten van transparantie en maxima

In de maatschappelijke discussies tekent zich een consensus af over het instellen van maxima voor bestuurders in de publieke sectoren. Er wordt echter veelal aan voorbij gegaan of het instellen van maximumbeloningen ook de gewenste effecten heeft. De effectiviteit van maximumbeloningen kan namelijk te wensen overlaten als het gaat om het beperken van de hoogte van en het aantal topsalarissen. Uit de literatuur blijkt dat transparantie over beloningen en het vaststellen van maxima niet altijd de gewenste effecten hebben. Er schuilt zelfs het gevaar in dat een tegengesteld effect optreedt. Het aanscherpen van de wetgeving heeft in de Verenigde Staten steeds geleid tot een stijging van de beloningen in plaats van een afname (Grant, 2008). Ook in Nederland is een averechts effect geconstateerd in zowel de private als (semi-) publieke sectoren (Hay Group, 2007). Door het openbaar maken van de inkomens kunnen instellingen vrij eenvoudig een marktconform salaris vaststellen. Doordat de hoogte van salarissen mede het imago van een werkgever beïnvloedt, zijn werkgevers geneigd salarissen te bieden die net boven het gemiddelde van de markt uitkomen (Bizjak, 2008). Het gevolg is dat ieder jaar het gemiddelde hoger komt te liggen, waardoor de beloningen ook blijven toenemen, het zogeheten 'haasje-overeffect' (Grant, 2008). Ook moet hierbij rekening worden gehouden met het gevaar dat een ingesteld maximum een opdrijvende werking kan hebben voor *alle* salarissen in de sector/organisatie, omdat het voor alle werknemers inzichtelijk wordt wat bereikbaar is. Dat een maximum toch wordt ingesteld is mogelijk te wijten aan de maatschappelijke wenselijkheid van het aanpakken van topsalarissen, waarbij de effectiviteit van het middel van ondergeschikt belang is.

Het instellen van een maximum kan een rem op de groei van salarissen zijn, mits voldaan wordt aan een aantal eisen. Naast de hoogte van de salarissen moet transparant worden gemaakt welke prestaties daar tegenover staan. De hoogte van het salaris moet in verhouding staan tot de geleverde (extra) prestaties (Kok e.a., 2002). Indien deze relatie er niet is, is een opdrijvend effect voorspelbaar. De hoogte van de beloningen dient bepaald te worden aan de hand van een aantal meetbare, duidelijke en voor de bestuurder voldoende beïnvloedbare maatstaven. Voorbeeld hiervan is de verhoging van de tevredenheid onder studenten over het onderwijs in het algemeen of op bepaalde specifieke aandachtspunten. Een ander voorbeeld is het aantal publicaties in internationale wetenschappelijke tijdschriften. Naast de hoogte van de beloning blijkt ook de aard van een beloning van invloed te zijn op de effecten ervan. Variabele- of ad hoc beloningen verdienen geen voorkeur. Wanneer er te veel aangestuurd wordt op de 'snelle winsten' kunnen de langetermijndoelen van de onderwijsinstelling in de knel komen. Alleen in het geval van kwaliteitsverbetering zou een meer kortetermijnbeloning op haar plaats zijn. Maar ook hiervoor geldt dat er van tevoren meetbare doelen overeengekomen moeten zijn, waar de bestuurder achteraf ook op kan worden afgerekend.

3 Beloningsleidraden

Met uitzondering van het primair onderwijs hebben de verschillende onderwijssectoren ieder hun eigen beloningsleidraad voor bestuurders. De leidraad is een middel om de beloning van bestuurders vast te stellen zonder gebruik te maken van de CAO. Formeel zijn alleen de rechtspositie van de leden van colleges van bestuur van universiteiten en leden van centrale directies en van colleges van bestuur van hogescholen door middel van een algemene maatregel van bestuur buiten de CAO geregeld. Voor beide sectoren geldt overigens dat de bezoldiging, volgens de algemene maatregel van bestuur, gebaseerd moet zijn op schaal 18 waar bovenop een toelage kan worden toegekend. Door de mogelijkheid van een toelage bestaat er in de praktijk nauwelijks een relatie tussen de bezoldiging van bestuurders en schaal 18.

In de algemene maatregel van bestuur is tevens vastgelegd dat de Raad van Toezicht de bezoldiging van de bestuurders vaststelt en toekent. Als hulpmiddel bij het vaststellen van een passende beloning zijn adviesregelingen over de bezoldiging van bestuurders opgesteld. Ook in het middelbaar beroepsonderwijs en meer recentelijk (2008) in het voortgezet onderwijs zijn beloningsleidraden opgesteld. De keuze voor een beloningsleidraad in plaats van een CAO wordt in de beloningsleidraad met drie argumenten onderbouwd. Ten eerste gaat het bij de bestuurder om een arbeidsovereenkomst met de kenmerken van een functiecontract. Ten tweede bestaat er de behoefte aan voldoende ruimte voor differentiatie in de beloning, gekoppeld aan de zwaarte van de functie waarbij de zwaarte van de functie per instelling kan verschillen. Een laatst argument dat wordt gehanteerd is dat de bestuurder als werkgever (indirect) onderhandelt over de CAO, indien de bestuurder ook onder de CAO valt betekent dit een belangenverstremming.

De beloningsleidraden in de verschillende onderwijssectoren kennen een vergelijkbare systematiek. In de beloningsleidraden wordt aan de hand van een aantal factoren de 'zwaarte' van de instelling bepaald die leidend is voor de salarisgroep waarin een bestuurder valt. Voor iedere factor wordt een bepaald aantal punten toegekend binnen de bandbreedte van de factor. Het gaat hierbij om tabellen waar, aan de hand van criteria, het aantal punten kan worden opgezocht. Voor het merendeel van de sectoren zijn de punten van de verschillende factoren opgeteld het totaal aantal punten. Het voortgezet onderwijs kent een uitzondering: om het totaal te berekenen worden de punten vermenigvuldigd met een complexiteitsfactor. De volgende stap bij het bepalen van de beloning is het koppelen van het totaal aantal punten aan een salarisklasse, een bandbreedte waarbinnen de bestuurder beloond dient te worden. Het is vervolgens aan de toezichthouders om binnen de bandbreedte van de salarisklasse de beloning van de bestuurders vast te stellen.

Hoewel de systematiek voor de verschillende onderwijssectoren vergelijkbaar is, bestaan er tussen de onderwijssectoren behoorlijke verschillen in de gebruikte indicatoren en de wijze waarop de indicatoren meewegen bij het vaststellen van een beloningsrichtlijn. Zo is bijvoorbeeld in twee van de vier leidraden expliciet het aantal leerlingen of studenten opgenomen. In de andere twee leidraden is het aantal leerlingen indirect meegenomen door naar de omzet van de instelling te kijken. Daarnaast is het zo dat de mate waarin het aantal leerlingen/studenten meeweegt erg kan verschillen tussen de sectoren.

Tabel 1 toont per onderwijssector de factoren uit de beloningsleidraden, de punten die ermee kunnen worden behaald en de bandbreedte van de beloning. Met uitzondering van het voortgezet onderwijs blijken vooral financiële gegevens een bepalende factor te zijn. Het aantal leerlingen speelt dan een indirecte rol, ervan uitgaande dat het aantal leerlingen en de financiële omvang met elkaar correleren. Het aantal studenten speelt in het wetenschappelijk onderwijs weliswaar ook een rol, maar is van een andere orde dan de punten die met de financiële factoren zijn te behalen. Uniek voor het middelbaar beroepsonderwijs is dat ook de omvang van de 'moeilijkste' groep, het aandeel deelnemers op niveaus 1 en 2, meeweegt in de complexiteit van de instelling.

Tabel 1. Samenvatting van de beloningsleidraden per onderwijssector (vo-wo)

Sector	Factoren	Beloning
Vo	Aantal leerlingen: 321-656 omvangspunten. Aantal onderwijstypen en omgevingstypering, bepaling. complexiteitsfactor a.d.h.v. tabel (aantal onderwijstypen x omgevenstypering): 1,00-1,21. Totaal aantal punten: omvangspunten * complexiteitsfactor.	Groepen A-G Min.: € 69.000 Max.: € 174.200 (2007)
Mbo	Totale omzet instelling: 240-552 punten. Aandeel omzet uit rijksbijdrage: 80-184 punten. Aandeel deelnemers niveau 1+2 punten: 80-184 punten. Totaal aantal punten: som van punten per factor	Groepen A-F Min.: € 73.700 Max.: € 170.200 (2007)
Hbo	Baten uit bedrijfsvoering: 240-552 punten. Maatschappelijke geldstroom t.o.v. baten gewone bedrijfsvoering: 80-184 punten. Aantal hbo-sectoren : 80-184 punten. Totaal aantal punten: som van punten per factor	Groepen A-F Min.: € 73.700 Max.: € 170.200 (2006)
Wo	Baten uit bedrijfsvoering in combinatie met % derde geldstroom, a.d.h.v. tabel (totale baten x % derde geldstroom): 390-835 punten. Aantal studenten: 80-140 punten Totaal aantal punten: som van punten per factor	Groepen A-E Min.: € 102.500 Max.: € 240.600 (2007)

Bronnen:

Beloningsleidraad bestuurders voortgezet onderwijs, Haygroup (2008).

De beloning van bestuurders van mbo-instellingen, Advies voor een sectorbrede beloningsregeling, Commissie Beloningsbeleid Bestuurders Mbo-instellingen (2006).

Uitwerking bezoldiging bestuurders hogescholen, HayGroup (2006).

Bezoldiging Bestuurders Nederlandse Universiteiten, HayGroup (2007).

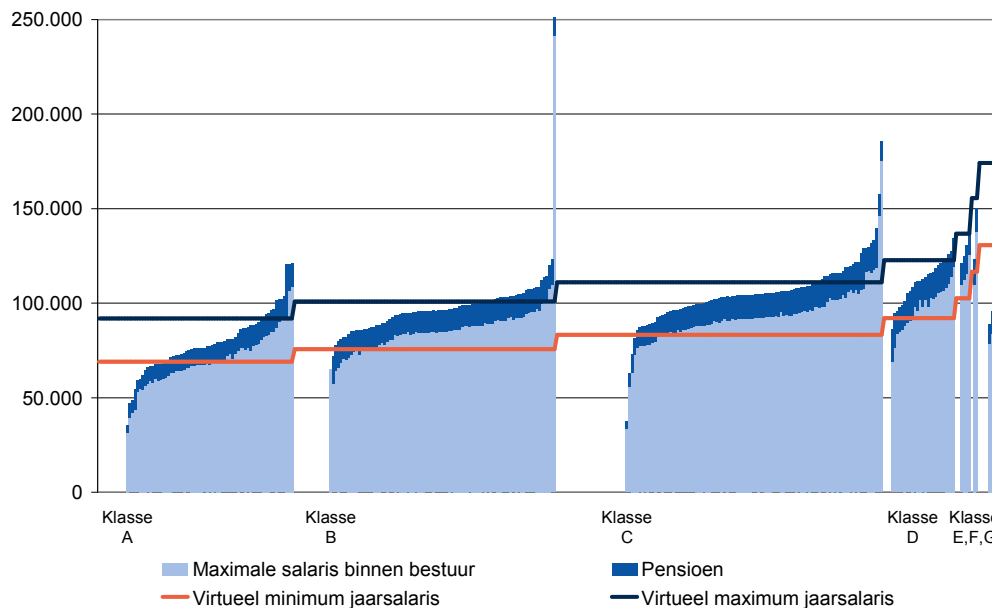
De bandbreedte van de beloning van de bestuurders is opgesteld aan de hand van de totale directeurenmarkt. Het maximale inkomen van een bestuurder van een onderwijsinstelling is vastgesteld op het eerste kwartiel van de totale directeurenmarkt, dus ook buiten de overheid. Voor het wetenschappelijk onderwijs is hiervan afgeweken,

waardoor het beloningsmaximum hoger kan uitvallen. Door het maximum te relateren aan de totale directeurenmarkt, staan de bestuurdersbeloningen los van de sectorale loonebouwen. Ook is daardoor het maximum dat in de leidraad voor het voortgezet onderwijs is opgenomen van een zelfde orde als het maximum in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs. Dit gaat voorbij aan de sectorale verschillen. De meest complexe instelling voor voortgezet onderwijs laat zich immers moeilijk vergelijken met de meest complexe instelling voor middelbaar of hoger beroepsonderwijs.

4 Beloningsleidraden en de praktijk

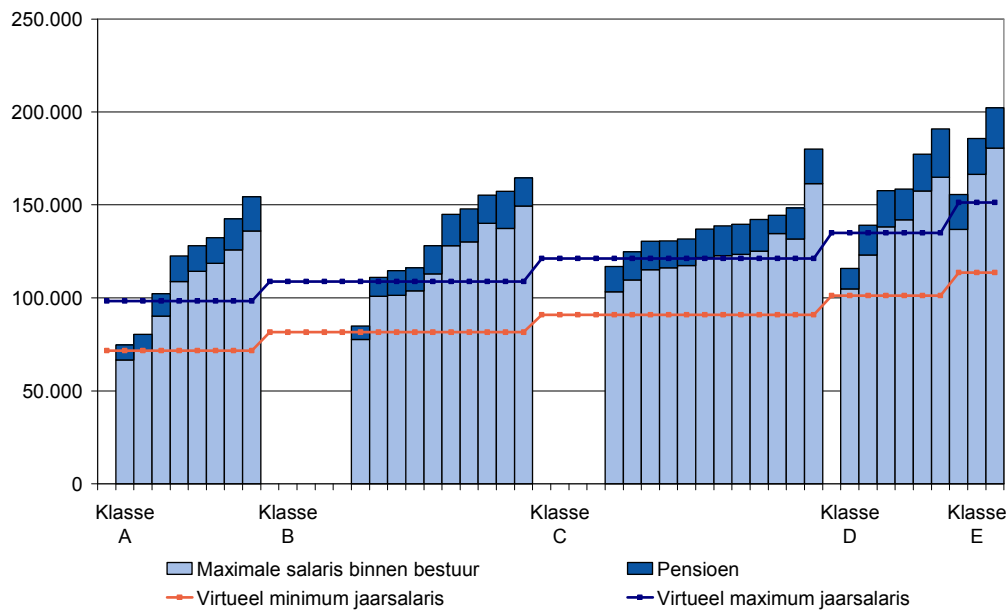
Op basis van de kenmerken van de instellingen valt te berekenen binnen welke bandbreedte de beloning van de bestuurder volgens de beloningsleidraad dient te vallen. Bij een dergelijke exercitie blijkt overigens wel dat sommige factoren uit de beloningsleidraden niet eenduidig zijn vast te stellen. Zo is bijvoorbeeld de omgevingstypering in het voortgezet onderwijs vatbaar voor verschillen in interpretatie. De berekende bandbreedte kan vervolgens worden afgezet tegen de daadwerkelijke beloningen. In de figuren 1 tot en met 4 is per onderwijssector de bandbreedte (virtueel minimum en maximum) volgens de leidraad van de betreffende sector opgenomen. Het virtuele minimum en maximum in de grafiek komen dus uit de beloningscodes. Daarnaast is in de figuren de beloning van de beste betaalde bestuurder van de instelling opgenomen. Hierbij is gekeken naar de daadwerkelijke beloning, verkregen uit salarisbestanden, jaarverslagen en soms de WOPT. Niet voor alle instellingen kon de beloning van de best betaalde bestuurder worden vastgesteld.

Figuur 1. Het maximale salaris binnen het bestuur en het virtueel minimum en maximum van dat bestuur, vo 2007



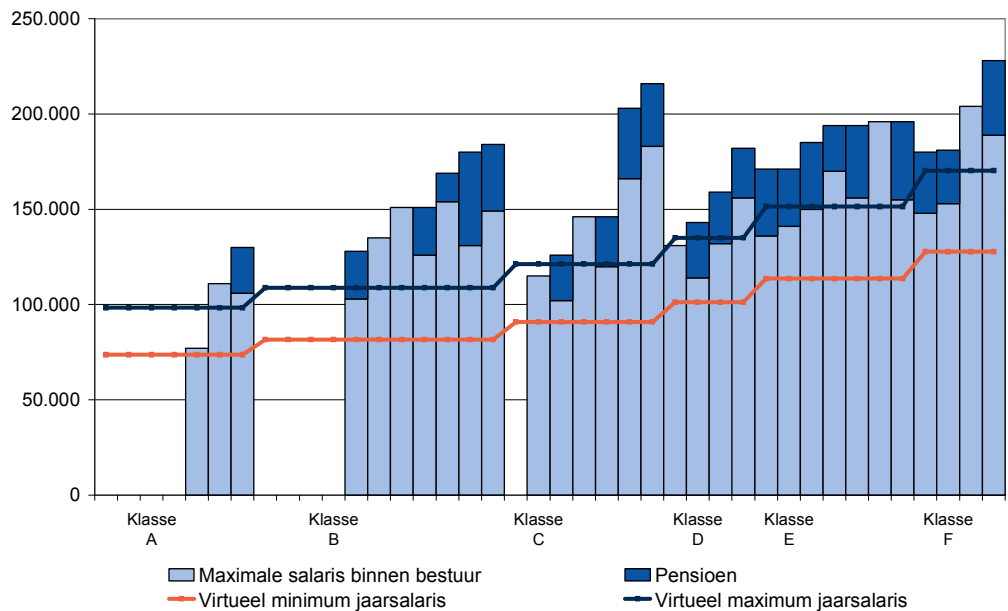
Bron: Cfi, bewerking IPSE-studies/ECORYS.

Figuur 2. Het maximale salaris binnen het bestuur en het virtueel minimum en maximum van dat bestuur, mbo 2007



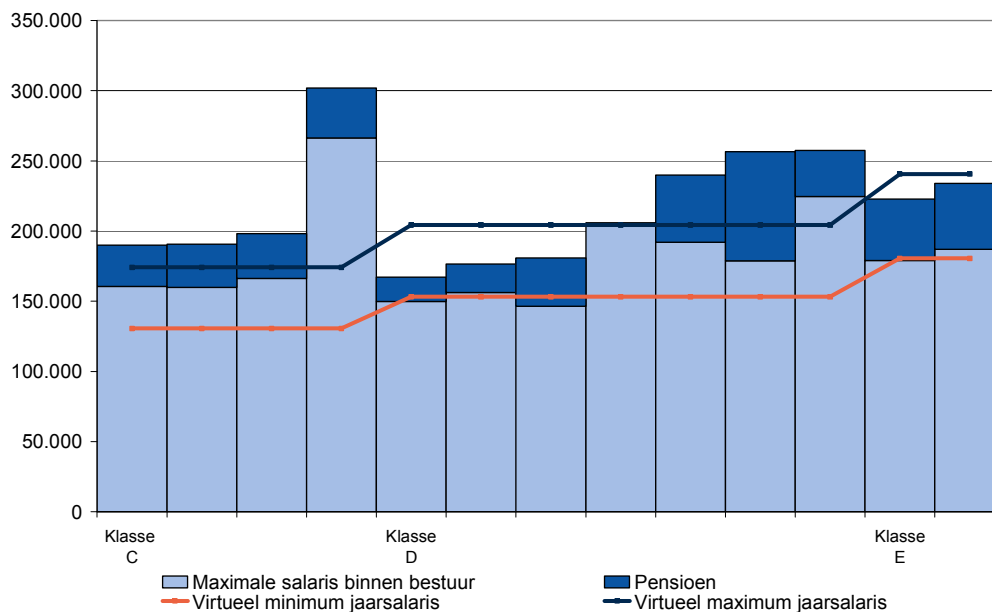
Bron: Cfi, bewerking IPSE-studies/ECORYS.

Figuur 3. Het maximale salaris binnen het bestuur en het virtueel minimum en maximum van dat bestuur, hbo 2007



Bron: Jaarverslagen, WOPT, HBO-raad, bewerking IPSE-studies/ECORYS.

Figuur 4. Het maximale salaris binnen het bestuur en het virtueel minimum en maximum van dat bestuur, wo 2007



Bron: Jaarverslagen, WOPT, VNSU, bewerking IPSE-studies/ECORYS.

De figuren laten de spreiding van de beloningen per sector zien bij toepassing van de beloningsleidraden. Zo wordt duidelijk dat het merendeel van de onderwijsinstellingen in het voortgezet onderwijs in de laagste drie beloningsklassen thuishoren (totaal 86 procent). Het maximum van klasse C is €111.000, vergelijkbaar met het maximum van schaal 18. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs hoort ongeveer de helft van de instellingen thuis in een beloningsklasse waarvan het maximum bedrag minder is dan of vergelijkbaar met het maximum van schaal 18. Het wetenschappelijk onderwijs kent een grote concentratie in de hogere salarisklassen. In het wetenschappelijk onderwijs zit meer dan de helft van de instellingen in de op een-na-hoogste klasse (minimum €153.200, maximum €204.300). Geen enkele instelling behoort tot de laagste klassen, de laagste klasse die voorkomt is klasse C, met een bandbreedte van €130.600 - €174.200.

Naast de salarisklasse die uit de beloningsleidraden volgt, laten de figuren ook zien in hoeverre de beloningen daadwerkelijk binnen de bandbreedte van de salarisklasse vallen. Het blijkt dat de beloning van de best betaalde bestuurder van een onderwijsinstelling vaak boven het maximum ligt dat volgt uit de toepassing van de beloningsleidraad. In een aantal gevallen komt dit door het pensioendeel van de beloning, maar er is ook een groot aantal gevallen waar de beloning zonder pensioen boven het maximum uitkomt. Vooral in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs lijkt een overschrijding van het maximum eerder regel dan uitzondering. Het voortgezet onderwijs kent de minste instellingen met een bestuurdersbeloning boven het maximum volgens de leidraad. De beloningsleidraad voor het voortgezet bestaat overigens nog niet zo lang.

5 Conclusie

De bestuurders in het onderwijs staat regelgeving te wachten over het beloningsmaximum. Bij het bepalen van de beloning van de bestuurders moet een beloningscode worden gehanteerd, met een onderbouwde differentiatie en maximering van de topinkomens in de onderwijssector. Ook dient de beloning openbaar te zijn. Vanuit de literatuur blijkt dat het hanteren van een maximum en het openbaar maken van de beloningen niet altijd het gewenste effect heeft. Het gevaar schuilt hem in het zogeheten haasje-over-effect, waarbij iedere instelling net iets meer wil belonen om zo de beste bestuurders uit de markt te halen. Dit effect kan geneutraliseerd worden door niet alleen beloning openbaar te maken, maar ook de prestaties op basis waarvan die beloningen zijn uitgekeerd openbaar te maken. Transparantie betekent niet alleen openbaar maken, maar ook verantwoording.

Voor vier van de vijf onderwijssectoren bestaat er al een beloningscode. Belangrijk is dat de onderliggende factoren, op basis waarvan de beloningen worden gedifferentieerd, eenduidig zijn vast te stellen. Daarnaast moet ook duidelijk zijn wat de beloning omvat. Een bandbreedte waar vervolgens nog eens (onbeperkte) toeslagen en pensioenpremies bijkomen, valt niet te vergelijken met de ministersnorm waarin alle posten zijn opgenomen. Verder valt op te merken dat de beloningsleidraden instrumenten zijn om de complexiteit van de instellingen binnen een onderwijssector te ordenen, maar dat de instrumenten niet geijkt zijn op complexiteitsverschillen tussen de sectoren.

Tot slot, uiteindelijk is het de Raad van Toezicht die de beloning van de bestuurder bepaalt. De kwestie van verantwoording afleggen gaat vooral de toezichthouder ter harte, niet alleen achteraf wanneer de beloning gezamenlijk met de toeslagen boven de WOPT-grens en/of het verhoogd ministersalaris blijkt te komen, maar juist vooraf bij het maken van de afspraken met de bestuurder over de beloningen en de daarvoor te leveren prestaties. De Raad van Toezicht dient immers niet alleen de belangen van de instelling zelf, maar ook die van de maatschappelijke stakeholders te vertegenwoordigen, waaronder het Rijk. De governance code is een belangrijk instrument om hierin per sector dezelfde lijn te trekken en de transparantie te waarborgen.

Bart van Hulst

Eva van der Boom

Carla Haelermans

Susan van de Vlasakker

- * Verbonden aan de sectie Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies van de TU Delft.
- ** De auteurs zijn verbonden aan ECORYS.
- *** Verbonden aan het Top Institute for Evidence Based Education Research van de Universiteit Maastricht en aan de sectie Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies van de TU Delft.

Literatuur

- Bizjak, J.M. (2008). Does the use of peers contribute to higher pay and less efficient compensation? *Journal of Financial Economics* 90 p. 52-168, Portland USA.
- Commissie Beloningsbeleid Bestuurders Mbo-instellingen (2006). *De beloning van bestuurders van mbo-instellingen*. Advies voor een sectorbrede beloningsregeling.
- Grant, C.T. (2008). Can regulations curb excessive executive pay? *Strategic management*, 9 p. 31-39, Atlanta USA.
- Hay Group (05-09-2007). *Salarisplafond zorgt juist voor hogere salarissen*. [http://www.Hay Group.com/nl/Press/Details.aspx?ID=9421](http://www.HayGroup.com/nl/Press/Details.aspx?ID=9421).
- HayGroup (2006). *Uitwerking bezoldiging bestuurders hogescholen*.
- HayGroup (2007). *Bezoldiging Bestuurders Nederlandse Universiteiten*.
- Haygroup (2008). *Beloningsleidraad bestuurders voortgezet onderwijs*.
- Kok, R.S., Praag, C.M., Cools, C., Herpen, M. van (29-11-2002). Motiverend belonen loont. *ESB*, jaargang 87, nr. 4386, p. 867.

Wordt de nieuwe vitaliteitsregeling een succes?

L. Delsen

J. Smits*

Samenvatting

De spaarloonregeling en de levensloopregeling worden opgeheven en naar verwachting vervangen door een nieuwe regeling die vitaliteitsregeling wordt genoemd. Wij vragen ons af wat de voorwaarden zijn waaronder de nieuwe regeling een succes kan worden. Dat zal voor een belangrijk deel afhangen van de hoeveelheid deelnemers en de reden waarvoor ze deelnemen. Om hierin meer inzicht te verkrijgen worden de omvang van de spaartegoeden en de deelname van ambtenaren aan de bestaande regelingen geanalyseerd. Bivariate en multivariate analyses van de deelnemers bevestigen de complementariteit van de levensloopregeling en de spaarloonregeling. De geringe omvang van het gespaarde bedrag per werknemer binnen de spaarloonregeling en de lage deelname aan de levensloopregeling duiden er echter op dat de bijdrage van de integratie aan de doelstelling van de nieuwe vitaliteitsregeling beperkt zal zijn. Integratie van beide regelingen kan ook de averechtse selectie die inherent is aan individuele spaarregelingen niet verminderen. Afgesloten wordt met enkele aanbevelingen voor de inrichting van de vitaliteitsregeling.

Trefwoorden: levensloopregeling, spaarloonregeling, vitaliteitsregeling

1 Inleiding

Het kabinet-Rutte wil volgens het regeerakkoord (Coalitieakkoord, 2010) mensen in staat stellen een goede balans te vinden tussen betaald werk, zorgtaken, vrijwilligerswerk, scholing en vrije tijd. Een werkelijke verhoging van de arbeidsparticipatie kan volgens het huidige kabinet alleen worden bereikt als er genoeg mogelijkheden zijn om werk op flexibele wijze te combineren met andere activiteiten. In dit verband wil de regering de bestaande levensloopregeling (LLR) en spaarloonregeling (SLR) opheffen en vervangen door een nieuwe regeling die vitaliteitsregeling (VR) gaat heten. Een eerste stap in deze richting is recentelijk genomen met het besluit om per 1 januari 2012 de mogelijkheid tot inleg in de SLR op te heffen (Kamp, 2011).

Het is de bedoeling dat de nieuwe VR werknemers gaat ondersteunen in zorgtaken, het volgen van scholing, het opzetten van een eigen bedrijf, demotie of deeltijdpensioen en dat ze bovendien de mogelijkheid krijgen om belastingvrij een deel van het salaris te sparen. Of er al dan niet sprake zal zijn van een succesvolle regeling is afhankelijk van het aantal deelnemers, hun persoonskenmerken en wensen, en de hoogte van de inleg en de opgebouwde spaartegoeden. Omdat de VR een voortzetting van de LLR en de SLR is kan een analyse van de deelname aan de huidige regelingen inzicht verschaffen in de te verwachten deelname en inleg in de nieuwe regeling en suggesties aandragen voor verbeteringen die de nieuwe regeling meer succesvol kunnen maken. In dit artikel wordt een dergelijke analyse gepresenteerd.

In de volgende paragrafen wordt eerst een beschrijving gegeven van de huidige regelingen en van de in het regeerakkoord genoemde nieuwe regeling. Daarna worden cijfers over deelname en inleg voor SLR en LLR over de periode 2006-2009 gepresenteerd, en worden gegevens geanalyseerd van 35.000 ambtenaren over deelname aan de bestaande regelingen in 2007. Op basis van de gepresenteerde informatie worden vervolgens conclusies getrokken over de potentiële deelname aan de VR en worden voorstellen gedaan voor de inrichting ervan.

2 Spaarloonregeling

Het doel van de vrijwillige SLR uit 1994 was het opbouwen van financieel vermogen door lagerbetaalde werknemers te stimuleren (Bikker, 1994; 2002; Cox, 2002). Deze eenvoudige regeling biedt de mogelijkheid jaarlijks belasting- en verzekeringspremievrij een maximum van het brutoloon te sparen. Toegang tot het spaargeld wordt in principe voor vier jaar geblokkeerd. Na vier jaar kan het bedrag, eveneens belastingvrij, worden opgenomen en is er geen bestedingsbeperking. De werkgever is niet wettelijk verplicht werknemers de mogelijkheid te bieden aan een spaarloonregeling deel te kunnen nemen. De afgelopen jaren is de inhoud van de SLR aangepast. Zij is minder interessant gemaakt voor werknemers, duurder voor werkgevers en goedkoper voor de fiscus. Het maximum spaarbedrag is enkele jaren bevroren en in 2003 verlaagd naar 613 euro per jaar en is sindsdien niet meer aan de inflatie aangepast. De loonsomheffing voor de werkgevers is in de loop van de tijd verhoogd van 0 procent naar 25 procent over het spaarloon. Ook de mogelijkheden om tussentijds het gespaarde bedrag te deblokkeren zijn de afgelopen jaren geleidelijk toegenomen. Het gespaarde bedrag was aanvankelijk alleen tussentijds belastingvrij opneembaar voor de aankoop van een eigen woning of betaling van premies voor een pensioenverzekering. Daar zijn in de loop van de tijd ook de compensatie van het loon als gevolg van (gedeeltelijk) onbetaald verlof, financiering van studiekosten, kosten van kinderopvang en het starten van een eigen onderneming bijgekomen. Hierdoor sluit de SLR steeds meer aan bij de latere levensloopregeling. Tussentijdse deblokkeringen door de overheid ter stimulering van de economie in 2003, 2005 en 2010 hebben er verder aan bijgedragen dat het oorspronkelijke doel van duurzame bezitsvorming onder werknemers steeds meer naar de achtergrond is verdwenen. Een belangrijk nadeel van de regeling is verder dat vooral de hogere inkomens profiteren van het belastingvoordeel (Vording en *Caminada*, 2000; Goudswaard en *Caminada*, 2006).

De deelname aan de SLR was veel hoger dan de overheid verwachtte. Dat geldt ook voor de kosten voor de fiscus. De regeling leek daarom aan haar eigen succes ten onder te gaan. Vanwege deze problemen wilde de overheid de SLR begin 2003 afschaffen en vervangen door de levensloopregeling (De Mooij en Stevens, 2002). De vakbeweging was echter tegen afschaffing. Na een aantal turbulente jaren van onduidelijkheid en onenigheid tussen overheid en sociale partners werd uiteindelijk in de herfst van 2003 besloten de LLR naast de SLR in te voeren. Als compromis werd bepaald dat deelname aan zowel de SLR als de LLR in hetzelfde kalenderjaar niet zou worden toegestaan (Delsen en Smits, 2010).

3 Levensloopregeling

De levensloopregeling (LLR) uit 2006 is een geïndividualiseerd spaarsysteem dat van werknemers verlangt dat zij persoonlijk verantwoordelijkheid nemen voor de financiering van onbetaald verlof. Het doel van de LLR is de werk-privé balans over de levenscyclus te verbeteren, de keuzevrijheid bij het plannen van de levensloop te vergroten en de arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen te bevorderen. Werknemers hebben een wettelijk recht op deelname aan de LLR. Werknemers kunnen maximaal 12 procent van het bruto salaris per jaar belastingvrij sparen ter financiering van een periode van onbetaald verlof. Ook de rendementen zijn belastingvrij. Maximaal mag 210 procent van het laatst verdiende salaris worden gespaard. Werknemers krijgen een belastingkorting per deelnemingsjaar wanneer verlof wordt opgenomen, onafhankelijk van de jaarlijkse bijdrage. Deelnemende werknemers die onbetaald ouderschapsverlof opnemen ontvangen een additionele heffingskorting gelijk aan 50 procent van het bruto minimumloon per onbetaalde dag verlof. De fiscale facilitering van de LLR betreft uitstel van belastingheffing tot het moment van opname van het spaartegoed, de zogenaamde omkeerregeling.

Een belangrijk nadeel van de LLR is dat de bestedingsvrijheid beperkt is. Het geld mag slechts gebruikt worden voor financiering van onbetaald verlof. Bovendien kunnen alleen personen met een baan verlof opnemen. Opnemen van verlof is geen recht; verlof is alleen mogelijk in overleg met de werkgever. Hoewel het fiscale voordeel van de LLR niet toeneemt met het salarisniveau (Goudswaard en Caminada, 2006), hebben lager betaalde en minder productieve werknemers minder spaarmogelijkheden en zijn dus gedwongen meer of langer te werken. Dit duidt op averechtse selectie.

De LLR heeft ook andere tekortkomingen (Delsen en Smits, 2010). De fiscale behandeling zet aan tot gebruik voor vervroegd uittreden. Bij toevoeging van het spaartegoed aan het pensioen vervalt de levensloopkorting. Er is geen voorziening die het gebruik van de LLR voor scholing ondersteunt. De bijdrage aan de arbeidsdeelname is vooralsnog onduidelijk en zou ook negatief kunnen zijn. Ook de bijdrage aan de reductie van de hectiek tijdens het spitsuur van het leven is (nog) beperkt. Gezien deze problemen is het niet verwonderlijk dat de deelname aan de LLR in de eerste jaren na de introductie aanzienlijk lager was dan verwacht door de overheid. Deze lage deelname en het feit dat sommige groepen werknemers moeilijk kunnen deelnemen, impliceert ook dat de bijdrage aan vrije keuze van individuen om hun levensloop te plannen beperkt is. Reeds in 2006 stelde de Sociaal-Economische Raad (SER, 2006) de volgende veranderingen in de LLR voor: gebruik tussen twee dienstverbanden, uitbreiding van de inlegmogelijkheden, het combineren van SLR en LLR onder handhaving van de bestedingsdoelen, verruiming toegang met mensen zonder arbeidsovereenkomst, opstartende zelfstandig ondernemers en zelfstandigen zonder personeel, benutting LLR voor gespecificeerd verlof (zorg- en scholingsverlof) en niet-gespecificeerde doelen (algemeen onbetaald verlof).

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV (Coalitieakkoord, 2007) werden wijzigingen in de LLR aangekondigd, die inspeelden op de bestaande tekortkomingen. De LLR zou verder worden uitgebreid en zodanig nader vormgegeven dat de regeling over de volle lengte van het arbeidzame leven de mogelijkheden tot (blijvende) arbeidsdeelname ondersteunt en dat ook de start van een eigen bedrijf, de periode tussen twee banen of

de overgang naar deeltijdwerk kan worden overbrugd. In overleg met de sociale partners zou worden bezien of, en zo ja hoe, de SLR kan worden geïntegreerd met de LLR en worden opengesteld voor zelfstandigen en zzp'ers. Leerrechten voor scholingsfaciliteiten en het sparen voor inkomen tijdens een verruimd ouderschapsverlof zouden aan de bestaande LLR worden gekoppeld. Het gebruik van de LLR voor vervroegd pensioen zou verder worden toegespitst op de inzet voor deeltijdpensioen en de LLR zou beter toegankelijk worden gemaakt voor in het bijzonder mensen met lagere inkomens. Ook de sociale partners wensten uitbreiding van het gebruik en de vrije keuze van de LLR gericht op facilitering van het combineren van werk, zorg en studie, demotie, de overgang van werknemer naar zelfstandige ondernemer, tussen voltijd- en deeltijd, tussen twee banen, openstelling voor zzp'ers, de administratieve lasten reduceren, schrappen van de wettelijke verplichting van de werkgeversbijdrage aan niet-deelnemers en beëindiging van de concurrentie tussen SLR en LLR (STAR, 2008). In datzelfde jaar 2008 stelde het kabinet echter in een beleidsnotitie (MinSZW, 2008) dat noch wijzigingen in de doelgroep, noch wijzigingen in de gebruiksmogelijkheden van de LLR wenselijk zijn.¹

4 Vitaliteitsregeling

Het kabinet-Rutte wilde volgens het regeerakkoord de bestaande SLR en LLR - budgettair neutraal - integreren in een nieuwe vitaliteitsregeling (VR) die ondersteunt in zorgtaken, in het volgen van scholing, het opzetten van eigen bedrijf, demotie of deeltijdpensioen (Coalitieakkoord, 2010). Een werkelijke verhoging van de arbeidsparticipatie kan volgens het huidige kabinet alleen worden bereikt als er genoeg mogelijkheden zijn om werk op flexibele wijze te combineren met andere activiteiten. De VR zou niet meer de mogelijkheid bieden voor vervroegd uitreden. Dit staat immers haaks op doel van de LLR de arbeidsparticipatie te bevorderen.

Delsen en Smits (2009) vonden echter dat eerder volledig stoppen met werken het belangrijkste motief was om deel te nemen aan de LLR en dat de LLR slechts zeer beperkt werd gebruikt voor studieverlof. De bijdrage aan inzetbaarheid is daarmee gering. In de geplande VR is slechts sparen voor geleidelijke uittreding mogelijk. Verwacht mag worden dat dit een negatief effect zal hebben op de deelname en het gespaarde bedrag. Keuzevrijheid kan ertoe leiden dat werknemers die aan de VR deelnemen niet in deeltijd gaan werken, maar er voor kiezen tijdelijk volledig te stoppen met werken. De overheid subsidieert in dat geval slechts vrije tijd. Van een bijdrage aan een balans tussen werk en andere activiteiten is dan geen sprake, laat staan een hogere arbeidsparticipatie.

De overheid is een onbetrouwbare partner, niet alleen door de gecreëerde onzekerheid over de toekomst van de LLR en de SLR, maar zeker ook wanneer die beperking van de keuzemogelijkheden binnen de nieuwe VR ook gaat gelden voor de bestaande deelnemers. De sociale partners zijn tegen deze beperking van het gebruik. Los van de vormgeving, is volgens de Stichting van de Arbeid het gebrek aan vertrouwen in het overheidsbeleid met betrekking tot de LLR een belangrijke verklaring voor de lage

¹ De enige wijziging die is doorgevoerd is dat vanaf 1 januari 2009, voor het recht op ouderschapsverlofkorting het niet meer noodzakelijk is dat in de LLR wordt geparticipeerd. Verwacht mag worden dat dit een negatief effect heeft op de deelname aan de LLR.

deelname (STAR, 2008). In 2011 zijn SLR en LLR nog ongewijzigd gebleven, maar per 1 januari 2012 wordt de SLR opgeheven. Voor zover te overzien zal de LLR ook in 2012 nog onveranderd blijven.

5 Overzicht huidige deelname

Of de VR een succes wordt is afhankelijk van de complementariteit van de SLR en de LLR, van het aantal deelnemers, maar vooral van de hoogte van de inleg, de opgebouwde individuele spaartegoeden en de persoonskenmerken van de deelnemers aan beide individuele spaarregelingen. Om vast te stellen in welke mate de SLR en de LLR complementair zijn wordt in tabel 1 informatie over de omvang van de spaartegoeden en de deelname van werknemers gepresenteerd.

Tabel 1. Tegoed (mln. euro), aantal deelnemende werknemers (x 1000) en spaarbedrag in euro per werknemer van spaarloon- en levensloopregeling, 31 december, 2006-2009

	tegoed SLR (mln. euro)	aantal werknemers SLR (x 1.000)	spaarbedrag SLR per werknemer	tegoed LLR (mln. euro)	aantal werknemers LLR (x 1.000)	spaarbedrag LLR per werknemer
2006	2.673	2.467 (40,2%)	1.083	896	230 (3,8%)	3.896
2007	3.115	2.349 (37,3%)	1.326	1.750	259 (4,1%)	6.757
2008	3.546	2.192 (33,9%)	1.618	2.474	270 (4,2%)	9.163
2009*	4.275	2.135 (33,2%)	2.002	3.263	249 (3,9%)	13.104

Bron: CBS Statline, eigen berekeningen; * voorlopige cijfers

Tabel 1 laat zien dat tussen 2006 en 2009 het totale spaartegoed van de SLR toenam met 1,6 miljard euro, van 2,7 naar 4,3 miljard euro. Deze stijging hangt samen met de tussentijdse deblokkering in 2005 om de economie te stimuleren, waardoor het eerder opgebouwde spaartegoed was gehalveerd tot 2,2 miljard euro. De belangstelling voor de SLR is in diezelfde periode afgenomen. Het aantal werknemers dat deelneemt aan de SLR daalde met 332.000, onder invloed van de versobering van de regeling en de overstap naar de nieuwe LLR. De participatiegraad daalde van 40 naar 33 procent van alle werknemers in Nederland. Het spaartegoed van de SLR per werknemer steeg tussen 2006 en 2009 van bijna 1.100 euro naar iets meer dan 2.000 euro. In 2010 heeft weer een deblokkering plaatsgevonden als onderdeel van het anticyclisch conjunctuurbeleid. De totale tegoeden zijn daardoor weer aanzienlijk gedaald tot minder dan 2,8 miljard euro (CBS, 2011). De extra in te leggen middelen per werknemer door de integratie van de SLR en de LLR hebben een beperkte omvang.

De ontwikkeling van de LLR is het spiegelbeeld van de SLR. Zij zijn substituten van elkaar, doordat deelname aan beide regelingen in hetzelfde kalenderjaar niet mag. De deelname aan de LLR is laag. De belangstelling voor de LLR is de eerste drie jaar met 40.000 werknemers toegenomen, maar in 2009 volgens voorlopige cijfers weer gedaald met 21.000. De deelname is daardoor tussen 2006 en 2009 weinig gegroeid en ligt rond

4 procent (tabel 1). In diezelfde periode steeg wel het totale spaartegoed van de LLR met een factor 4,6 van 0,9 miljard tot 3,3 miljard euro. Het spaartegoed per werknemer steeg van bijna 3.900 euro in 2006 naar 13.100 euro in 2009. Na de eerste vier jaar is de omvang van de inleg per werknemer zodanig dat het de mogelijkheid zou kunnen bieden onbetaald verlof te nemen en betaalde arbeid en andere activiteiten te combineren. Door de geringe deelname heeft echter slechts een klein deel van alle werknemers die mogelijkheid.

Uitgaande van de huidige deelnemingspercentages aan SLR en LLR zou naar verwachting zo'n 37 procent van de werknemers aan de nieuwe VR gaan deelnemen. Doordat de grote massa van deelnemers uit de SLR afkomstig is bestaat echter het risico dat de bijdrage aan de centrale doelstellingen van de VR – verhoging arbeidsparticipatie en een betere balans tussen betaald werk en andere activiteiten – beperkt zal zijn. De mate waarin dit het geval is hangt waarschijnlijk ook af van de manier waarop die integratie gaat plaatsvinden. De Stichting van de Arbeid (STAR, 2008) noemt twee opties om de concurrentiepositie van de LLR ten opzichte van de SLR te verbeteren. Deze worden in de volgende paragraaf nader besproken.

6 Voorstellen Stichting van de Arbeid

De eerste optie is opheffing van de anticumulatie van de SLR en de LLR, zodat werknemers aan beide regelingen tegelijkertijd kunnen deelnemen. Nadeel is dat dit zal leiden tot een extra budgettaire last voor de overheid en een toename van de werkgeverslasten door het hogere gebruik van de SLR. De tweede optie is dat de SLR een faciliteit wordt binnen de LLR, waarbij de eerste vier jaar de deblokkeringsmogelijkheden blijven bestaan. Na vier jaar kan de werknemer besluiten het bedrag van 613 euro in te zetten voor de VR of vrij besteden.

Alleen in het eerste geval is sprake van echte integratie van de LLR en de SLR. Gezien de verschillen in fiscale behandeling van LLR en SLR dient voor de inleg boven 613 euro de omkeerregel toegepast en bij opname een belastingvrijstelling voor de eerste 613 euro. De Stichting van de Arbeid (STAR, 2008) beveelt aan het belastingvoordeel zichtbaarder en daarmee de LLR aantrekkelijker te maken, door de huidige levensloopheffingskorting bij opname van het spaartegoed voor financiering van onbetaald verlof om te zetten in een levensloopbonus die de overheid aan het eind van het jaar op de levenslooptrekening van de deelnemer stort. Hiermee kan sneller een tegoed worden opgebouwd (Goudswaard, 2009). De Stichting van de Arbeid (STAR, 2008) verwacht dat hiermee een substantiële toename van het sparen voor levensloopbestedingen kan worden gerealiseerd. De budgettaire lasten voor de overheid zijn lager dan in de eerste variant.

7 Empirische analyse deelname ambtenaren

Bij het in het voorjaar van 2008 gehouden grootschalig representatief Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2008 (POMO) onder het zittend overheids personeel is op ons verzoek een aantal vragen toegevoegd over de deelname in 2007 aan de SLR en de LLR. Het zittend personeel betreft ambtenaren die gedurende het gehele jaar 2007 werkzaam zijn geweest binnen dezelfde overheidssector. De steekproef bestond uit 87.500 personen, waarvan 34.962 personen de vragenlijst hebben ingevuld, wat een gemiddelde respons van 40 procent betekent (MinBZK, 2008). Eerder onderzoek gaf aan dat onder

ambtenaren de deelname aan de SLR en de LLR wat hoger is dan in de marktsector. Echter de persoonskenmerken bleken in hoge mate overeen te stemmen (Delsen en Smits, 2010). We gaan er daarom vanuit dat de resultaten van de hier gepresenteerde gegevens van ambtenaren ook zeggingskracht hebben voor andere Nederlandse werknemers.

Tabel 2 laat zien dat in 2007 de SLR veel populairder is dan de LLR. De SLR is fiscaal aantrekkelijker dan de LLR (Goudswaard en Caminada, 2006). De persoonskenmerken van de deelnemers in de twee regelingen stemmen in belangrijke mate overeen. Vrouwelijke ambtenaren nemen iets minder deel dan mannelijke ambtenaren, ambtenaren met een partner en met thuiswonende kinderen meer dan zonder partner en thuiswonende kinderen, ambtenaren met een vast contract meer dan met een tijdelijk contract, de deelname aan beide regelingen neemt fors toe met het salarisniveau en met het aantal wekelijkse arbeidsuren, kleine deeltijders participeren aanzienlijk minder dan voltijders in beide regelingen.

Tabel 2. Deelname aan levensloopregeling of spaarloonregeling door ambtenaren in 2007 (in procenten).

	levensloopregeling	spaarloonregeling
Totaal	9.4	52.7
Geslacht		
<i>Man</i>	10.0	55.7
<i>Vrouw</i>	8.6	49.5
Leeftijd		
<30	11.6	28.3
30-39	11.7	46.2
40-49	8.1	56.9
50-59	9.4	60.8
60+	1.2	60.8
Opleiding		
<i>Lager</i>	8.8	49.1
<i>Middelbaar</i>	9.6	51.0
<i>HBO</i>	8.5	55.6
<i>Wetenschappelijk</i>	11.4	50.7
Partner		
<i>Zonder partner</i>	8.4	44.7
<i>Met partner</i>	9.6	54.8
Thuiswonende kinderen		
<i>Zonder kinderen</i>	8.4	50.0
<i>Met kinderen</i>	10.3	55.3
Dienstverband		
<i>Vast</i>	9.4	54.8
<i>Tijdelijk uitzicht op vast</i>	11.1	26.1
<i>Tijdelijk</i>	6.5	25.4
Bruto maandloon		
<€1500	7.4	37.9
€1501-€ 3000	8.8	48.8
€3001-€5000	11.0	62.0
€5001+	10.7	61.5
Contractuele wekelijkse arbeidstijd		
0-19 uren	6.1	42.0
20-28 uren	7.7	53.1
29-35 uren	9.6	54.2
36+ uren	10.2	53.6

Bron: Personeels- en Mobiliteitsonderzoek, MinBZK (2008)

Deze persoonskenmerken van de deelnemers zijn deels verwacht: voor ambtenaren met een beperkter beschikbaar inkomen of noodzakelijke hoge uitgaven in een bepaalde levensfase is het moeilijker om te sparen. De fiscale facilitering van de SLR is voordeliger voor hogere inkomens dan voor lagere inkomens. Het voordeel van de LLR loopt veelal niet op met het inkomen (Vording en *Caminada*, 2000; Goudswaard en *Caminada*, 2006). De hogere deelname door ambtenaren met thuiswonende kinderen is echter onverwacht vanuit budgetperspectief. Deze bevinding duidt erop dat de regelingen niet alleen complementen, maar deels ook substituten zijn. Beide regelingen voorzien blijkbaar in een behoefte van de ambtenaren met thuiswonende kinderen: er wordt gespaard voor onbetaald verlof in de LLR of voor onbetaald verlof en/of andere toekomstige uitgaven in de SLR.

Een in het oog springend verschil betreft de leeftijdsverdeling. De deelname aan de LLR neemt sterk af met de leeftijd. De deelname aan de SLR stijgt juist met de leeftijd. Een ander interessant verschil betreft de invloed van het soort contract dat men heeft. Bij de SLR doen personen met een vast contract veel meer mee dan personen met een tijdelijk contract of met uitzicht op een vast contract. Bij de LLR doen echter de ambtenaren met uitzicht op een vast contract het meest mee. Dit duidt erop dat de LLR vooral interessant wordt gevonden door jonge en nieuwe werknemers, terwijl de SLR vooral door oudere en zittende werknemers interessant wordt gevonden. Een verklaring hiervoor is dat vanwege kortzichtigheid, begrensde rationaliteit, onvolledige informatie en de angst de verkeerde keuze te maken, veel mensen geneigd zijn om vast te houden aan het standaardpakket, wat in dit geval de SLR is (Delsen en Smits, 2007).

Het effect van de contractuele wekelijkse arbeidsduur op de deelname is beduidend kleiner bij de SLR dan bij de LLR. Opvallend is ook dat HBO-ers wat minder deelnemen aan de LLR en wat meer aan de SLR. Dat de twee regelingen verschillende groepen ambtenaren bedienen, duidt weer op complementariteit van de regelingen.

8 Multivariate analyse

Tabel 3 presenteert de resultaten van een multivariate analyse van het verschil tussen de deelnemers aan beide regelingen. Ook deze analyse laat zien dat de deelnemers aan beide regelingen veel gelijkenis vertonen: wat betreft het geslacht, het maandloon, de aanwezigheid van een partner en de wekelijkse arbeidstijd zijn er geen significante verschillen tussen beide regelingen. De andere persoonskenmerken hebben wel een significante invloed op de deelname.

Het meest in het oog springende verschil betreft de leeftijd. De in tabel 2 gesignaleerde leeftijdseffecten blijven ook in de multivariate analyse overeind. Deelname aan de SLR is significant hoger onder ouderen en dit verschil neemt bovendien toe met de leeftijd. Het feit dat oudere ambtenaren meer deelnemen aan de SLR en jongere ambtenaren meer aan de LLR bevestigt de complementariteit van de regelingen. Ook de hogere deelname van HBO-ers aan de SLR wordt bevestigd. Dit duidt erop dat deze groep ambtenaren kiest voor zekerheid van de SLR. We zien verder dat ambtenaren met thuiswonende kinderen significant meer deelnemen aan de LLR dan aan de SLR. Voor deze ambtenaren is zorgverlof belangrijker. Ook dit duidt op complementariteit van de regelingen. Tot slot, ambtenaren met een vast of tijdelijk contract nemen significant meer deel aan de SLR dan die met een tijdelijk contract met uitzicht op vast. Dit laatste betreft vooral nieuwe

en jonge werknemers bij de overheid en bevestigt dus weer de complementariteit van LLR en de SLR.

Tabel 3. Logistische regressiecoëfficiënten van verklarende factoren van de deelname van ambtenaren aan spaarloonregeling (1) versus levensloopregeling (0) in 2007

	B	S.E.
Geslacht is vrouw	0.023	0.048
Leeftijd		
< 30	ref.	
30-39	0.588**	0.074
40-49	1.210**	0.078
50-59	1.067**	0.076
60+	3.073**	0.228
Opleiding		
Laag	ref.	
Middelbaar	0.068	0.069
HBO	0.222**	0.069
Wetenschappelijk	-0.092	0.080
Met partner	-0.023	0.055
Thuiswonende kinderen	-0.184**	0.045
Dienstverband		
Vast	ref.	
Tijdelijk, uitzicht op vast	-0.289*	0.116
Tijdelijk	0.327*	0.151
Bruto maandloon		
< € 1501	ref.	
€1501-€3000	0.127	0.083
€3001-€5000	-0.055	0.097
€5000+	-0.025	0.129
Contractuele wekelijkse arbeidstijd		
0-19	0.115	0.105
20-28	0.133	0.068
29-35	-0.019	0.061
36+	ref.	

Bron: Personeels- en Mobiliteitsonderzoek, MinBZK (2008)

9 Conclusies en beleidsaanbevelingen

Welke implicatie hebben deze resultaten voor een mogelijke integratie van beide regelingen? Beide regelingen zijn in belangrijke mate complementair. De LLR en SLR bedienen verschillende groepen werknemers. Integratie biedt dus goede mogelijkheden om een VR te creëren die voor veel werknemers aantrekkelijk is. Dat zal echter alleen

het geval zijn als de bestaande fiscale voordelen en de keuzemogelijkheden van de regelingen behouden blijven. De vooruitzichten hierop lijken niet gunstig. Recent is door het kabinet aangekondigd dat vanaf 1 januari 2012 werknemers geen geld meer kunnen inleggen in de SLR. De bestaande bedragen die in de SLR zitten worden gerespecteerd. De beperking van het fiscale voordeel van de SLR wordt gebruikt voor de financiering van de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting. Dit betekent dat na 2015 de SLR helemaal wordt opgeheven. Voor de LLR gaat een overgangsregeling gelden (Kamp, 2011). Het is de vraag wat hiervoor terug gaat komen in de nieuwe VR.

Op grond van de bevindingen van ons onderzoek kunnen we een aantal aanbevelingen doen die bij kunnen dragen aan het creëren van een efficiënte en effectieve nieuwe regeling. Om succesvol te zijn dient die regeling op de eerste plaats toegankelijk te zijn voor de lagere inkomens, jongeren, tijdelijke medewerkers en deeltijders. Dit kan bijvoorbeeld door de fiscale facilitering aan te passen, die momenteel vooral gunstig is voor oudere (meestal mannelijke) voltijders. Op de tweede plaats, gegeven de kenniseconomie (waarin menselijk kapitaal de sleutelfactor is voor sterke, concurrerende bedrijven en een dito economie) is fiscale facilitering van levenslang leren door werknemers, bijvoorbeeld via een extra heffingskorting, gewenst. Nu geldt dit slechts bij gebruik voor ouderschapsverlof. Ook dekking van de scholingskosten uit de VR is relevant voor levenslang leren (Goudswaard, 2009).

Op de derde plaats is het belangrijk om werken in deeltijd fiscaal aantrekkelijker te maken, bijvoorbeeld door de heffingskorting te verhogen. Dit bevordert niet alleen het combineren van arbeid en zorg, maar vangt ook de tijdsdruk tijdens het spitsuur van het leven op en stimuleert geleidelijke uittreding via deeltijdpensioen (wat weer langer doorwerken kan bevorderen) (Delsen, 2006). Wanneer deeltijdwerken in voldoende mate fiscaal wordt gefaciliteerd, zou het - hoog gewaardeerde - volledig vervroegde stoppen met werken als mogelijkheid gehandhaafd kunnen blijven.

Op de vierde plaats is het toevoegen van de mogelijkheid om te lenen voor verlof een additionele optie om de toegankelijkheid voor jongeren te vergroten.

Op de vijfde plaats zou het nuttig zijn de toestemming van de werkgever voor opname van het gespaarde uit de regeling te schrappen. Als de overheid wil dat werknemers aan de regeling deelnemen dan dient zij hen ook de zekerheid te geven dat ze het opgebouwde bedrag daadwerkelijk kunnen besteden aan het doel waarvoor ze het gespaard hebben.

Op de zesde plaats, als de mogelijkheid wordt toegevoegd om (een deel van) het gespaarde bedrag in de VR vrij op te nemen en niet gebonden is aan onbetaald verlof, dan vergroot dat de keuzevrijheid van de werknemers en wordt tegelijkertijd de arbeidsdeelname bevorderd, omdat minder verlof wordt opgenomen. Bovendien kan hiermee de financiële druk in het piekuur van het leven worden opgevangen. Wel gaat dit gepaard met transactiekosten.

Tot slot nog een aanbeveling vanuit de behavioural finance literatuur. Deze literatuur benadrukt dat mensen minder sparen dan rationeel wenselijk is, omdat preferenties niet stabiel en niet consistent zijn in de tijd: mensen stellen beslissingen uit, geven de voorkeur aan de huidige situatie, zijn kortzichtig en hebben gebrek aan zelfbeheersing (zie Thaler en Sunstein, 2003). De beleidsaanbeveling uit deze gedrageconomie is dat actief afmelden voor de VR de voorkeur heeft boven actief aanmelden (Kooreman en

Prast, 2010). Ten opzichte van fiscale facilitering is automatische deelname aan de VR, met het recht om zich uit te laten schrijven en niet deel te nemen, niet alleen effectiever en efficiënter om de deelname te vergroten, vooral voor werknemers met een laag loon, jonge werknemers en werknemers in het midden- en kleinbedrijf, maar ook om de gespaarde bedragen te verhogen.

Lei Delsen
Jeroen Smits

* Universitair hoofddocenten bij de sectie Economie, Institute for Management Research, Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen.

Literatuur

- CBS (2005), Sparen met spaarloonregeling loopt terug, *Webmagazine*, 26 april, Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2011), Banksparen neemt steeds grotere vlucht, *Persbericht*, 29 februari, Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Coalitieakkoord (2007), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christen Unie*, februari.
- Coalitieakkoord (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*, 30 september.
- Cox, R. H. (2000), Liberalising trends in welfare reform: inside the Dutch miracle, *Policy & Politics*, 28(1), 19-31.
- Bikker, J. A. (1994), Spaarloon: een kunstgreep met grote effecten, *Economisch Statistische Berichten*, 79(3985), 1037-1040.
- Bikker, J. A. (2002), Spaarloon: "de leukste belastingwet ooit", *Economisch Statistische Berichten*, 87(4373), 630-631.
- Delsen, L. (1996), Gradual retirement: Lessons from the Nordic countries and the Netherlands, *European journal of industrial relations*, 2(1), 55-67.
- Delsen, L. en J. Smits (2007), Levensloopregeling heeft potentie, *Economisch Statistische Berichten*, 92(4522), 676-679.
- Delsen, L. en J. Smits (2009), Belangstelling voor levensloopregeling groeit, *Economisch Statistische Berichten*, 94(4568), 676-679.
- Delsen, L. en J. Smits (2010), Does the Life Course Savings Scheme have the Potential to Improve Work-Life Balance?, *British Journal of Industrial Relations*, 48(3), 583-604.
- Goudswaard, K. (2009), De Nederlandse levensloopregeling: ervaringen en lessen, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 51(4), 727-740.
- Goudswaard, K. P. en C.L.J. Caminada (2006), Het profijt van de levensloop, *Economisch Statistische Berichten*, 91 (4489), 598-600.

- Kamp, H.G.J. (2011), *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, over het Vitaliteitspakket*, 4 juli, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- MinBZK (2006), *Levensloopregeling (nog) niet populair onder overheidsmedewerkers*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kooreman, P. en H. Prast (2010), What does *behavioral economics* mean for policy? Challenges to savings and health policies in the Netherlands, *De Economist*, 158 (2), 101-122.
- MinBZK (2008), *Quickscan Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2008*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Arbeidszaken Publieke Sector, Afdeling Analyse, Arbeidsmarkt en Macro-Economische Advisering. www.minbzk.nl.
- Mooij, R.A. de en L.G.M. Stevens (2002), Van bedrijfssparen naar verlofsparen, *Economisch Statistische Berichten*, 87 (4384), 820-823.
- SER (2006), *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, SER Advies 06/08 II, Den Haag: Sociaal-Economische Raad .
- STAR (2008), *Discussienota Modernisering Regelingen Levensloop en Spaarloon*, Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Thaler, R. H. en C.R. Sunstein (2003), Libertarian Paternalism, *The American Economic Review*, 93(2), 175-179.
- Vording, H. en K. Caminada (2000), *Staatssecretaris Vermeend weg, spaarloonregeling ...?*, *Weekblad Fiscaal Recht*, 129(6388), 793-801.

Fondsvorming

J van der Bij*

Samenvatting

Voor het Rijk geldt dat de begrotingsfondsen sterk aan belang inboeten. Het AOW-spaarfonds wordt (met recht en rede) opgeheven en het Fonds Economische Structuurversterking wordt leeggehaald. Alleen de verdeelfondsen (gemeente- en provinciefonds) en de fondsen die uitgaven en inkomsten in de tijd egaliseren (Infrastructuurfonds en het op te richten Deltafonds) blijven over.

Daar staat tegenover dat vooral gemeenten en provincies fondsconstructies ontdekt hebben, als instrument voor het stimuleren van de economische activiteiten in de regio, en dat veelal in samenwerking met private partijen. Voor succesvolle projecten is het echter vereist dat er voldoende kansen zijn voor private partijen op het behalen van een rendement, terwijl de risico's voor de publieke deelnemers voorzienbaar, aanvaardbaar en beheersbaar blijven.

Ten slotte geldt voor de EU dat de fondsen van groot belang blijven. Ook de EU zet hierbij in op het faciliteren van de samenwerking met private partijen, bijvoorbeeld in het kader van stadsvernieuwing.

Trefwoorden: fondsvorming

1 Inleiding

Fondsvorming is binnen de Nederlandse overheid een onderwerp met een lange geschiedenis. Zo gebruikte Willem I het Amortisatiefonds om een persoonlijke greep te krijgen op de economie en de financiën van Nederland¹. Nadien hebben fondsen een meer bescheiden plaats gekregen binnen het comptabele stelsel van de Rijksoverheid. Overigens maakt niet alleen het Rijk gebruik van fondsconstructies. Ook de decentrale overheden en de EU maken gebruik van dit instrument. Vooral bij de laatst genoemde overheidslagen lijken de fondsen een nieuwe bloeiperiode door te (gaan) maken. In dit artikel wil ik beginnen met een korte uiteenzetting van de voor- en nadelen van fondsvorming. Vervolgens zal ik de ontwikkelingen rond fondsen langslopen, voor respectievelijk het Rijk, de decentrale overheden evenals de EU. Ik streef hierbij niet naar het geven van een volledig en uitputtend beeld voor alle fondsen, maar richt mij vooral op de actuele ontwikkelingen.

2 Voor- en nadelen

In de klassieke literatuur over openbare financiën worden uiteenlopende voor- en nadelen geschetst van fondsvorming². Een belangrijk voordeel van een fonds is dat het

¹ Weijnen, T., (2010). *The cases of the canals of King Willem I, the Suez Canal and the Rhine-Main-Danube waterway An application of new institutional economics*, proefschrift Universiteit Twente.

² Een goed overzicht geeft nog steeds het rapport van: Goudszwaard, K.P. en Van de Kar, H.M. (1993). *Fondsvorming en openbaar bestuur; een beoordeling van de inrichting en werking van*

de mogelijkheid biedt om bepaalde inkomsten te oormerken, zodat deze alleen ingezet kunnen worden voor een specifiek doel. Dat kan bijvoorbeeld wenselijk zijn, indien de lasten gedragen worden door een goed af te bakenen groep en de baten ook ten goede moeten komen aan diezelfde doelgroep. Het leggen van een relatie tussen lasten en baten door middel van beprijzing en fondsvorming, wordt door sommigen zelfs gezien als een mogelijkheid om de allocatieve efficiëntie positief te beïnvloeden³. Andere voordelen van fondsvorming hebben een meer pragmatisch karakter. Zo kan een zekere waarborg worden geboden tegen het wegvloeien naar de algemene middelen, zodat ook op lange termijn een grotere mate van zekerheid bestaat over de bekostiging van een specifieke activiteit. Ook is het mogelijk om derden te betrekken bij het beheer over een fonds en kunnen in bepaalde gevallen zelfs private partijen in financiële zin participeren. Een ander potentieel voordeel is dat de beheersvorm en beheersregels zodanig gekozen worden, dat deze toegesneden zijn op de activiteiten van het fonds. Fondsen kunnen ook goede diensten bewijzen als 'spaarpot', voor toekomstige uitgaven. Een variant op het laatste voordeel is het verzekeringsmotief, waarbij in het fonds middelen apart gezet worden, voor het geval een onzeker maar voorzienbaar risico intreedt. Ten slotte kan een fonds ingezet worden om middelen van de centrale overheid te laten vloeien naar decentrale overheden, zoals bij het Gemeente- en Provinciefonds. In het laatste geval kunnen via het fonds de vrijheidsgraden bij de besteding door de decentrale overheden, worden gemarkeerd.

Nadelen kleven er ook aan fondsvorming. Het hoofdbezwaar is dat niet langer alle uitgaven op een optimale en integrale manier tegen elkaar afgewogen kunnen worden. Publieke middelen dienen op een dusdanige manier aangewend te worden, dat deze middelen ook het hoogste maatschappelijke nut opleveren. Het feit dat een euro in een fonds gestort moet worden en vervolgens slechts voor dat ene doel ingezet mag worden, doet afbreuk aan dit principe. Naast dit hoofdbezwaar zijn er ook andere nadelen van fondsvorming. Het instellen van veel fondsen, maakt het niet eenvoudiger om het overzicht te bewaren over de overheidsfinanciën. Indien volksvertegenwoordigers dit overzicht kwijt raken, komt dat de kwaliteit van de besluitvorming niet ten goede. Ten slotte kan de 'potjescultuur' ook tot rigiditeit en inflexibiliteit leiden, indien langjarige verplichtingen ten laste van het fonds worden aangegaan. Ook in het dertiende rapport van de studiegroep begrotingsruimte worden de nadelen van fondsvorming over het voetlicht gebracht⁴.

In het rapport worden de volgende nadelen genoemd:

- door de 'bevoorrechte' positie van deze categorie van uitgaven wordt een inbreuk gemaakt op de integrale afweging door het kabinet;
- het gevaar bestaat dat het uitgavenniveau afhankelijk wordt van het inkomstenpeil, waardoor er een bestedingsdrang ontstaat. Als de inkomsten van het fonds te rijkelijk

fondsen op en rond de rijksbegroting, een Preadvis voor de Raad voor het binnenlands bestuur, Leiden

³ Buchanan, J.M. (1963). *The Economics of Earmarked Taxes*, *Journal of Political Economy*, vol. 71, blz. 457 e.v.

⁴ *Risico's en zekerheden*: Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, april 2010.

vloeien, wordt er naar mogelijkheden gezocht om de uitgaven hiermee gelijke tred te laten houden. Hierdoor komen bijvoorbeeld minder kansrijke projecten voor bekostiging in aanmerking, die anders buiten de boot zouden (moeten) vallen.

3 Fondsvorming bij het Rijk

Begrotingsfondsen

Fondsen zijn er in vele vormen en maten. Voor het Rijk bestaat de mogelijkheid om een 'echt' begrotingsfonds op te richten, op grond van artikel 9 van de Comptabiliteitswet. De instelling van een begrotingsfonds dient in dat geval bij wet te geschieden. In die wet worden de aard van de uitgaven en de ontvangsten van het betrokken fonds bepaald. In het in het dertiende rapport van de studiegroep begrotingsruimte wordt een onderscheid gemaakt naar uiteenlopende typen van begrotingsfondsen. Deze typologie is hier gevolgd.

Tabel 1. Typen begrotingsfondsen

Investeringsfondsen	Verdeelfondsen	Spaarfondsen	Overige fondsen
Infrastructuurfonds	Gemeentefonds	AOW-spaarfonds	BTW-compensatiefonds
FES	Provinciefonds		Diergezondheidsfonds Waddenfonds BES-fonds

Allereerst komen de fondsen aan bod waar de grootste veranderingen op stapel staan, te beginnen met het AOW-spaarfonds. Het AOW-spaarfonds is in 1998 ingesteld. Het fonds gaf de aanspraken weer van de AOW-premiebetalers op de schatkist. Het probleem met het AOW-spaarfonds was echter dat door de gekozen constructie de netto vermogenspositie van de overheid niet verandert, maar dat de middelen in het fonds wegvallen tegen hetgeen geleend is op de kapitaalmarkt om de storting in het fonds mogelijk te maken. Om in de toekomst de bekostiging van de AOW zeker te stellen, moeten tegen die tijd alsnog de belastingen verhoogd of andere overheidsuitgaven verlaagd worden.

In het dertiende rapport van de studiegroep begrotingsruimte werd geadviseerd om het AOW-spaarfonds om deze reden op te heffen:

'De Studiegroep Begrotingsruimte constateert dat ten onrechte het beeld kan ontstaan dat met het AOW-spaarfonds het vergrijzingsprobleem wordt opgelost. De stortingen aan het AOW-spaarfonds zijn immers betalingen tussen hoofdstukken van de Rijksbegroting en deze leiden niet tot lagere collectieve uitgaven. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën kan slechts verbeterd worden wanneer er daadwerkelijk minder wordt uitgegeven. Het AOW-spaarfonds draagt daarmee niet bij aan een verbetering van de overheidsfinanciën. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert daarom deze papieren constructie niet te continueren.⁵

⁵ Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, blz. 71.

Het kabinet deelt deze opvatting en heeft een wetsvoorstel in voorbereiding om het AOW-spaarfonds af te schaffen. Het is ook een goede zaak dat het kabinet de illusie doorprikt dat met de vorming van dit fonds gespaard zou worden voor de kosten van de vergrijzing.

Ook voor het Fonds Economische Structuurversterking (FES) staan er grote veranderingen op stapel. Het FES is in 1995 ingesteld. Het doel van het fonds is om te garanderen dat een deel van het ondergrondse aardgasvermogen omgezet wordt in een bovengronds vermogen, door middel van investeringen van nationaal belang die de economische structuur versterken. Tot 2008 bestond de voeding van het FES uit een percentage van de aardgasbaten en incidentele baten zoals verkoop van staatsdeelnemingen. Sinds 2008 heeft het FES een vaste voeding uitsluitend bestaande uit (een deel van de) aardgasbaten.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte is bepaald dat voor zover er al verplichtingen aangegaan waren ten laste van het FES (de belegde ruimte), deze nagekomen zullen worden door de middelen uit het FES over te boeken naar het Infrastructuurfonds en de afzonderlijke begrotingshoofdstukken. Het overige deel van het FES waarvoor nog geen verplichtingen waren aangegaan (het onbelegde deel) wordt toegevoegd aan de algemene middelen. Ten slotte worden er geen nieuwe middelen toegevoegd aan het FES. Deze maatregelen vormen er tezamen voor dat het FES in deze kabinetsperiode feitelijk leeg zal worden gehaald.

Ook het Waddenfonds zal in de bestaande vorm verdwijnen. In 2012 gaat het Waddenfonds namelijk over van het Rijk naar de provincies Friesland, Groningen en Noord-Holland. Het huidige budget van € 33 miljoen wordt verlaagd naar € 28 miljoen. Dat was al afgesproken in het regeerakkoord. Minister Schultz-Van Haegen (Infrastructuur en Milieu) heeft met de drie noordelijke provincies afgesproken dat deze het budget van € 28 miljoen voor 2011 kunnen gebruiken om zelf een nieuwe subsidieronde te organiseren.

Zelfs de toekomst van het Diergezondheidsfonds is niet onomstreden, omdat de productschappen op grond van een convenant een deel van de voeding van dit fonds verzorgen. Deze productschappen leggen een heffing op aan de bedrijven in de bedrijfskolom en dragen een deel af aan het Diergezondheidsfonds. Een meerderheid van de Tweede Kamer lijkt echter te voelen voor het opheffen van de product- en bedrijfschappen, waardoor ook een deel van de voeding van dit fonds ongewis wordt. De besluitvorming in de Tweede Kamer over de schappen, moet in de tweede helft van 2011 klaarheid brengen over de voeding van het Diergezondheidsfonds.

Dan zijn er nog de begrotingsfondsen die in mindere mate ter discussie staan, zoals het Infrastructuurfonds, het BTW-compensatiefonds, het gemeente- en provinciefonds en het BES-fonds. Dat het voortbestaan van deze fondsen niet ter discussie staat, wil nog niet zeggen dat er geen verschil van opvatting bestaat over de omvang van het fonds of de verdeling daarvan. Zo zit er bijvoorbeeld weinig schot in een herziening van de verdeling van het provinciefonds, die al meer dan een jaar aansleept. Beide 'verdeelfondsen' krijgen ook met omvangrijke kortingen te maken van 1,3 miljard euro voor het gemeentefonds en 300 miljoen euro in het geval van het provinciefonds.

Het meest in de luwte staan het Infrastructuurfonds, het BTW-compensatiefonds en het BES-fonds. Het kabinet Rutte wil daadkracht uitstralen als het gaat om de aanleg van nieuwe infrastructurele werken, waardoor de voeding van het Infrastructuurfonds redelijk op peil blijft. Op 10 maart 2011 is voorts aan de Tweede Kamer gemeld dat het BTW-compensatiefonds zal blijven bestaan. Decentrale overheden kunnen geen BTW verrekenen (zoals ondernemers dat wel kunnen), waardoor de afweging tussen zelf doen of uitbesteden niet meer zuiver is. Het BTW-compensatiefonds maakt het verrekenen van BTW wel mogelijk en heft deze verstoring in de afweging op. Het BTW-compensatiefonds wordt gevoed uit de algemene middelen van het Rijk. Om dit te financieren werd een structurele korting op het gemeente- en provinciefonds doorgevoerd. Uit de evaluatie van het BTW-compensatiefonds blijkt overigens dat het toekomstig beroep op het fonds zal toenemen. In het dertiende rapport van de studiegroep begrotingsruimte wordt opgemerkt dat het BTW-compensatiefonds ook omgezet zou kunnen worden in een artikel op de begroting van het Ministerie van Financiën. Ik meen dat aan het omzetten van dit begrotingsfonds in een begrotingsartikel geen nadelen verbonden zijn.

Dan is er voorts nog het nieuwe BES-fonds. De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FINBES) vormt de basis voor dit begrotingsfonds. Artikel 88 van de FINBES geeft aan dat de drie eilanden recht hebben op een algemene uitkering. Deze uitkeringen worden met ingang van 2011 vanuit het BES-fonds verstrekt. Dit vormt een onderdeel van de positionering van deze drie eilanden als 'bijzondere gemeenten'. Wellicht was het verstandiger geweest om te volstaan met een begrotingsartikel of gezien de status van quasi-gemeente, een uitkering uit het gemeentefonds.

Ten slotte is er ook nog sprake van de oprichting van een nieuw begrotingsfonds, het Deltafonds. Dit fonds zal ten doel hebben de bekostiging van activiteiten op het terrein van de waterveiligheid, zoetwatervoorziening en de waterkwaliteit. Bij de start van het fonds zal een overheveling plaatsvinden uit het Infrastructuurfonds van de reeds tot 2020 voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening gereserveerde budgetten. Als een van de motieven voor oprichting wordt genoemd meer zekerheid te creëren over de beschikbaarheid van financiële middelen die nodig zijn voor het op orde brengen en houden van de primaire waterkeringen. Tevens wordt momenteel bezien of het fonds ook voor een deel privaat gefinancierd kan worden.

In tabel 2 is voor een verdere duiding het bedrag voor de afzonderlijke fondsen weergegeven.

Tabel 2. Omvang van de begrotingsfondsen in 2011

Begrotingsfonds	mln. euro
Gemeentefonds	18.111
Provinciefonds	1.143
Infrastructuurfonds	8.322
FES	2.723
Diergezondheidsfonds	9
BTW-compensatiefonds	2.844
Waddenfonds	28
BES-fonds	21

Voor een inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven van deze begrotingsfondsen, is in tabel 3 op basis van de meerjarenramingen een overzicht opgenomen van het verloop van de uitgaven. Hierbij is 2009 als basisjaar op 100 gesteld (met uitzondering van het BES-fonds dat toen nog niet bestond) en is uitgegaan van de nominale uitgaven.

Tabel 3. Overzicht van het verloop van de begrotingsfondsen, 2009 is 100

Fonds	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gemeentefonds	104.4	102.4	100.8	101.0	100.7	99.8
Provinciefonds	109.7	86.0	81.7	82.0	80.7	69.8
Infrastructuurfonds	123.4	113.2	111.6	108.8	116.2	103.4
FES	193.6	157.9	126.1	134.0	143.8	83.8
Diergezondheidsfonds	371.3	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0
BTW-compensatiefonds	108.2	110.4	112.3	112.4	112.4	112.4
Waddenfonds	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0
BES-fonds	0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Al met al lijken de begrotingsfondsen bepaald niet aan belang te winnen, indien het geheel van de Rijksfinanciën wordt overzien. Sommige fondsen worden opgeheven (AOW-spaarfonds en Waddenfonds) en andere worden leeggehaald (FES). Er komen wel begrotingsfondsen bij (zoals het BES-fonds) al had een begrotingsartikel meer voor de hand gelegen, vindt er een herschikking tussen fondsen plaats (van Infrastructuurfonds naar het op te richten Deltafonds).

Het is opmerkelijk dat het belangrijkste argument voor het instellen van een begrotingsfonds, namelijk het oormerken van middelen, in de ogen van het kabinet Rutte geen genade kan vinden. In de begrotingsregels 2011-2015 is het als volgt verwoord: "Vanwege de scheiding van uitgaven en ontvangsten én de integrale afweging tussen de diverse uitgavencategorieën is het oormerken van uitgaven en ontvangsten niet wenselijk. Begrotingsfondsen dienen van een voeding voorzien te zijn die volgt uit het

gewenste niveau van de uitgaven"⁶. Ook om deze reden lijkt het niet waarschijnlijk dat de begrotingsfondsen voor het Rijk aan belang zullen winnen in deze kabinetsperiode. De vraag kan zelfs gesteld worden of er gezien de scepsis over het oormerken van middelen er in de toekomst nog wel plaats is voor begrotingsfondsen, wellicht met uitzondering van de zuivere verdeelfondsen. Wat resteert, is het motief om een zekere mate van continuïteit te bieden in de uitgaven- en inkomstenstromen, waarbij sommige belanghebbenden ook de hoop koesteren dat in budgettair moeilijke tijden deze uitgaven de bezuinigingsdans zullen ontspringen. De geschiedenis van het FES met de 'vervuiling' van het fonds door oneigenlijke uitgaven en het recentelijk leeghalen van dit fonds, laten zien dat dergelijke verlangens niet bestand zijn tegen de barre politieke werkelijkheid. Een blijvend en reëel voordeel van begrotingsfondsen vormt de mogelijkheid om 'te sparen' voor uitgaven die zich met pieken voordoen, waarbij de middelen die in een bepaald jaar niet nodig zijn overgeheveld kunnen worden naar een volgend jaar. Bij uitgaven die een sterk fluctuerend karakter hebben (zoals bij infrastructurele werken of voor het herstellen van afgekeurde primaire waterkeringen) kunnen begrotingsfondsen ook in de toekomst nog goede diensten bewijzen. De reguliere eindejaarsmarge binnen het verplichtingen-kasstelsel is hiervoor niet toereikend. In het kader van de eindejaarsproblematiek kunnen binnen een begroting tot een bepaalde omvang gelden van het ene naar het andere begrotingsjaar worden doorgeschoven. Deze zogeheten eindejaarsmarge bedraagt 1 procent van de (gecorrigeerde) bruto-uitgaven. Dit is echter onvoldoende voor het opvangen van grotere fluctuaties, waarbij dan ook nog rekening gehouden moet worden met de effecten over de jaargrens heen op andere begrotingsartikelen binnen een en hetzelfde begrotingshoofdstuk.

Privaatrechtelijke fondsen

Naast de 'echte' begrotingsfondsen, zijn er ook fondsen die niet artikel 9 van de Comptabiliteitswet als grondslag hebben. Het betreft bijvoorbeeld stichtingen, die van het Rijk een financiële bijdrage krijgen en vervolgens subsidies gaan verlenen. In de laatste categorie vallen onder andere de cultuurfondsen, zoals het Fonds Podiumkunsten, Fonds Cultuurparticipatie, Fonds voor Beeldende Kunsten, enz. Ook voor deze cultuurfondsen geldt dat op termijn de voeding af zal nemen van 172 miljoen in 2011 tot 162 miljoen in 2015. Buiten de cultuur zijn er natuurlijk ook nog andere op privaatrechtelijke leest geschoeide fondsen, zoals het Nationaal Groenfonds en het Nationaal Restauratiefonds.

Uit een onderzoek van de Algemene rekenkamer blijkt overigens dat het toezicht vanuit het Rijk op overheidsstichtingen vaak marginaal wordt ingevuld. De Rekenkamer concludeerde onder andere het volgende: "Uit de gesprekken in het casuonderzoek kwam naar voren dat departementen de stichtingen in het algemeen zoveel mogelijk op afstand willen hebben. Ze achten zich alleen verantwoordelijk voor hun subsidie of hun opdrachten en de daaraan verbonden voorwaarden, niet voor hoe de stichting verder functioneert."⁷

⁶ De Begrotingsregels 2011 - 2015 zijn vastgesteld en gepubliceerd in een bijlage bij de *Budgettaire startnota* van het Kabinet-Rutte van 9 november 2010 (Kamerstukken II, 32.500, nr. 29/30).

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 887, nr. 4, blz. 18.

Het voordeel van deze private fondsen is echter wel dat ook direct betrokkenen een rol kunnen krijgen bij de verdeling van de middelen, waarbij zowel expertise als het creëren van draagvlak van belang zijn. Daarbij is het vervolgens weer de kunst om te voorkomen dat een selecte groep van belanghebbenden al graaiend plaatsneemt naast de subsidiepot.

Er is tevens sprake van de oprichting van een nieuw en omvangrijk fonds. Het kabinet heeft het in een consultatiedocument verwoorde voornemen om het depositogarantiestelsel op de schop te nemen. In de huidige situatie worden de kosten van een failliete bank, achteraf omgeslagen over de overige banken. Het plan is nu om vooraf een fonds te vormen, met een dekking van 1% van alle ingelegde deposito's. Over tien jaar moet dit fonds een vermogen opbouwen van circa 4 miljard euro. Iedere individuele bank moet ook 1% van de eigen uitstaande deposito's storten in dit fonds. Het vooraf vullen van een fonds heeft zeker voordelen. Nu betaalt een bank die failliet gaat, niet mee aan de veroorzaakte kosten. In de toekomst heeft de failliete bank ten minste een bijdrage geleverd, door middel van de al gedane storting in het fonds. Daar komt bij dat klanten van banken het waarschijnlijk een vertrouwenwekkend idee vinden, dat er vooraf gespaard wordt door de banken voor toekomstige financiële catastrofes. Ten slotte scheelt het ook dat banken straks in tijden dat het toch al slecht met hen gaat, niet extra bedragen moeten ophoesten voor broeders en zusters die failliet gaan. Er is immers al eerder voor gespaard.

Nieuw is ook dat banken een risicobijdrage opgelegd kunnen krijgen. Een bank die heel scherp aan de wind vaart, kan een risico-opslag krijgen van 100%. Deze risico-opslag komt dus bovenop het bedrag dat noodzakelijk is om in tien jaar tijd, 1% van de uitstaande deposito's van deze bank te dekken. Het fonds zal worden beheerd door een stichting.

Begrotingsreserve

Ten slotte bestaat er bij het Rijk naast het begrotingsfonds ook nog de begrotingsreserve. De toenmalige minister van Financiën Zalm vergeleek bij de zevende herziening van de Comptabiliteitswet de begrotingsreserve met een bestemmingsreserve of een voorziening, zoals we die kennen uit het jaarverslag van een onderneming⁸.

Het gaat om de volgende reserves:

- het Museaal Aankoopfonds en de risicopremie garantstelling (OCW);
- de begrotingsreserve schuldsanering (BZK);
- enkele reserves in het kader van faciliteiten voor ontwikkelingssamenwerking;
- en de begrotingsreserves van het ministerie van ELI en dan met name voor het voormalige LNV-deel.

Volgens het financieel jaarverslag 2009 bedroeg het saldo van alle begrotingsreserves 806 miljoen euro.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 974, nr. 6

4 Decentrale overheden

Niet alleen het Rijk kan fondsen instellen, ook decentrale overheden kunnen gebruik maken van dit middel.⁹ Daar waar het Rijk een minder grote rol lijkt toe te kennen aan fondsen, tonen decentrale overheden juist een grotere belangstelling voor dit instrument. Gemeenten en provincies willen graag de opgaven op het terrein van onder meer de gebiedsontwikkeling en de leefomgeving uitvoeren, maar worden geconfronteerd met teruglopende financiële middelen. Een mogelijkheid om in de regio nog initiatieven te kunnen financieren, is het bundelen van middelen: bijvoorbeeld van provincies en betrokken gemeenten. Nog aantrekkelijker wordt het wanneer private partijen ook geld willen investeren. In het laatste geval wordt het fonds ook een vehikel voor de vormgeving van de publiek-private samenwerking.

Een voorbeeld van een dergelijk fonds is Via Natura. Via Natura heeft de juridische vorm van een stichting. De gemeenten Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen hebben het initiatief voor de oprichting genomen. De stichting Via Natura heeft als taak het regionale landschapsontwikkelingsplan uit te voeren met financiële middelen uit het gelijknamige landschapsfonds. De middelen in dit fonds zijn afkomstig van gemeenten en private investeerders. Rijk en provincie dragen niet rechtstreeks bij in het fonds. Rijk en provincie hebben wel een reservering gemaakt voor uitvoering van het regionale landschapsontwikkelingsplan en stellen subsidies ter beschikking voor projecten. Overigens staat Via Natura niet op zich, maar zijn er in den lande ook andere voorbeelden zoals het Landschapsfonds Enschede en de Stichting Toeristisch Investeringsfonds Texel.

Niet alleen de gemeenten tonen een toenemende belangstelling voor de instelling van fondsen, ook de provincies hebben de fondsen ontdekt. In 2009 heeft de provincie Brabant 400 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het bestrijden van de gevolgen van de economische recessie in de provincie Noord-Brabant. Hiervan was 250 miljoen euro bedoeld voor de stimulering van de woningbouw. Na verloop van tijd is ook een Brabants Investeringsfonds Nieuwbouwwoningen opgericht¹⁰. Met dit fonds worden de woningbouwcorporaties in staat gesteld om aan een projectontwikkelaar een garantie af te geven, voor de afname van de bij oplevering van het project onverkochte woningen. Door de afnamegarantie kan de projectontwikkelaar starten met de bouw.

Hierbij worden de volgende stappen gezet:

- de woningcorporatie koopt bij oplevering alle onverkochte woningen op;
- de woningcorporatie krijgt korting van de ontwikkelaar (geen vergoeding van de bouwrente en een korting van 5 tot 10% korting op de prijs);
- de woningcorporatie financiert de aankoop gedeeltelijk uit de huuropbrengsten (directe huurwaarde);
- voor het restant krijgt de woningcorporatie een lening van het investeringsfonds;
- de woningcorporatie draagt het exploitatierisico;
- het investeringsfonds draagt het waardeontwikkelingsrisico.

⁹ Zie hiervoor het rapport van het Nationaal Groenfonds, (2010) *Fondsvorming voor landschap: Verkenning naar operationele landschapsfondsen & Financieel; juridische aandachtspunten voor fondsvorming*, Hoevelaken.

¹⁰ Provincie Noord-Brabant, Statenvoorstel 19/10 A.

De op deze wijze van de projectontwikkelaar afgenomen woningen worden door de woningbouwcorporatie geëxploiteerd. De woningbouwcorporatie probeert vervolgens de woningen gedurende een periode van 5 jaar weer zo snel mogelijk te verkopen. Na deze periode van 5 jaar wordt het investeringsfonds geliquideerd en worden de dan nog niet verkochte woningen alsnog verkocht. Met de opbrengst van de verkoop van de woningen wordt de lening die door het Brabants Investeringsfonds Nieuwbouwwoningen is verstrekt, afgelost. Overigens participeert niet alleen de provincie in dit fonds, maar in gelijke delen ook de gemeenten en de woningbouwcorporaties.

De provincie Noord-Brabant staat niet alleen met de oprichting van dergelijke investeringsfondsen. Zo kent de provincie Overijssel een zogeheten Duurzaam Energiefonds, met een omvang van 250 miljoen euro. Dit fonds tracht met behulp van leningen, deelnemingen en garanties vooral een bijdrage te leveren aan de financiering van grotere projecten. Gedacht kan worden aan bio-energieprojecten, windenergieprojecten en vormen van energiebesparing (bestaande bouw en nieuwbouw). Hierbij worden de kosten voor 15 tot 25 % gefinancierd, waarbij het restant van het project uit reguliere bancaire bronnen gefinancierd moet worden. Voor financiering uit het fonds worden de volgende voorwaarden gesteld:

- het project draagt bij aan het realiseren van de beleidsdoelstelling van -de provincie Overijssel en is maatschappelijk rendabel;
- de bijdrage van de provincie Overijssel is nodig om het project te realiseren;
- de business case is haalbaar en voldoende robuust.

Veel van de provinciale activiteiten zijn gericht op het aanzwengelen van regionale economische activiteiten, waarbij de middelen uit het fonds ingezet worden als vliegwiel. Dit is natuurlijk niet zonder risico's. Allereerst kan de private sector onwillig zijn om in te stappen, bijvoorbeeld omdat er door de overheid niet goed nagedacht is over de manier waarop private partijen er ook aan kunnen verdienen. Vooral bij gebiedsontwikkeling zien projectontwikkelaars momenteel geringe mogelijkheden voor het genereren van winsten, door bijvoorbeeld woningbouw of het neerzetten van bedrijventerreinen. Ook hebben sommige fondsen het karakter van een revolving fund. Dit lijkt aantrekkelijk, omdat het fonds weer als vanzelf gevuld lijkt te worden met aflossingen en rentebetalingen of andersoortige inkomstenbronnen. Ook het opplakken van het etiket revolving fund kan natuurlijk niet verhullen dat er risico's bestaan, als de aflossingen en rentebetalingen onverhoopt achterwege blijven vanwege een te gering commercieel succes van de projecten.

Overigens hoeft het lopen van risico met publieke middelen geen economische of politieke doodzonde te zijn. Het risicovol participeren in projecten ten behoeve van het stimuleren van een nuttige regionale economische activiteit, kan een goed alternatief zijn voor - of een aanvulling vormen op - subsidieverlening. Zolang de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraden en provinciale staten zich maar realiseren dat er een risico bestaat en zij een inschatting kunnen maken van de omvang.

5 Europese Unie

De Europese Unie heeft een lange traditie daar waar het fondsen betreft. De belangrijkste fondsen zijn momenteel de structuurfondsen. De structuurfondsen beogen de welvaartsverschillen tussen de regio's en tussen de lidstaten te verkleinen. De structuurfondsen vormen ruim een derde van de begroting van de Europese Unie. Voor de bepaling van de gedachte: de EU-begroting van 2011 kent in totaal 126,5 miljard euro aan uitgaven. De belangrijkste structuurfondsen zijn: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds.

Het EFRO richt zich wat betreft Nederland op onder meer het versterken van de regionale concurrentiekracht en vergroten van de werkgelegenheid. Nederland heeft de mogelijkheid om in de periode 2007-2013 ruim 830 miljoen euro van de EU te gebruiken voor EFRO-activiteiten. Voorwaarde voor gebruik is dat de subsidie door de Nederlandse overheid of bedrijven moet worden verdubbeld. Bij aanvang van de huidige programmaperiode heeft de Nederlandse overheid direct 255 miljoen euro beschikbaar gesteld. Dit bedrag is aangevuld door de decentrale overheden, zoals provincies en gemeenten. Een beperkt deel wordt privaat gefinancierd.

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is opgericht om het vinden van werk en het overstappen naar een nieuwe baan makkelijker te maken. Het ESF stelt vooral geld ter beschikking om werklozen en gehandicapten aan een betere of nieuwe baan te helpen. Het budget voor Nederland is voor de programmaperiode 2007-2013 gesteld op 740 miljoen euro. Voor de gehele EU is tussen 2007 en 2013 circa 75 miljard euro beschikbaar.

Het Cohesiefonds heeft als doel het op peil brengen van de economie van economisch achtergebleven lidstaten. Financiering wordt verleend aan acties in het kader van milieu of vervoersinfrastructuur. De acties moeten daarbij een gemeenschappelijk belang hebben. Tussen 2007 en 2013 heeft het fonds ongeveer 347 miljard euro te besteden.

Binnen de Structuurfondsen is er sprake van innovatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om het programma JESSICA dat staat voor Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas. Het is een initiatief dat is opgezet door de Europese Commissie en de Europese Investeringsbank (EIB), in samenwerking met de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa (CEB). Lidstaten krijgen de mogelijkheid om een deel van de Structuurfondsen, te gebruiken voor terugvorderbare investeringssteun aan projecten die onderdeel uitmaken van een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling. Hierbij kan gekozen worden voor kapitaalinjecties, kredieten of garanties.

Een belangrijk vereiste is de oprichting van een zogeheten stadsontwikkelingsfonds. Dit is een fonds waarmee investeringen worden gedaan in publiek-private samenwerkingsverbanden en andere projecten die zijn opgenomen in een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling. Het fonds moet hierbij onder meer beschikken over voldoende deskundigheid, een onafhankelijke beheersstructuur, een ondernemingsplan, maar ook over een adequate financiering.

In Nederland lijkt vooralsnog geen belangstelling te bestaan voor het inzetten van middelen uit de structuurfondsen voor stadsontwikkelingsprojecten. Dit in tegenstelling tot initiatieven in Berlijn, Antwerpen, Sevilla en vele andere Europese steden.

Jan van der Bij

*directeur IOO

Een BTW-compensatiefonds voor de zorg? Ervaringen bij gemeenten zijn nog niet overtuigend

M.C. Wassenaar*

Samenvatting

In het Regeerakkoord is het voornemen opgenomen een BTW-compensatiefonds in te voeren voor de care en de cure-sector. De ervaring met een dergelijk fonds voor de decentrale overheden zet vraagtekens bij de toegevoegde waarde hiervan. Gemeenten hanteren vaak andere motieven om taken al dan niet uit te besteden dan het budgettaire en is er geen aanleiding te veronderstellen dat dit voor zorgaanbieders duidelijk anders is. Het is daarom wenselijk eerst een gedegen ex-ante evaluatie uit te voeren om scherp te krijgen in welke mate aanbieders in de zorg daadwerkelijk hinder ondervinden van de heffing van BTW en de invoering van een compensatieregime gewenst is.

Trefwoorden: BTW-compensatiefonds, uitbesteden, gemeenten, zorg

1 Inleiding

Het regeerakkoord van het Kabinet-Rutte bevat het voornemen om onderzoek te doen naar de invoering van een BTW-compensatiefonds voor de zorgsector. Dit artikel beschrijft op basis van enkele – ook recent uitgevoerde – evaluaties en een onderzoek naar motieven voor uitbesteding van gemeentelijke activiteiten de toegevoegde waarde van het BTW-compensatiefonds voor de decentrale overheden, zoals ingevoerd in 2003. Deze ervaringen bieden nog weinig aanleiding tot hoge verwachtingen voor de toegevoegde waarde van een dergelijk fonds voor de zorg.

2 BTW-compensatiefonds

Eind jaren negentig nam de belangstelling voor de private uitvoering van publieke taken sterk toe. Internationaal empirisch onderzoek liet zien dat door uitbesteding van deze activiteiten grote kostenbesparingen konden worden gerealiseerd, zonder nadelige gevolgen voor het kwaliteitsniveau (Domberger en Jensen, 1997). Echter, het Europese BTW-regime veroorzaakt bij de meeste publieke taken een drempel tot uitbesteden, doordat in geval van uitbesteden aan een private partij BTW in rekening wordt gebracht. Bij uitvoering door een overheidsorganisatie zelf, drukt de BTW alleen op de kosten van inkoop, maar niet op de loonkosten. Daardoor kan het zijn dat private partijen weliswaar efficiënter kunnen presteren, maar dat de door de heffing van BTW, de uiteindelijke kosten toch hoger zijn. Hierdoor zijn overheden niet in staat een optimale afweging te maken tussen uitvoering in eigen beheer en uitbesteden en lopen zij potentiële efficiencyvoordelen mis.

Deze fiscale verstoring geldt niet voor alle activiteiten van de decentrale overheden. Globaal volgt uit de Europese BTW-wetgeving een onderscheid in drie typen activiteiten. Bij veel werkzaamheden handelt een overheid als ondernemer. In dat geval wordt BTW

in rekening gebracht bij de afnemer en kan de BTW over de inkoop van goederen en diensten in aftrek worden gebracht. Voor een aantal bij wet bepaalde activiteiten – onder andere culturele voorzieningen, gezondheidszorg en onderwijs – is sprake van vrijgestelde prestaties. Voor deze activiteiten hoeft bij de afnemer geen BTW in rekening te worden gebracht, maar vindt ook geen vooraftrek van BTW plaats. De bij inkoop betaalde BTW blijft onderdeel van de uiteindelijke kosten. Onder bepaalde voorwaarden blijft een activiteit geheel buiten de heffing van BTW, er is dan sprake van niet-ondernemersprestaties. Doorgaans gaat het om overheidsactiviteiten. Ook in dat geval blijft de bij inkoop betaalde BTW onderdeel van de kosten. De BTW-problematiek rond de keuze tussen zelf doen en uitbesteden speelt zowel bij de vrijgestelde, als bij de niet-ondernemersprestaties. Voor de vrijgestelde prestaties gelden deze verstoringen ook voor private aanbieders.

Enkele Noord-Europese landen kenden al een budgettaire compensatie voor deze BTW-lasten (Wassenaar en Gradus, 2004). In Nederland werd op 1 januari 2003 een dergelijk fonds geïntroduceerd voor gemeenten, provincies en kaderwetgebieden (Wassenaar et al., 2003). Door de betaalde BTW over het grootste deel van hun niet-ondernemersprestaties te vergoeden, ontstond voor deze activiteiten - wat betreft de BTW - een gelijk speelveld tussen zelf doen en uitbesteden. Daarnaast werd de invoering van het fonds onderbouwd door te stellen dat het fiscale constructies tegenging en dat het eenvoudiger zou worden om tussen overheden personeel uit te wisselen. Omdat een groot deel van de activiteiten van deze overheden vrijgestelde ondernemersprestaties zijn, bleef hiervoor de BTW-verstoring bestaan. De minister van Financiën hanteerde daarvoor destijds het argument dat deze prestaties zowel door private als publieke partijen aangeboden worden, en een compensatieregime dat beide groepen zou bedienen te complex zou zijn (Tweede Kamer, 1999-2000). Bij de invoering van het fonds werd geen ex-ante evaluatie uitgevoerd naar de omvang van de verstoring door de BTW-heffing. Mede door de tijdgeest werd ervan uitgegaan dat dat probleem zich daadwerkelijk in grote mate voordeed.

3 Evaluaties

Voor de invoering van het fonds waren de vertegenwoordigers van de gemeenten en provincies (VNG en IPO) redelijk kritisch over het voornemen, vanwege de potentiële administratieve lasten in verhouding tot de beperkt ingeschatte toegevoegde waarde van het fonds. Toch gingen zij uiteindelijk akkoord met de invoering. Nadien werd op een aantal aspecten het fonds geëvalueerd, bijvoorbeeld de wijze van voeding van het fonds, de administratieve lasten en de wijze waarop de activaproblematiek werd opgelost, maar een analyse naar de effectiviteit van het fonds werd de eerste jaren niet uitgevoerd.¹

¹ De activaproblematiek hing samen met de BTW die onderdeel was van de activa die nog op de balans staan, maar waarvoor geen compensatie van BTW werd gegeven. Het probleem hing samen met het feit dat het fonds gebaseerd is op het kasverplichtingenstelsel van het Rijk, terwijl de decentrale overheden hun administratie baseren op het baten-lastenstelsel (Wassenaar, 2004).

Wassenaar et al. (2010a) voerden in 2006 een eerste evaluatie uit naar de effectiviteit van het fonds, door alle gemeenten te bevragen naar veranderingen in de mate van uitbesteden sinds 2003 en de beoordeling van het fonds. Het onderzoek liet zien dat gemeenten van mening zijn dat de BTW de keuze tussen zelf uitvoeren en uitbesteden niet verstoort, wat grote vraagtekens plaatste bij de legitimiteit van het fonds. Ook in de praktijk was er geen duidelijke ontwikkeling zichtbaar in de mate waarin gemeenten in deze jaren activiteiten al dan niet uitbesteedden. Gemeenten stelden in het onderzoek dat andere motieven dan de budgettaire leidend waren in de keuzes al dan niet uit te besteden. Voorbeelden daarvan zijn de beschikbaarheid van specifieke kennis of voldoende personeel, de kwetsbaarheid van de uitvoering van bepaalde activiteiten en de zorg voor lokale werkgelegenheid. Deze uitkomsten waren aanleiding nader te onderzoek te doen naar de motieven van gemeenten om taken al dan niet uit te besteden.

4 Onderzoek motieven uitbesteden

In de literatuur wordt een groot aantal motieven voor overheidsorganisaties beschreven om activiteiten al dan niet uit te besteden aan publieke of private partijen (Wassenaar et al., 2010b). Empirisch onderzoek is vaak gebaseerd op public choice theorie. Belangrijke elementen daarvan zijn: efficiency (uitbesteden is vaak goedkoper of wordt verondersteld goedkoper te zijn), ideologie (rechtse gemeenten zijn meer pro-markt geïënteerd en besteden eerder uit dan linkse gemeenten) en de aanwezigheid van belangengroepen, zoals actieve vakbonden. Ander onderzoek heeft de transactiekostentheorie als basis en onderzoekt waarom bepaalde activiteiten beter zijn uit te besteden dan andere. De mate waarin activiteiten meetbaar zijn en de noodzakelijke aanwezigheid van specifieke activa zijn daarbij relevant. Zo werkt het mee wanneer het niveau van de dienstverlening goed meetbaar is en zijn prestaties waarbij er sprake is van specifieke activa lastiger uit te besteden. Algemene conclusie is echter ook dat de meeste empirische onderzoeken maar een matige verklaring voor de verschillen in uitbestedingskeuzes bieden (Bel en Fageda, 2007). Blijkbaar spelen ook andere niet-economische aspecten een belangrijke rol, zoals institutionele en pragmatische factoren. In het bijzonder de neo-institutionele theorie, zou daarvoor bruikbaar kunnen zijn (Ter Bogt, 2008). Deze theorie geeft aan dat veranderingsprocessen in organisaties bepaald worden door interne en externe druk om te voldoen aan bepaalde verwachtingen om daarmee legitimiteit te behouden,

Om een beter beeld te krijgen van de motieven om taken al dan niet uit te besteden zijn in 17 gemeenten interviews gehouden met gemeentesecretarissen of hun plaatsvervangers (Wassenaar et al., 2010b). Hoewel dit vooral inzicht geeft in de interpretaties van de geïnterviewden, levert dit wel een – zij het indirect – beeld van de redenen die gemeenten voor uitbesteding hebben. Daarbij zijn – mede op basis van de uitkomsten van eerder onderzoek – verschillende typen gemeenten onderzocht, rekening houdend met de gemeentegrootte, de politieke kleur van het college en de hoogte van de lokale lasten (zie ook tabel 1). Een aantal van deze gemeenten had recent of heeft in de nabije toekomst te maken met een herindeling. In elk interview is een lijst van potentiële argumenten geëvalueerd (zie tabel 1), is een aantal actuele of recente uitbestedingsdiscussies besproken en is onderzocht hoe een aantal standaardactiviteiten

(afvalinzameling, salarisadministratie, sociale dienst, kantinediensten, beveiliging, ICT, kleine infrastructurele werken, taxatie van onroerend goed, schoonmaakdiensten en groenbeheer) op dit moment worden uitgevoerd.

5 Resultaten van het onderzoek

De interviews laten zien dat de institutionele wijze van uitvoering niet een belangrijk onderwerp is voor het gemeentelijke management en al zeker niet voor politici. Gemeenten evalueren niet systematisch de uitvoering van hun activiteiten op kosten en kwaliteit, in vergelijking met andere partijen. Als een activiteit adequaat wordt uitgevoerd en er zijn geen klachten vanuit de gemeentelijke organisatie of de burgers, ontbreekt de aanleiding om na te denken over al dan niet uitbesteden. Een aantal geïnterviewden stelt ook dat de financiële positie van hun gemeente geen aanleiding gaf na te denken over kostenreductie of dat alle aandacht uitging naar andere organisatorische onderwerpen, zoals een gemeentelijke herindeling. Echter, als er structurele ontevredenheid bestaat over de uitvoering, bijvoorbeeld door matige kwaliteit of hoge kosten, wordt de wijze van taakuitvoering – en daarmee eventuele uitbesteding – een relevant bestuurlijk onderwerp. Zeker als het taken betreft die de burgers direct raken, wordt het onderwerp ook politiek van belang. Achterblijvende kwaliteit is zichtbaar in aspecten als gebrek aan expertise of hoog ziekteverzuim. Deze kunnen ook de aanleiding zijn activiteiten weer zelf uit te voeren in plaats van uit te besteden. Ook de bouw van een nieuwe accommodatie met gerelateerde interne taken zoals catering en schoonmaak is een gelegenheid na te denken over de wijze van uitvoering. Datzelfde geldt bij de overdracht van taken door het Rijk of de wijziging van wet- en regelgeving. Een gemeentelijke herindeling lijkt geen aanleiding te geven tot de heroverweging van de wijze van uitvoering. Wanneer besloten is tot uitbesteding, is er ook vaak sprake van een zeker pragmatisme. Zo rapporteert een groot deel van de geïnterviewden dat het geleidelijk overdragen van werk aan de markt afhankelijk is van het ontstaan van vacatures of het met pensioen gaan van medewerkers. De kosten van ontslag zijn te hoog of het is niet aantrekkelijk deze medewerkers over te dragen aan de private partij. Er wordt dan afgewacht tot deze medewerkers vanzelf weggaan.

Tabel 1. Waardering van argumenten om al dan niet uit te besteden ^a

	Gemiddeld	Inwoners		Politieke kleur		Lokale lasten	
		<40.000	>40.000	rechts	links	hoog	Laag
<i>Public choice motieven</i>							
Efficiency	1,8	1,7	1,9	1,9	1,6	2,0	1,5
Kwaliteit van externe dienstverlening	3,0	2,5	3,6	3,0	3,0	3,3	2,7
Belangengroepen	4,3	4,3	4,3	4,2	4,5	4,2	4,4
Publiek-privaat ideologie	2,9	3,0	2,8	3,0	2,8	3,4	2,3
<i>Transactiekosten motieven</i>							
Kosten samenhangend met het aangaan van contracten	4,0	3,8	4,2	3,6	4,4	3,8	4,1
Kosten van activa	4,1	3,9	4,4	4,0	4,3	4,6*	3,6*
<i>Institutionele motieven</i>							
Onafhankelijkheid van externe dienstverleners	4,1	4,0	4,3	4,2	4,0	4,6**	3,6**
Lokale werkgelegenheid	3,9	3,7	4,3	4,1	3,8	4,3	3,8
Kerntaken	4,1	4,1	4,1	4,0	4,2	4,1	4,1
Stabiliteit van dienstverlening	3,2	2,2*	4,3*	2,9	3,5	3,3	3,0
Beschikbaarheid van alternatieven	3,3	2,9	3,8	3,0	3,6	3,8	2,8
Invoering BTW-compensatiefonds	4,5	4,4	4,5	4,6	4,4	4,8*	4,1*
<i>Pragmatische motieven</i>							
Beschikbaarheid van voldoende expertise	2,8	2,2**	3,4**	2,3	3,3	2,7	2,9
Flexibiliteit	3,3	3,1	3,6	3,3	3,4	3,4	3,2
Beschikbaarheid van voldoende personeel	3,6	2,9**	4,3**	3,3	3,9	3,7	3,4

^a 1: Zeer belangrijk, 2: belangrijk; 3 neutraal, 4 onbelangrijk, 5: zeer onbelangrijk.

*/** Verschillen zijn significant op $p < 0.10 / 0.05$ (Mann Whitney U-test).

Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste onderzochte argumenten om gemeentelijke taken al dan niet uit te besteden. De argumenten zijn afgeleid van de literatuur zoals die tot nu over dit onderwerp gepubliceerd is. Daarnaast is een aantal institutionele en pragmatische motieven onderzocht. De geïnterviewden werd gevraagd elk argument te voorzien van een score op een 1 tot 5 schaal (1 = zeer belangrijk, 5 = zeer onbelangrijk).

Het efficiencyargument is het meest relevant. Zowel private ondernemers als publieke samenwerkingsverbanden zouden volgens de geïnterviewden goedkoper kunnen werken door schaafeffecten bij de inzet van kapitaalgoederen, meer specialisatie en

standaardisatie. Vaak wordt de hogere efficiency van uitbesteding verondersteld en wordt een kostprijsvergelijking niet gemaakt. Dit argument lijkt belangrijker voor linkse gemeenten dan voor rechtse. Zoals verwacht mag worden hechten gemeenten met lagere lasten meer aan dit argument dan gemeenten met hogere lokale lasten. Ideologische overwegingen zijn ook relevant bij de discussie over het al dan niet uitbesteden van taken. Opvallend is dat dit nauwelijks sterker geldt voor linkse gemeenten dan voor rechtse gemeenten. Waarschijnlijk is er in de rechtse gemeenten een overtuigender efficiency- en daarmee marktdenken aanwezig.

Ook institutionele motieven – in het bijzonder de stabiliteit van dienstverlening – en pragmatische argumenten, zoals de beschikbaarheid van voldoende expertise binnen de gemeente kunnen van belang zijn. Een aantal van deze argumenten – die onderling samenhangen – is vooral bij de kleinere gemeenten van belang, zoals de hogere kwaliteit van externe dienstverleners, de beperkt aanwezige kwaliteit in het eigen gemeentelijke apparaat en de continuïteit van dienstverlening.

De andere argumenten hebben minder gewicht en spelen hoogstens voor individuele gemeenten een rol. De aanwezigheid van belangengroepen speelt bij deze gemeenten geen rol. Duidelijk is dat de invoering van het BTW-compensatiefonds geen argument is geweest om na te denken over het uitbesteden van taken. Naast deze argumenten die ter beoordeling zijn voorgelegd, gaven de interviews ook zicht op andere potentiële argumenten. Genoemd werden:

- beperken van de invloed van de politiek op de uitvoering;
- angst voor verlies aan invloed op de uitvoering;
- verminderen van de aansturingslast van het management;
- aansprakelijkheid voor de uitvoering van taken;
- en klantgerichtheid.

Hoewel relevant voor een aantal individuele gemeenten, waren aanvullende argumenten niet relevant voor het geheel of de groepen van gemeenten uit tabel 1 (score beter dan '3').

Voor de uitvoering van hun taken kunnen gemeenten kiezen tussen zelf uitvoeren, publiek uitbesteden (aan bijvoorbeeld een andere gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband) of privaat uitbesteden. Tabel 2 laat voor de 10 onderzochte activiteiten zien hoe deze zijn uitgevoerd, ook naar de verschillende typen gemeenten en activiteiten. Gemiddeld genomen kiezen kleinere gemeenten vaker voor uitvoering door een externe publieke dienstverlener en rechtse gemeenten kiezen eerder voor private uitbesteding.

Tabel 2. Zelf doen of uitbesteden 10 standaard activiteiten, in procent gemeenten

	Zelf uitvoeren	Publiek uitbesteed	Privaat uitbesteed
<i>Naar type gemeente</i>			
<40.000	32%	16%*	52%
>40.000	44%	7%*	50%
Rechts	36%	10%	54%**
Links	39%	14%	48%**
Hoge lokale lasten	40%	11%	49%
Lage lokale lasten	34%	13%	54%
<i>Naar type activiteit</i>			
Lage specifieke activa (salarisadministratie, kantinediensten, beveiliging, schoonmaakdiensten, groenbeheer)	31%	6%*	64%
Hoge mate van specifieke activa (huisvuilinzameling, sociale dienst, ICT-dienstverlening, infrastructuurle werken, WOZ-taxatie)	44%	18%*	39%
Goede meetbaarheid dienstverlening (huisvuilinzameling, salarisadministratie, beveiliging, infrastructuurle werken, schoonmaak, groenbeheer)	25%**	11%	65%
Lage meetbaarheid dienstverlening (sociale dienst, kantinediensten, ICT-dienstverlening, WOZ-taxatie)	56%**	13%	31%
Interne activiteiten (salarisadministratie, kantine-diensten, beveiliging, ICT-dienstverlening, schoonmaak)	39%	7%	54%
Externe activiteiten (huisvuilinzameling, sociale dienst, infrastructuurle werken, WOZ-taxatie, groenbeheer)	35%	16%	48%
<i>Gemiddeld</i>	37%	12%	51%

*/** Verschillen zijn significant op $p < 0.10 / 0.05$ (Mann Whitney U-test).

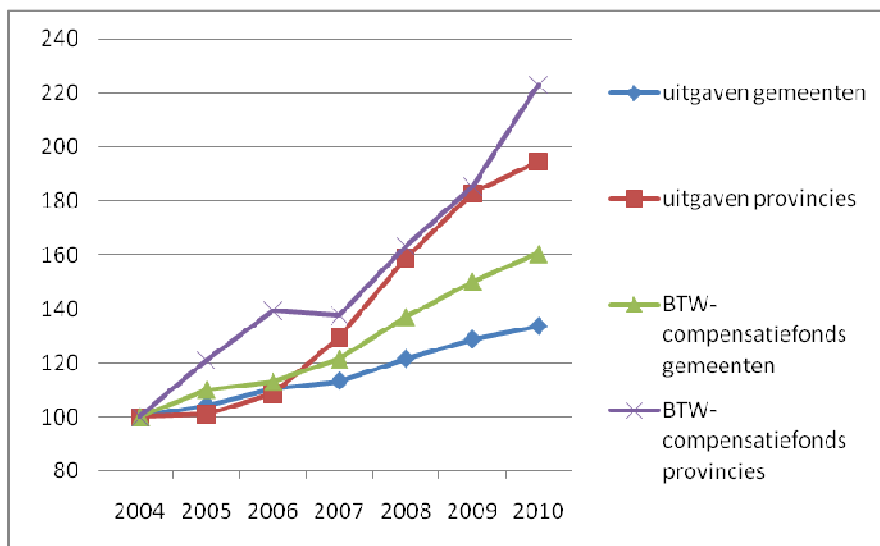
Activiteiten met een hoge mate van specifieke activa worden eerder gezamenlijk uitgevoerd dan privaat uitbesteed en slecht meetbare activiteiten worden eerder in eigen hand uitgevoerd.

De uitkomsten van dit onderzoek sluiten goed aan bij de bevindingen van Wassenaar et al. (2010a) en geven daaraan een verdieping. Beide onderzoeken laten duidelijk zijn dat naast kostenoverwegingen andere motieven minstens zo belangrijk zijn in keuzes om

taken al dan niet uit te besteden. Deze conclusies sluiten goed aan bij vergelijkbare conclusies zoals die werden getrokken in de beleidsdoorlichting die het Ministerie van Financiën onlangs uitvoerde (Ministerie van Financiën, 2010). Ook daaruit bleek dat decentrale overheden vaak andere motieven hanteren om activiteiten al dan niet uit te besteden (zie box 1).

Anderzijds liet de budgettaire omvang van het fonds een sterke jaarlijkse ontwikkeling zien, die gemiddeld enkele procentpunten hoger ligt dan de gemeentelijke en provinciale uitgaven die voor compensatie van BTW in aanmerking komen (grafiek 1). Deze ontwikkeling zou samen kunnen hangen met een door het BTW-compensatiefonds toegenomen uitbesteding van activiteiten, maar zou ook een trend kunnen weergegeven die voor de invoering van het fonds al gaande was.

Grafiek 1. Ontwikkeling BTW-compensatiefonds en relevante uitgaven gemeenten en provincies (2004 = 100)



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS, Statline en begrotingen BTW-compensatiefonds.

Box 1 Beleidsdoorlichting Ministerie van Financiën

In 2008 startte het Ministerie van Financiën een beleidsevaluatie – beleidsdoorlichting – van het BTW-compensatiefonds, gericht op de effectiviteit en doelmatigheid.

Over de verstoring in de beslissing over in- of uitbesteden concludeert het Ministerie dat de ongelijke BTW-behandeling van in- en uitbesteden is opgelost op het moment dat het BCF is ingevoerd. Wel zijn er strategische, politieke en beleidsmatige beslissingen die meer impact hebben op de keuze tussen zelf doen en uitbesteden dan de economische efficiency. Daarnaast is er bij de decentrale overheden een gebrek aan kennis over de mogelijkheden tot uitbesteden. Dit leidt tot een impliciete voorkeur voor uitvoering in eigen hand, en daarmee tot een ongelijkheid op het speelveld. Tot slot ontbreekt het bij de decentrale overheden aan transparantie over de kostprijzen waardoor het moeizaam is om een objectieve keuze voor in- of uitbesteden te maken. In het geval dat het financiële argument in eerste instantie niet doorslaggevend is, zal de desbetreffende gemeente of provincie achteraf wel uitzoeken wat de mogelijkheden voor compensatie zijn. Overigens is wel de verwachting dat onder druk van de bezuinigingen financiële argumenten een grotere rol gaan spelen bij de discussie zelf doen of uitbesteden.

Ten aanzien van het eerste neveneffect, problemen bij uitwisseling personeel, is geconcludeerd dat bij personeelsuitwisselingen het BCF geen rol speelt. Dit kan geïnterpreteerd worden als een teken van succes van het BCF: de BTW is als factor geneutraliseerd, wat ook de bedoeling van het BCF is. Ten aanzien van het tweede neveneffect, het aangaan van BTW-constructies, is geconcludeerd dat het fenomeen "fiscale constructies" zoals bij de invoering van het BCF in 2003 bekend was, sterk is afgenomen.

Uit het onderzoek van Financiën is niet gebleken dat het fonds tot meer uitbesteding heeft geleid en dus ook niet de hiermee veronderstelde doelmatigheidswinst. Daarmee is volgens het Ministerie niet gezegd dat het fonds niet tot doelmatigheidswinst heeft geleid, het directe verband is alleen niet aangetoond. Het kan daarnaast ook nog zo zijn dat gemeenten of provincies een dienst zelf goedkoper of beter weten uit te voeren.

Al voor de instelling van het BCF was er sprake van een van verzelfstandiging van diensten en van meer samenwerkingsverbanden. De effectevaluatie constateert dan ook dat de trend van hogere declaraties voor een deel samenhangt met de trend richting meer verzelfstandiging en samenwerkingsverbanden. Een kanttekening hierbij is dat de beschouwde periode 2003 - 2009 relatief kort is. De beslissing om een dienst uit te besteden wordt niet van het ene moment op het andere besloten. Contractuele relaties kennen meestal een duur van enkele jaren. Bovendien is er sprake van padafhankelijkheid. Daarom stelt het Ministerie dat een volgende evaluatie van het fonds over een langere duur wellicht meer inzicht oplevert over het zich voordoen van mogelijke effecten. Tot slot trekt het Ministerie nog een aantal conclusies rond de administratieve lasten en de uitvoering door de Belastingdienst. De evaluatie sluit af met de aanbeveling te komen tot meer transparantie over kostprijzen bij gemeenten en provincies.

Bron: APE / Rebelgroup Advisory (2010), Ministerie van Financiën (2010)

6 Het Regeerakkoord

In het voorjaar hadden de meeste politieke partijen (behalve GroenLinks en de SP) in hun definitieve verkiezingsprogramma's de invoering van een BTW-compensatiefonds voor de zorgsector opgenomen (Centraal Planbureau, 2010a), al zal dit meer zijn ingegeven door de door het CPB geraamde opbrengsten van 0,2 miljard euro, dan uit een weloverwogen politieke overtuiging. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte is naderhand opgenomen dat er een BTW-compensatiefonds voor zowel de care als de cure-sector wordt ingevoerd, met als argument dat daardoor meer werk kan worden uitbesteed en de efficiency en kwaliteit kunnen toenemen (Regeerakkoord, 2010).

Overigens staat in de financiële bijlage dat de invoering van een dergelijk fonds alleen wordt onderzocht, waarbij gegeven de onzekerheid over de opbrengsten deze vooralsnog op '0' zijn gezet. Ook in de doorrekening van het regeerakkoord gaf het CPB – in afwijking van de eerdere berekeningen in *Keuzes in Kaart* – een opbrengst van '0' (Centraal Planbureau, 2010b).

Ten tijde van de invoering van het BTW-compensatiefonds voor de decentrale overheden werd de uitzondering van activiteiten in de zorgsector onder andere beargumenteerd vanuit het feit dat het bijzonder complex zou zijn de vele vrijgestelde ondernemers op een budgettair neutrale wijze te compenseren voor de BTW. Op dit moment is volstrekt nog niet duidelijk hoe aan dit probleem tegemoet gekomen zou kunnen worden.

Hoewel met de invoering van het BTW-compensatiefonds voor de decentrale overheden de keuzes tussen uitvoering in eigen beheer en uitbesteding niet meer wordt beïnvloed door de heffing van BTW, laten de uitkomsten zien dat de budgettaire aspecten van deze keuze vaak minder relevant zijn dan andere motieven. Dit zet vraagtekens bij de toegevoegde waarde van het fonds. Zoals de beleidsdoorlichting van het Ministerie van Financiën ook laat zien, is er weinig aanleiding te verwachten dat bij zorgaanbieders dit geheel anders zou liggen (APE, 2010, p. 54 e.v.). Bij de onderzochte ziekenhuizen zijn ook andere argumenten relevant als de wens de kwaliteit te kunnen waarborgen, de taakvolwassenheid van externe partijen en de risico's bij de overgang naar een andere aanbieder. Ook vanuit de sector is tot nu nog niet naar een oplossing gevraagd. Daarnaast geldt dat een deel van de zorginstellingen – in het bijzonder de grotere zorgaanbieders – anders dan gemeenten steeds acteert in een meer competitieve omgeving, waardoor er een grotere aandacht voor kostprijzen, efficiency en mogelijke voordelen van uitbesteding verwacht zou mogen worden. Schattingen over mogelijke opbrengsten van een BTW-compensatiefonds voor de zorg van 0,8 miljard euro (zie bijvoorbeeld Lieftinck and Geveke, 2010) zijn op dit moment in ieder geval nog ongefundeerd.

7 Conclusie

Onderzoek laat zien dat gemeenten een groot aantal verschillende motieven hebben om activiteiten al dan niet uit te besteden aan private partijen. Het effect van de verstoring van de BTW is in de praktijk niet dominant. Er kunnen dan ook vraagtekens geplaatst worden bij het voornemen uit het Regeerakkoord om een BTW-compensatiefonds in te voeren voor de care en de cure-sector. Het is daarom – anders dan destijds bij de invoering van het fonds voor de decentrale overheden is gedaan – wenselijk eerst een gedegen ex-ante evaluatie uit te voeren om scherp te krijgen in welke mate aanbieders in de zorg daadwerkelijk hinder ondervinden van de heffing van BTW en of de voordelen van het fonds groot genoeg zijn.

M.C. Wassenaar

* Directeur Finance & Control bij de Dienst Justitiële Inrichtingen bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Hij verdedigde op 24 mei 2011 zijn proefschrift over de effectiviteit van het BTW-compensatiefonds.

Literatuur

- APE / Rebelgroup Advisory (2010), *Effectevaluatie BTW-compensatiefonds*, Den Haag.
- Bel, G., en X. Fageda (2007), Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies, *Local Government Studies* 33(4): 517 - 534.
- Bogt, H.J. ter (2008), Recent and future management changes in local government: Continuing focus on rationality and efficiency?, *Financial Accountability & Management* 24(1):31-57.
- Centraal Planbureau (2010a), *Keuzes in Kaart 2011-2015, Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2010b), *Analyse economische effecten financieel kader*, Den Haag.
- Lieftinck, A. en R. Geveke (2010), Stimuleer uitbesteding diensten zorg, *Het Financieele Dagblad*, 1 maart 2010.
- Ministerie van Financiën (2010), *Rapport Beleidsdoorlichting BTW-compensatiefonds*, Den Haag.
- Regeerakkoord (2010), *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*, Den Haag.
- Tweede Kamer (1999-2000), *Wet op het BTW-compensatiefonds*, 27 293, nr. 3, 18 september 2000.
- Tweede Kamer (2010-2011), *Brief van de Minister van Financiën*, 31 935, nr. 7.
- Wassenaar, M.C., H.A.I.M. Wolvers en B. Bijl (2003), *Het BTW-compensatiefonds*, Den Haag, SDU Uitgevers.
- Wassenaar, M.C. (2004), 'Botsing van administratieve stelsels bij de invoering van het BTW-compensatiefonds', *Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie*, 78: 590 - 596.
- Wassenaar, M.C. en R.H.J.M. Gradus (2004), 'Contracting out: The importance of a solution for the VAT distortion', *CESifo Economic Studies* 50(2): 377-396.
- Wassenaar, M.C., E. Dijkgraaf en R.H.J.M. Gradus (2010a), 'Contracting out: Municipalities reject the solution for the VAT-distortion', *Local Government Studies* 36(5): 617-636.
- Wassenaar, M.C., T.L.C.M. Groot en R.H.J.M. Gradus (2010b), *Contracting out, an empirical study on motives*, Tinbergen Institute Discussion Papers 10-121/3.

De crisis, de bank en de wet

C. A. Hazeu*

Samenvatting

Eén van de gevolgtrekkingen uit de kredietcrisis is dat meer en beter toezicht op financiële instellingen en markten nodig is om dit soort echecs in de toekomst te voorkomen. Bestaan en behoud van vertrouwen in financiële markten en instellingen is immers een essentieel collectief goed om onze markteconomieën te kunnen doen functioneren. Door de komst van de Europese Unie en de euro is er vanaf eind jaren negentig al veel veranderd in het financiële toezicht. Maar de gebeurtenissen van de afgelopen jaren laten ook zien dat vooral de governance van De Nederlandsche Bank (DNB) nog verdere aanscherping behoeft. Een lastige opgave omdat DNB toch ook onafhankelijk (van de politiek) en prudent (ten aanzien van de financiële bedrijven, waar ze in de boeken mag kijken) moet kunnen blijven opereren.

Trefwoorden: kredietcrisis, toezicht financiële markten, governance DNB

1 Inleiding

De kredietcrisis van najaar 2008 en de besluiten die toen genomen zijn over miljarden aan publieke middelen aan steun aan banken en verzekeraars die acuut dreigden 'om te vallen', ijlen nog steeds na. Nu, drie jaar later, is de schade aan het nationaal inkomen nog niet goed gemaakt. En de *lessons learned* over een betere organisatie van toezicht en verantwoording moeten voor een belangrijk deel nog precieze vorm krijgen. De kredietcrisis maakt ons er nog eens van bewust dat *vertrouwen* in een onverstoorde afwikkeling van betalingstransacties en de zekerheid van spaartegoeden bij een bank een belangrijk collectief goed vormen. Als banken elkaar *niet* meer vertrouwen, blijven consumenten niet lang achter en ontstaan er *bank runs* – het lijkt een beeld uit vervlogen tijden, maar tijdens de kredietcrisis hebben *bank runs* zich weer voorgedaan (DSB, Icesave; in Engeland Northern Rock).¹ Het vertrouwen in het interbancaire systeem moet dus buiten kijf staan, en daar spelen mechanismen van toezicht, controle en verantwoording een belangrijke rol in. Meer specifiek is er een belangrijke rol voor publieke instanties en publiek toezicht, zij het 'op afstand' van de overheid uitgeoefend vanwege de noodzakelijke onafhankelijkheid.

In dit artikel sta ik kort stil bij de kredietcrisis en het acute gebrek aan vertrouwen in de financiële instellingen en markten dat toen aan de orde was (par. 2). Vervolgens behandel ik het Nederlandse wettelijk toezichtkader, vooral de Wet op het financieel

¹ In een brief aan de Tweede Kamer van december 2010 heeft de minister van Veiligheid en Justitie aangekondigd het oproepen tot een *bank run* ook strafrechtelijk te willen kunnen vervolgen. Dat helpt natuurlijk weinig aan het onderliggende probleem, namelijk dat de soliditeit van een financiële instelling blijikbaar zò kwetsbaar is dat ze gevoelig is voor zo'n oproep!

toezicht (par. 3).² Op basis van die wet kennen we in Nederland het zgn. *twin peaks*-model van twee toezichthouders (par. 4): De Nederlandsche Bank (DNB) voor het prudentiële toezicht op financiële instellingen, en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) voor het gedrag van die instellingen op de financiële markten. Vervolgens ga ik vooral in op de positie van DNB en enkele actuele regeringsvoorstellen, in het kader van de *lessons learned*, om de *governance* van DNB te versterken (par. 5). In paragraaf 6 sluit ik het artikel af.

2 De kredietcrisis revisited

Wat betreft het toezicht op financiële instellingen (banken, verzekeraars, pensioenfondsen) speelde afgelopen jaren een aantal spraakmakende kwesties. De belangrijkste drie waren:

1. de wereldwijde kredietcrisis van najaar 2008, met in Nederland o.a. de besluiten over de aankoop door de Nederlandse staat van Fortis Bank Nederland (FBN), inclusief vooral de door FBN verworven onderdelen van ABN AMRO;
2. de *Icesave*-zaak: de toegang van deze IJslandse internetbank tot de Nederlandse financiële markt, de ondergang en nasleep ervan, inclusief de eindconclusie uit het Parlementair Onderzoek Financieel Stelsel (2010, pp. 222-223) van *een te voorzichtig en terughoudend toezicht* door DNB; en
3. de *bankvergunningverlening* en ondergang van de DSB, en de conclusie van de onderzoekscommissie-Scheltema (2010) dat DNB te laat heeft ingegrepen.³

De kredietcrisis zette dus ook *Icesave* en DSB op scherp, en in beide gevallen kwam het door DNB uitgeoefende toezicht onder vuur te liggen. Ik roep eerst de kredietcrisis nog even in herinnering.⁴

Zondagavond 14 september 2008 (*'black sunday'*) vraagt in de Verenigde Staten de 158 jaar oude *investment bank Lehman Brothers* uitstel van betaling aan. De surseance van *Lehman Brothers* vormt de apotheose van problemen op de Amerikaanse hypotheekmarkt die dan al meer dan een jaar spelen. Het omvallen van een grote, gereputeerde bank als *Lehman Brothers* – tot op dat moment voor onmogelijk gehouden – zet in de weken die volgen een acute wereldwijde financiële crisis in werking van een

² Het valt buiten het bestek van deze bijdrage, maar zeer belangrijk en steeds belangrijker zijn de internationale afspraken terzake, vooral de drie 'Basel'-afspraken Basel-I (1988), Basel-II (2004) en Basel-III (2011).

De Basel-akkoorden-I en -II bestaan uit een verzameling standaarden en regels voor het toezicht op banken die tussen de centrale banken van de betreffende landen zijn afgesproken. In Basel-I wordt een vaste minimum-kapitaaleis voor banken geïntroduceerd. In Basel-II worden die kapitaaleisen afhankelijk gemaakt van de aard van de risico's die worden gelopen. Basel-II is in de Europese Unie pas per 1 januari 2008 in werking getreden. De kredietcrisis ontwikkelde zich hier dus nog grotendeels onder de Basel-I-regels. Basel-III is februari 2011 tot stand gekomen en bestaat uit afspraken en maatregelen om een herhaling van de kredietcrisis te voorkomen. Belangrijkste elementen zijn: hogere kapitaaleisen aan de banken, lagere *leverage ratio's* (balanstotaal gedeeld door eigen vermogen) en strengere eisen aan de liquiditeit van beleggingen.

³ Die gang van zaken is onderzocht door de Commissie-Scheltema; zie het *Rapport van de Commissie van Onderzoek DSB Bank*, Den Haag, 23 juni 2010.

⁴ Uitgebreider over de aanleiding, aard en oorzaken van de kredietcrisis: Hazeu, 2011, pp. 26-30.

ongekende omvang. De *kredietcrisis* kan beschouwd worden als de ernstigste financiële crisis van de afgelopen tachtig jaar, en misschien wel uit de hele moderne geschiedenis. Gedurende korte tijd dreigt het financiële systeem in zijn geheel ten onder te gaan. Het onderling vertrouwen tussen de banken is namelijk tot een minimum gedaald, met als gevolg dat ze geen (leen)transacties meer met elkaar durven af te sluiten. Dit acute verlies aan vertrouwen in het interbancaire verkeer dreigt over te slaan naar spaarders en consumenten.

In Nederland hebben tijdens de kredietcrisis de minister van Financiën en zijn topambtenaren, en in nauw contact met de president van DNB, koortsachtig bij elkaar gezeten om *in the pressure cooker* – naar aard en omvang – ongekende besluiten te nemen om de Nederlandse banken en verzekeraars van middelen te voorzien. Dat was enerzijds ingegeven door de acute nood dat de financiële instellingen niet meer bij elkaar konden lenen en daarmee het reguliere betalingsverkeer en kredietverlening acuut zou stilvallen, en anderzijds om aan het grote publiek vertrouwen uit te stralen over de onverminderde kredietwaardigheid van de financiële bedrijven, en daarmee *bank runs* te voorkomen.⁵ Voor die besluiten – hoe?, wat?, hoeveel precies? – was geen recept of eerdere ervaring; in de kranten en andere media gingen de speculaties dan ook vele kanten op.

De uitkomst is geweest een staatssteun aan de Nederlandse banken van een bedrag van bijna 44 miljard euro! In de nacht van 2 op 3 oktober 2008 werd door de Nederlandse staat uit de Fortis-boedel voor in totaal 26 miljard⁶ ABN AMRO gekocht en beleend en voor 4 miljard de verzekeraar ASR gekocht. Verder werden er kapitaalverstrekkingfaciliteiten (leningen en garanties) verleend aan:

- ING 10 mld.
- Aegon 3 mld.⁷
- SNS Reaal 0,75 mld.

Ook werden er garantiefaciliteiten in het leven geroepen voor de Amerikaanse Alt-A hypotheekportefeuille van ING (voor 22 mld.) en voor de uitgifte van bankschuldpapier (voor 200 mld., waarvan 52 mld. is gebruikt), en werd de depositogarantielimiet opgehoogd naar 100.000 euro.

⁵ Onder normale omstandigheden zou moeten gelden dat het *depositogarantiestelsel* afdoende zou moeten zijn: op nationale basis verzekeren banken onder elkaar een bepaald bedrag per (spaar)rekening in het geval er een bank 'omvalt'. Dat tijdens de kredietcrisis grootschalige paniek onder spaarders is uitgebleven, mag dan ook voor een groot deel op rekening van het depositogarantiestelsel worden geschreven. Niettemin kleven er ook nadelen aan het stelsel: omdat spaarders verzekerd zijn voor het verlies van hun kapitaal - althans tot een bepaald bedrag - zijn ze zich minder bewust van risico's. Een tweede nadeel is de procyclische werking van het mechanisme: omdat er niet aan fondsvorming wordt gedaan, moeten juist in moeilijke tijden garantiebedragen worden opgehoest. Om dit tweede probleem te ondervangen, heeft minister De Jager in een brief van 16 maart 2011 aangekondigd vanaf 2012 een bankenheffing in te willen voeren om in tien jaar tijd een fonds van 4 miljard euro op te bouwen. Verder zijn er mijns inziens goede argumenten om internet spaarbanken buiten het depositostelsel te houden (zie ook Arnold 2011).

⁶ Het totale benodigde bedrag voor ABN AMRO bleek, in een schoorvoetend verloop, pas achteraf. De aankoopssom bedroeg 16,8 mld. euro. Verder bleek er ook nog ruim 9 mld. aan leningen te zijn verstrekt; die werden gepresenteerd als 'technische verhangings'.

⁷ Aegon heeft de staatssteun inmiddels (juni 2011) afgelost, en ING grotendeels.

Deze hele staatssteunoperatie – in Nederland en in de andere EU-landen – is achteraf ‘wit gewassen’ door de Europese Commissie: de steunmaatregelen werden, ondanks een concurrentievervalsend effect, toch verenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt. Om concurrentievervalsing te voorkomen, ziet de Commissie er verder streng op toe dat de leningen van staten aan banken (snel) worden terugbetaald. Ook hebben verschillende banken die hebben moeten lenen, maatregelen opgelegd gekregen, zoals opsplitsing van hun concerns (bijv. ING). Tot zover de voorgeschiedenis.

3 De Wet op het financieel toezicht

De komst van de euro (1 januari 2002 fysiek ingevoerd) had uiteraard ingrijpende consequenties voor de positie van de nationale banken, die immers daarmee hun traditionele taak verloren om de waarde van hun nationale munteenheid te bewaken. Tegelijkertijd waren in die tijd de traditionele schotten tussen banken, verzekeringen en pensioenfondsen gaan eroderen. Er was een ontwikkeling op gang gekomen van steeds grotere financiële conglomeraten (vervlechting van banken, verzekeraars en beleggingsondernemingen) en een daarmee samenhangende vervlechting van financiële diensten en producten, zoals levensverzekeringen met een beleggingscomponent, beleggingshypotheken en verzekeringen met een spaarelement enz. Die ontwikkeling had ook implicaties voor het toezicht. Dat heeft in Nederland geleid tot nieuwe financiële toezichtwetgeving (Wet op het financieel toezicht; Wft), een herstructurering en uitbreiding van de taken van DNB, en de komst van de Autoriteit Financiële Markten (AFM).

Oorspronkelijk was het financiële toezicht in Nederland *sectoraal* gestructureerd. In dat sectorale toezichtmodel hield DNB toezicht op banken en beleggingsinstellingen, de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK) op pensioenfondsen en verzekeraars, en waren de beurs- en effecteninstellingen onderworpen aan het toezicht van de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE). In de periode 1999 – 2007 heeft zich, in een aantal stappen, de transformatie afgespeeld van het sectorale naar het ‘cross-sectorale’ (*functionele*) toezichtmodel (Grundmann-Van de Krol, 2010, pp. 48-53). Dat functionele toezichtmodel kreeg op 1 januari 2007 zijn wettelijke verankering met de inwerkingtreding van de Wet op het financieel toezicht (als opvolger van o.a. de Wet toezicht kredietwezen; Wtk 1992), waarin toezichttaken en bevoegdheden van de minister van Financiën grotendeels zijn verdwenen en zijn toebedeeld aan functionele toezichthouders. In de tussentijd (in 2004) vond een fusie plaats tussen DNB en de PVK, waarbij de PVK als zelfstandige entiteit verdween en bij DNB werd gevoegd. Zò ontstond er één prudentiële toezichthouder voor de hele bank- en pensioensector. Voor het gedragstoezicht is de AFM de toezichthouder, eveneens voor de hele financiële sector.

De Wft is te zien als een voorbeeld van *principles-based* regelgeving, die dus werkt met ‘open normen’. Het achterliggende idee is dat de wetgever allerlei gecompliceerde en gedetailleerde situaties niet op voorhand kan regelen, en dat dus ook niet moet willen. Hij moet zich daarom beperken tot de grote lijnen (*principles*); de toezichthoudende organen moeten nadere beleidsregels maken om die wettelijke uitgangspunten in te vullen. De gelaagde structuur van de Wft komt ook tot uitdrukking in het feit dat onder

de Wft een groot aantal AMvB's en ministeriële regelingen 'hangen' waarin wordt opgedragen of gevraagd om nadere regelgeving door de toezichthouder(s).

4 Het *twin peaks*-model: gescheiden prudentieel toezicht en gedragstoezicht

De organen die op de financiële markten toezicht houden, worden als regel aangeduid als marktautoriteiten. Die term wordt gehanteerd om aan te geven dat deze 'toezichthouders' (aanzienlijk) meer doen dan alleen toezicht houden; ze hebben ook uitvoerende, handhavende en soms ook regelgevende en geschilbeslechtende bevoegdheden (Verhey en Verheij, 2005). De belangrijkste marktautoriteiten op de financiële markten zijn: de AFM voor het gedragstoezicht, en DNB voor het prudentiële toezicht. Nederland kent daarmee het zgn. *twin peaks*-model, waarbij er twee functionele toezichthouders zijn die ieder, voor hun functie, in de hele financiële sector werkzaam zijn.

Men kan uit de keuze voor het *twin peaks*-model de indruk krijgen dat de financiële instellingen en de toenmalige minister (Zalm) vooral geen geconcentreerde toezichthouder hebben willen creëren die mogelijk (te) stevig toezicht zou kunnen gaan houden. In deze periode – rond de millenniumwisseling – ijverde het bankwezen zeer om Nederland tot financieel wereldcentrum te ontwikkelen, dat zou moeten kunnen concurreren met Londen, Parijs en Frankfurt. Dit kan wellicht ook verklaren waarom Nederland een ruimhartiger depositogarantiestelsel is gaan aanhouden dan sommige andere landen.⁸ Verder is vanuit 'bureaupolitiek gezichtspunt' van belang dat prudentieel toezicht een omvangrijke 'tak van sport' is: door die taak is DNB aanzienlijk gegroeid en groeit nog steeds verder⁹; zou het prudentiële toezicht daarentegen *niet* door DNB worden uitgeoefend, dan mogen we ervan uitgaan dat de organisatie na de komst van de euro had moeten inkrimpen.

Prudentieel toezicht en gedragstoezicht; vertrouwelijkheid versus openbaarmaking

Zoals gezegd, is de taakverdeling in ons *twin peaks*-model dat AFM gedragstoezicht houdt en DNB prudentieel toezicht (zie ook het volgende kader). DNB kan dus "in de boeken kijken" van de betreffende private bedrijven om vast te stellen of ze aan de (strengere) liquiditeits- en solvabiliteits-eisen voldoen die gelden in de sector (en die internationaal zijn vastgelegd in de drie Basel-akkoorden, en in EU-verband in een groot aantal richtlijnen, zoals de Richtlijn Betaaldiensten voor banken en de Richtlijn Solvabiliteit II voor verzekeraars). Die bevoegdheid vereist uiteraard een grote prudentie; vandaar: prudentieel toezicht. DNB heeft dan ook, uit de aard van haar specifieke toezichtstaak, vertrouwelijkheid hoog in het vaandel staan. Het gedragstoezicht van de AFM is daarentegen met name bedoeld om de consument te beschermen; sancties en maatregelen tegen financiële instellingen maakt de AFM daarom juist altijd openbaar.

⁸ En dit staat in de ruimere context van *regulatory competition*: hoe minder regels een land heeft en handhaaft, des te aantrekkelijker de concurrentiepositie van de financiële sector.

⁹ Voor de volledigheid zij vermeld dat ten tijde van de fusie van DNB en de PVK er wel gereorganiseerd is, inclusief toen een reductie van arbeidsplaatsen.

Prudentieel toezicht

Prudentieel toezicht is gericht op het waarborgen van een stabiel financieel stelsel door de naleving te bevorderen van de regels met betrekking tot de *soliditeit* (= *solvabiliteit* en *liquiditeit*) van de afzonderlijke financiële ondernemingen. Prudentieel toezicht kan nader worden onderscheiden in micro- en macro-prudentieel toezicht. Bij het *micro-prudentieel toezicht* (vroeger bedrijfseconomisch toezicht geheten) gaat het om de beheersing van het risico dat een individuele instelling failliet gaat. Dit prudentiële toezicht wordt uitgeoefend door DNB, omdat het ook aansluit bij de DNB-taak van *systeemtoezicht*: het waarborgen van de financiële soliditeit van het betalingssysteem als geheel. Totdat zij fuseerden in 2004 werd het prudentieel toezicht per sector uitgeoefend: DNB voor de bankensector, en de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK) voor de pensioen- en verzekeringssector.

Bij *macro-prudentieel toezicht* gaat het om de wisselwerking tussen financiële instellingen, markten, infrastructuur en de macro-economische omgeving.

In de 'lessen' uit de kredietcrisis heeft DNB (2011) o.a. vastgesteld dat een goed micro-prudentieel toezicht nog geen sluitend macro-prudentieel toezicht garandeert, en dat daartoe verbeteringen moeten worden geëffectueerd. Daartoe kondigt ze de oprichting van een nieuwe afdeling macro-prudentiële analyse aan.

Gedragstoezicht

Gedragstoezicht heeft betrekking op hoe partijen op de financiële markten zich horen te gedragen, ten opzichte van hun (potentiële) klanten en elkaar. Gedragstoezicht richt zich op het bevorderen van een ordelijk en transparant marktproces, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en in dat verband, bescherming van de consument. Het gaat dan, als invulling van de zorgplicht van financiële instellingen, om zaken als controle op juiste informatievoorziening (bijv. de 'financiële bijsluiters' voor financiële consumentenproducten), de informatieverstrekking bij een beursgang, tegengaan van handelen met voorwetenschap, toezicht houden op accountantsorganisaties, en dergelijke. Het gedragstoezicht wordt uitgeoefend door de AFM.

Prudentieel toezicht en gedragstoezicht zijn twee verschillende zaken (zoals vorenstaande box laat zien), maar er is wel verband. Het 'verdienmodel' van banken is op beide van invloed en er zijn onderwerpen die lastig als exclusief 'prudentieel', dan wel exclusief 'gedrag' zijn te kwalificeren. Ook is er wisselwerking wanneer de gedragstoezichthouder een bestuurlijke boete oplegt. De AFM is in dat geval wettelijk verplicht dat publiek te maken. Voor een (kleine) financiële instelling kan dat van invloed zijn op zijn soliditeit; het onderwerp van toezicht van DNB.

Mede vanwege die verwevenheid tussen prudentieel en gedragstoezicht is er dan ook een potentieel bevoegdheidsconflict tussen DNB en AFM (Vletter-Van Dort, 2006). Vooral de prudentiële toezichthouder kan zelden 'het achterste van zijn tong' laten zien, omdat hij dan medeveroorzaker en -speler wordt in de dynamiek van de markt. DNB-president Wellink heeft dit punt, vooral in de *Icesave*-zaak, één en ander maal benadrukt (Janssen, 2011). Een ander blijk van het verschil in benadering van de twee toezichthouders kwam scherp aan het licht in het onderzoek van prof. Scheltema naar aanleiding van de geschiktheid van (ex-DSB-bestuurder) Zalm als bestuurder van ABN AMRO. Daaruit bleek dat de beide instanties diametraal tegenover elkaar stonden. Ook het Ministerie van Financiën zat zeer in zijn maag met de gang van zaken bij het onderzoek van prof. Scheltema. *Two peaks or not two peaks*, het ministerie hecht eraan dat de toezichthouders met één gezicht naar buiten treden. Dat bevordert het vertrouwen in toezichthouders. Het Ministerie van Financiën (2011a, p. 6) stelt daarom nu de volgende twee regels voor om dit soort problemen in de toekomst te voorkomen: (1) bij een betrouwbaarheids- en geschiktheidstoets van bankbestuurders is de *lead*-toezichthouder

eindverantwoordelijk voor de beoordeling van de betrouwbaarheid en geschiktheid van een persoon, en (2) indien de toezichthouders niet tot een gelijkkluidend oordeel komen, moet het negatieve oordeel doorslaggevend zijn, ook als dat niet van de *lead*-toezichthouder afkomstig is. Dit voorstel zal in wetgeving worden vastgelegd. Wanneer dit voorstel wordt geïnterpreteerd als 'arbitrage achteraf' in de kwestie Zalm/ABN AMRO, wordt de AFM dus in het gelijk gesteld. Verder hebben inmiddels de AFM en DNB onlangs (16 mei 2011) een gezamenlijk persbericht naar buiten gebracht waarin sprake is van een 'gezamenlijk handhavingsbeleid' dat tegemoet moet komen aan de door marktpartijen gewenste transparantie.

5 De governance van DNB

DNB: systeemtoezicht en prudentieel toezicht

Zoals gezegd, zijn taak en rol van De Nederlandsche Bank ingrijpend veranderd met de komst van de euro. Eind vorige eeuw, in de voorbereidende, derde fase van de Economische en Monetaire Unie, verplichtte de EU (toen nog: EG) de lidstaten om hun nationale wetgeving, met inbegrip van de statuten van hun nationale centrale bank, in overeenstemming te brengen met het EG-verdrag en met de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB). Dit betekende in de eerste plaats dat de bevoegdheid van de minister van Financiën om DNB een aanwijzing te kunnen geven (waar het overigens, voor zover bekend¹⁰, in de praktijk nooit toe gekomen is) kwam te vervallen, omdat het monetaire beleid een Europese aangelegenheid werd. Die gelegenheid is aangegrepen om een nieuwe Bankwet vast te stellen (Bankwet 1998, die de Bankwet 1948 verving), die qua systematiek beter aansluit bij het Europese recht. De Bankwet 1998 bepaalt dat DNB een integraal onderdeel vormt van het Europees Stelsel van Centrale Banken met betrekking tot de taken en plichten die het EG-verdrag aan dat stelsel opdraagt. Ter uitvoering van het verdrag heeft de Bank als doelstelling het handhaven van prijsstabiliteit, en is het haar taak in het kader van het ESCB om het monetaire beleid te bepalen en uit te voeren. Ze kan daarbij uitsluitend instructies vragen en aanvaarden van de Europese Centrale Bank. Deze regeling weerspiegelt duidelijk het grote belang dat werd en wordt gehecht aan de onafhankelijkheid (van 'de politiek') van de (nieuwe) Europese Centrale Bank. DNB is dan ook slechts als een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) te kwalificeren wat betreft haar prudentiële toezichtstaak; wat het systeemtoezicht betreft, is DNB volstrekt onafhankelijk van de Nederlandse overheid (geworden).

DNB was in de tijd van de gulden monetaire autoriteit en toezichthouder, in die volgorde, en wordt in het eurotijdperk: toezichthouder en monetaire autoriteit (als onderdeel van het ECSB). Die omgekeerde volgorde staat voor een veranderde taak en statuus; DNB is er wel om bekritiseerd dat zij dat onvoldoende heeft willen beseffen (Parlementair Onderzoek Financieel Stelsel, 2010, p. 154).

¹⁰ In 1982 zijn de zaken wel hoog opgelopen toen de (nieuwe) minister Ruding de revaluatie van de Duitse Mark niet wilde volgen (om daarmee in Nederland de oplopende kosteninflatie beter in de hand te kunnen houden), en DNB daarentegen de gulden wél mee wilde revalueren. Het compromis werd dat de revaluatie van de DMark slechts deels werd gevolgd (met als nefast gevolg een jarenlange hogere rentestand voor Nederland in vergelijking tot Duitsland).

Toezicht op afstand

In de nota *Toezicht op afstand* ontvouwt het Ministerie van Financiën (2011a) het idee dat in een effectieve relatie tussen regering/minister en een publieke toezichthouder er een palet aan instrumenten beschikbaar moet zijn: van zware ingrepen tot lichte instrumenten. Dit uitgangspunt is gebaseerd op het concept van de 'interventiepiramide' (Aires en Braithwaite, 1992): de noodzaak van een interventieladder met een variatie aan passende vormen van ingrijpen ('harde' wettelijke bevoegdheden, 'zachte' wettelijke bevoegdheden, overreding), afhankelijk van de ernst en de aard van de zaak. Is er immers alleen een hard instrument beschikbaar (de 'nucleaire optie'), dan is het gebruik daarvan zò ingrijpend dat het niet snel gehanteerd zal worden, en dat maakt, van de weeromstuit, het instrumentarium bot. In zijn Visienota wil de minister het dan ook niet alleen van het ultieme instrument hebben dat hij de top van DNB of AFM in theorie kan wegsturen, maar zoekt hij – juist – ook naar lichtere beïnvloedingsmogelijkheden, zoals de mogelijkheid dat hij zaken extra onder de aandacht kan brengen van de toezichthouders, invloeduitoefening op hun begrotingen, het invoeren van een geschiktheidstoets voor toezichthouders, en een verzwaring van de Raad van Commissarissen. In dit artikel ga ik vooral in op dit laatste punt omdat het nog weinig aandacht heeft gekregen en het mijns inziens in de praktijk lastiger te realiseren is dan het lijkt.

De *governance* van DNB is als volgt geregeld: de president en directeuren worden bij Koninklijk Besluit benoemd; de directie en RvC stellen daartoe een aanbevelingenlijst van drie personen op. Voor het lidmaatschap van de Raad van Commissarissen wordt door de zittende RvC ook een voordracht van drie personen opgesteld; de aandeelhouder – in casu de staat – benoemt. Zoals gezegd, is er één lid van de Raad van Commissarissen 'commissaris van overheidswege'. Deze commissaris heeft een bijzonder onderzoeks- en inlichtingenbevoegdheid, waarvan hij uit eigen beweging of op verzoek van de minister gebruik kan maken. Voor het overige is hij een commissaris als de andere. Tot op heden ziet de RvC van DNB vooral toe op het beheer, en niet zozeer op beleidsmatige aspecten. De minister van Financiën (2011a), die als reactie op de kredietcrisis o.a. het 'toezicht op toezicht' wil versterken, heeft inmiddels een taakverzwaring van de RvC aangekondigd. De minister laat zich hier blijkbaar leiden door het *corporate governance*-model dat voor het 'gewone' bedrijfsleven leidend is (code-Tabaksblad). De vraag is of dit een verstandige en uitvoerbare ontwikkeling is. DNB heeft dan wel, als uitzonderlijkheid, een Raad van Commissarissen, maar is toch zeker geen 'gewone' onderneming. DNB voert publieke taken uit en is, uitgezonderd haar systeemtoezichtstaak in ESCB-verband, een zelfstandig bestuursorgaan. ZBO's zijn overheidsorganisaties; ze worden opgericht om publieke belangen te dienen; niet om een eigen belang na te streven. In de huidige systematiek ligt het dan ook voor de hand om een belangrijke rol te blijven toedichten aan de verantwoording die ZBO's aan de minister moeten afleggen.

Toezicht op toezicht verbeteren?

In casu is wel van belang dat DNB niet 'zo maar' een ZBO is die een 'beschikkingenfabriek' runt, maar een marktautoriteit/toezichthouder met omvattende

bevoegdheden, waarvan de onafhankelijkheid van extra groot belang is, en die toegang heeft tot bedrijfsinformatie die vertrouwelijk moet blijven. Wat zijn dan de mogelijkheden om in die getrapte lijn van toezicht en verantwoording versterking te zoeken, zonder het eigene dat noodzakelijk is voor dit terrein te kort te doen? In theorie valt aan de volgende mogelijkheden te denken:

1. het toezicht op toezicht versterken; door de RvC van DNB te versterken en een zwaardere rol geven (de weg die Financiën is ingeslagen; minister van Financiën, 2011 en 2011a);
2. 'kortere lijnen' tussen de minister en DNB, doordat de minister (vaker) overlegt met de door hem benoemde Commissaris van Overheidswege (CvO) in de RvC, en hem ook opdrachten kan geven (vgl. Wolfson 2008, p. 74, die pleit voor een 'Commissaris algemeen belang' met een ruimer mandaat);
3. 'kortere lijnen' tussen de minister en DNB, doordat de minister meer 'eigen mensen' in de RvC plaatst en 'gebruikt', in de eerste plaats de aan hem ambtelijk ondergeschikte thesaurier-generaal van het ministerie.

Bij deze drie theoretische mogelijkheden zijn evenzovele contrapunten te maken:

Ad 1, De leden van de RvC moeten vooral kunnen blijven doen wat ze nu doen: expertise uitwisselen met de president DNB op (macro-)prudentieel terrein in de *tour d'horizon*, waarbij ze mede moeten kunnen steunen op de 'eigen' – van de bedrijven waar men vandaan komt – financieel-economische studiediensten. Verder is het de taak van de RvC DNB om kritisch te kijken naar de efficiency van de bedrijfsvoering, en het personeels- en benoemingsbeleid.

Ad 2. De CvO kan geen rol spelen in het banktoezicht. Hij mag (nu) geen dossier(kennis) aan de minister doorgeven. En de minister moet het toezicht niet in de politieke sfeer (willen) trekken. Los daarvan moet de minister, in uiterste geval, een systeembank wel tijdelijk kunnen nationaliseren (vide Fortis/ABN AMRO) als hij het algemeen belang daarvan kan aantonen.

Ad 3. Het komt de positie van de thesaurier-generaal niet ten goede als hij een dubbelrol zou moeten gaan spelen.

6 Ten slotte

Hoe het ook zij, inmiddels is er een brief uit van het ministerie (Ministerie van Financiën 2011a), en een daarop gebaseerd wetsvoorstel van de regering, die vooral inzetten op het eerste. De minister wil in het bijzonder, meer dan nu het model is, een zwaardere Raad van Commissarissen neerzetten, met meer bevoegdheden, en minder leden, die dus ook meer tijd aan het toezicht op DNB moeten kunnen besteden.

Omdat het toezicht (op toezicht) betreft op financiële instellingen, is het begrepen dat er uiteraard geen commissarissen benoemd kunnen worden die zelf in (de top van) een financiële instelling werkzaam zijn. Het ligt dus het meest voor de hand de RvC te bemensen met topmensen elders uit het bedrijfsleven. Toch kleeft hier een lastige kant aan: *het Nederlandse bedrijfsleven bankiert zelf, als klant, ook bij de Nederlandse financiële instellingen*. Bij een verzwaarde RvC ontstaat er dus sneller een 'dubbele petten-probleem'. Daar is procedureel nog wel een mouw aan te passen: de commissaris die – bij wijze van fictief voorbeeld – bij Shell vandaan komt, en Shell bankiert bij ING, wordt afgehouden van dossiers met betrekking tot ING. Maar dit is zeker lastig om

steeds goed in de gaten te hebben en te organiseren. Een meer fundamentele oplossing is om geen mensen in de RvC te benoemen die nog een werkzaam leven hebben bij een Nederlands bedrijf. Een nog fundamenteler antwoord zou zijn om af te zien van die zwaardere Raad van Commissarissen.

Wat inmiddels in ieder geval wel duidelijk is, is dat Financiën niet alleen op dit traject koerst om het toezicht op koers te houden: de recente benoemingen van twee van zijn topambtenaren tot president van DNB en voorzitter van de AFM zal er zeker toe (dienen) bij (te) dragen dat Financiën in z'n comfort zone blijft!

Cock Hazeu

* De auteur is Hoofddirecteur Financiën Management en Control van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Hij studeerde van 1980 tot 1986 Bestuurskunde aan de Universiteit Twente.

Literatuur

Arnold, I.J.M. (2011), Internetspaarbanken staan niet midden in de samenleving, *ESB*, 1 april 2011, jrg. 96, pp. 205-206.

Ayres, I. en J. Braithwaite (1992), *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, New York: Oxford University Press.

Centraal Planbureau (M. Bijlsma, W. Elsenburg en G. Zwart) (2011), *Een bindend interventieraamwerk voor bancaire toezicht*, CPB Policy Brief 2011/04, Den Haag: CPB.

Commissie van Onderzoek DSB Bank (Commissie-Scheltema) (2010), *Rapport*, Den Haag, 23 juni 2010.

De Nederlandsche Bank (2011), *Thema's DNB-toezicht. Strategie, gedrag en beter risicomanagement*, Amsterdam: DNB.

Grundmann-Van de Krol (2010), C.M., *Koersen in de mist: op weg naar transparante wetgeving?*, oratie Radboud Universiteit Nijmegen.

Hazeu, C.A. (2011), *Vertrouwelijkheid en democratie. Over de verantwoordingsrelatie tussen De Nederlandsche Bank, de Minister van Financiën en de Tweede Kamer*, Delft: Bureau voor Institutioneel-Economisch Onderzoek en Advies (IEOA).

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (2010), *De samenwerking tussen DNB en AFM op basis van Wft: Twin-peaks in de praktijk*, juni 2010 (24 augustus 2010 aangeboden aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II, 2009/10, 32 466, nr. 1).

Jansen, R. (2011), *Wellink aan het woord*, Amsterdam: De Bezige Bij.

Minister van Financiën (2011), *Toezichtarrangement met de toezichthouders op de financiële markten*, Den Haag, 27 januari 2011.

Minister van Financiën (2011a), *Toezicht op afstand. De relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) 2011-2016*, Brief aan de Tweede Kamer 10 februari 2011.

Parlementair Onderzoek Financieel Stelsel (2010), *Verloren krediet*, Rapport Commissie-De Wit, Kamerstukken II, 2009/10, 31 980, nrs. 3-4.

Verhey, L.F.M. en N. Verheij (2005), De macht van de marktmeesters. Markttoezicht in constitutioneel perspectief, in: *Toezicht. Preadviezen Nederlandse Juristen-Vereeniging*, Deventer: Kluwer, pp. 135-332.

Vletter-Van Dort, H.M. (2006), *Wet op het financieel toezicht: wonder of waanzin?*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.

Wolfson, D.J. (2008), De vorm van de maatschappelijke onderneming, *ESB*, 8 februari 2008, jrg. 93, pp. 72-75.