ESB
SINDS 1916

ECONOMISCH STATISTISCHE BERICHTEN

IN SAMENWERKING MET DE KONINKLIJKE VERENIGING VOOR DE STAATHUISHOUDKUNDE KVS

PRIJS LOSSE VERKOOP 14,95 EURO

NUMMER 4785 - 14 MEI 2020 - JAARGANG 105

Stijgende zorgkosten

EDDY ADANG, PATRICK JEURISSEN, CHRISTIAAN SCHAKEL, JAAP BIKKER, JACK BEKOOIJ, MARCO VARKEVISSER, ERIK SCHUT, NANNE VAN VELZEN, STÉPHANIE VAN DER GEEST EN MARCEL CANOY

DAARNAAST BIJDRAGEN VAN

JAN WILLEM VAN DEN END, GAVIN GOY, BARBARA BELFI, LEX BORGHANS, SANDRA PHLIPPEN, CASPER CHORUS, NIEK MOUTER, JOB VAN EXEL, MEREL VAN HULSEN, KIRSTEN ROHDE, ROEL BEETSMA, BRIAN BURGOON, FRANCESCO NICOLI, ANNIEK DE RUIJTER, FRANK VANDENBROUCKE, ALMAN METTEN, TIMO KLEIN, TON VAN DER WIJST, ALEXANDER VAN DER VOOREN, JEAN FRIJNS, JELLE MENSONIDES, ANTON VAN NUNEN, FRANK DEN BUTTER, JOHN LORIÉ, DICK HOFLAND, BAS JACOBS, RICK VAN DER PLOEG, HENRI DE GROOT EN SJOERD BEUGELSDIJK

EXTRA DIK NUMMER VANWEGE DE CORONACRISIS
ZIE PAGINA 216 – 229

Van de voorzitter

Het zijn zware tijden. We hopen dat u dit bericht in goede gezondheid ontvangt en dat het u naar omstandigheden goed gaat.

Als gevolg van de coronacrisis konden twee eerder aangekondigde KVS Economencafés (een in Rotterdam op 16 april en een in Tilburg op 22 april) helaas niet doorgaan. We streven ernaar deze evenementen in het najaar alsnog te laten plaatsvinden. We houden u op de hoogte.

Vlak voor de uitbraak vond nog wel de Nationale Economie Olympiade plaats, een activiteit voor economiestudenten, georganiseerd in samenwerking met de Rotterdamse studievereniging Aeclipse. Een groot aantal studententeams streed om de eer en een geldprijs door het maken van een set uitdagende opgaven op alle terreinen van de economische wetenschap. Hoogleraren en universitair docenten uit het hele land bereidden de opgaven voor. Een aantal van hen was ook tijdens de middag aanwezig om de uitwerkingen te beoordelen.

Na een levendig debat over de toekomst van de economische wetenschap onder leiding van Jasper Lukkezen met onder andere Harry van Dalen en Ana Gomes Figueiredo Varatojo, werden de prijswinnaars bekend gemaakt. De Rotterdamse Bachelor-3 studenten Ngoc Ha Nguyen, Jorn Bootsma en Laurenz Marstaller eindigden als eerste en wonnen 300 euro, een in-house dag bij het economisch bureau van ING, en een plekje in de 'hall of fame' op de website van de olympiade. Ook op onze eigen recent vernieuwde website www.kvsweb.nl kunt u een aantal foto's terugvinden.

Ons volgende KVS-evenement zal zijn de KVS New Paper Sessions op 17 juni 's middags. Het vorig jaar zo succesvolle congres zal dit jaar online plaatsvinden via Zoom! We hebben een fantastische keynote spreker: Johannes Spinnewijn van de London School of Economics. Hij zal spreken over een nieuwe empirische studie naar de Nederlandse markt voor ziektekostenverzekeringen: hoe goed zijn de poliskeuzes die Nederlanders maken? Hoe verschilt de kwaliteit van de poliskeuze naar opleidingsniveau en inkomen? En wat betekent dat voor het beleid?

Naast de keynote lecture is er bij de New Paper Sessions volop gelegenheid voor KVS-leden om nieuw economisch onderzoek te presenteren en feedback te krijgen van peers. De call for papers is hier te vinden: https://esb.nu/nps. De deadline voor het indienen van papers is al snel, en wel op 15 mei 2020!

Deelnemen aan het congres zonder een paper te presenteren kan uiteraard ook. Registreren kan vanaf 25 mei via deze website: www.esb.nu/nps. Deelname voor KVS-leden is gratis. Niet-leden kunnen deelnemen door lid te worden.

Het zou fijn zijn om veel van u te treffen tijdens de online KVS New Paper Sessions!

Wij wensen u de komende tijd alle sterkte en bovenal veel gezondheid.

Namens het bestuur van de KVS,

Prof.dr. Robert Dur
Voorzitter KVS

Inhoud

Uitgelicht 194

STIJGENDE ZORGKOSTEN

Inleiding: Stijgende zorgkosten dwingen tot keuzes
ELISA DE WEERD 196

Kritische houding ten aanzien van innovaties in de zorg noodzakelijk
EDDY ADANG EN PATRICK JEURISSEN 198

Marktwerking heeft geleid tot meer concurrentie tussen zorgverzekeraars
JAAP BIKKER EN JACK BEKOOIJ 200

Kosten corona geven geen aanleiding om zorgstelsel fundamenteel te hervormen
MARCO VARKEVISSER EN ERIK SCHUT 204

Begrotingsregels dempen collectieve zorguitgaven
CHRISTIAAN SCHAKEL EN PATRICK JEURISSEN 208

Patiënt kiest niet vanzelf het voorkeurszieken-huis van de zorgverzekeraar
NANNE VAN VELZEN EN STÉPHANIE VAN DER GEEST 212

Column: Kostenbeheersing in de zorg moet slimmer
MARCEL CANOY 215

CORONACRISIS

Marktrentes reageren sterk op pandemie-aankoopprogramma
JAN WILLEM VAN DEN END EN GAVIN GOY 217

Aantal vacatures deels hersteld van flinke terugval na corona-lockdown
BARBARA BELFI EN LEX BORGHANS 218

Trilemma van afruilen kenmerkt afbouw coronamaatregelen
SANDRA PHLIPPEN 220

Nederlanders maken een brede afweging bij afbouw coronamaatregelen
CASPER CHORUS EN NIEK MOUTER 222

In tijden van coronavirus vertrouwt de burger de arts
JOB VAN EXEL, MEREL VAN HULSEN EN KIRSTEN ROHDE 226

Centralisering van EU-beleid infectieziekten kan op steun rekenen
ROEL BEETSMA, BRIAN BURGOON, FRANCESCO NICOLI, ANNIEK DE RUIJTER EN FRANK VANDENBROUCKE 228

Statistische keuzes vegen helft inkomens-ongelijkheid onder het tapijt
ALMAN METTEN 230

Digitaal prijskaartje niet per se in belang consument
TIMO KLEIN 234

Een circulaire economie bereik je niet met alleen maar energietransitie
TON VAN DER WIJST EN ALEXANDER VAN DER VOOREN 236

Toevoeging van omslag maakt kapitaalgedekt pensioen stabieler
JEAN FRIJNS, JELLE MENSONIDES EN ANTON VAN NUNEN 240

Boomers laten Greta veel materieel kapitaal na, ten koste van milieukapitaal
FRANK DEN BUTTER 243

Vermogensheffing op basis van werkelijk rendement verhoogt de welvaart
JOHN LORIÉ EN DICK HOFLAND 246

In memoriam Arnold Heertje
BAS JACOBS EN RICK VAN DER PLOEG 250

In memoriam Ton van Schaik
HENRI DE GROOT EN SJOERD BEUGELSDIJK 253

Statistiek 254

Ceteris paribus 256

Uitgelicht

Heeft u recent een maatschappelijk relevant wetenschappelijk artikel gepubliceerd? Laat het ons weten via redactie@esb.nu.

Romeinse erfenis

Gebeurtenissen uit het verleden blijken een goede verklaring voor economische verschillen tussen gebieden. Fritsch et al. onderzochten de invloed van de Romeinse overheersing in delen van Duitsland. In hun analyse richten ze zich niet alleen op het bruto binnenlands product dat in deze gebieden hoger is dan elders in Duitsland, maar ook op persoonlijkheidskenmerken en socio-economische indicatoren. Ze vinden dat in gebieden die ooit tot het Romeinse Rijk behoorden, mensen een hogere levensverwachting hebben en ondernemender zijn. Een mogelijke verklaring is het wegennet dat ooit door de Romeinen werd aangelegd. De relatie blijft significant wanneer wordt gecontroleerd voor andere historische invloeden.

Fritsch, M., M. Obschonka, F. Wahl en M. Wyrwich (2020) The deep imprint of Roman sandals: evidence of long-lasting effects of Roman rule on personality, economic performance, and well-being in Germany. *RUG Research Reports*, 2020-007.

Onderzoeksfinanciering

Het onderwerp waarvoor wetenschappers financiering aanvragen kan een grote invloed hebben op de beslissing of de financiering ook daadwerkelijk wordt toegewezen. Aan de hand van tekstanalyse van 2.494 onderzoeksvoorstellen voor Amerikaanse onderzoeksfinanciering met veel concurrentie vinden Ayoubi et al. dat een onderwerp waaover recent is gepubliceerd in een groot vakblad meer kans maakt op financiering. Ook de samenhang van het onderwerp met eerdere persoonlijke publicaties vergtoot de kans op toewijzing. Hoe belangrijk deze twee indicatoren zijn, verschilt per discipline.

Ayoubi, C., S. Barbosu, M. Pezzoni en F. Visentin (2020) *What matters in funding: the value of research coherence and alignment in evaluators' decision*. UNU-MERIT Working Paper, 2020-010.

Betekenisvol werk

De gedachte dat je werk betekenis vol is, blijkt heel belangrijk. Aan de hand van Europese enquêtedata over een periode van vijftien jaar vinden Nikolova en Cnossen dat wanneer werknemers hun werk als meer betekenisvol zien, ze minder ziektedagen opnemen en een hogere pensioenleeftijd wensen. Autonomie, bekwaamheid en verbondenheid verklaren ongeveer zestig procent van de variatie in betekenis en deze behoeften zijn essentieel voor psychologisch welzijn. Werkgevers doen er daarom goed aan om zinvolle banen te creëren.

Nikolova, M. en F. Cnossen (2020) *What makes work meaningful and why economists should care about it*. IZA Discussion Paper, 13112.

Economische gevolgen van pandemieën

De economische gevolgen van een pandemie kunnen decennialang zichtbaar blijven. Dit vinden Jordà et al. door naar alle grote pandemieën sinds de Zwarte Dood in de veertiende eeuw te kijken. De reële rendementen zijn nog voor een lange tijd lager dan vóór de pandemie en rentes dalen tot ongeveer twintig jaar na het begin van een pandemie. Na een pandemie ontstaat er ook vaak krapte op de arbeidsmarkt, waardoor de reële lonen tot ongeveer drie decennia na de pandemie stijgen. Of er dit keer ook arbeidskrapte ontstaat, is echter de vraag aangezien het coronavirus vooral ouderen lijkt te treffen.

Jordà, Ò., S.R. Singh en A.M. Taylor (2020) *Longer-run economic consequences of pandemics*. NBER Working Paper, 26934.

Gender e

Normaal gesproken worden de banen van mannen het hardst geraakt tijdens een crisis. In deze coronacrisis is het echter andersom, zo stellen Alon et al. in hun onderzoek naar de Amerikaanse arbeidsmarkt. De *social distancing*-maatregelen treffen juist de sectoren waarin meer vrouwen werkzaam zijn. Tegelijkertijd hebben de aan huis gebonden kinderen waarschijnlijk een groot effect op de

Kunstmatige corona-intelligentie

Kunstmatige intelligentie (AI) biedt veel mogelijkheden in de wereldwijde strijd tegen het coronavirus. Naudé bespreekt de manieren waarop AI ingezet kan worden om de verspreiding van het virus in te perken, de ziekte te diagnostice-

3.100.000 werkenden hadden in 2019 een cruciaal beroep, zoals dat recent is gedefinieerd door de overheid. Van deze groep werkt 42 procent in de sector zorg en welzijn en is 62 procent vrouw (Bron: CBS).

n corona

werkende vrouwen. Desalniettemin biedt de huidige crisis ook de gelegenheid om de genderongelijkheid te verkleinen. Nu vaders ook meer op de kinderen passen en bedrijven flexibeler werken, zou dit blijvend kunnen leiden tot meer gelijkheid op de werkvloer.

Alon, T.M., M. Doepke, J. Olmstead-Rumsey en M. Tertilt (2020) *The impact of COVID-19 on gender equality*. NBER Working Paper, 26947.

ren en sociale controle te ondersteunen. Toch is al te veel optimisme misplaatst. Vanwege de zorgen over individuele privacy worden de mogelijkheden om de beschikbare data te gebruiken, flink beperkt. Overheden hebben hier een afweging te maken.

Naudé, W. (2020) *Artificial intelligence against COVID-19: an early review*. IZA Discussion Paper, 13110.

Een nieuwe economie

Om een nieuwe, circulaire, klimaatpositieve en inclusieve economie te verwezenlijken, moet niet alleen gekeken worden naar het gedrag van consumenten en het beleid van de overheid, maar ook naar het bedrijfsleven, stellen Van 't Klooster et al.. Ze evalueren hoe ver het Nederlandse bedrijfsleven afstaat van deze nieuwe economie door de voortgang van het bedrijfsleven voor zeven thema's te beoordelen, waaronder groene energie, biodiversiteit en transparante ketens. Vervolgens berekenen ze aan de hand van deze indicatoren een gewogen gemiddelde van de algehele voortgang – de Nieuwe Economie Index. Ze concluderen dat 12,1 procent van het ideaalbeeld van de economie is behaald.

Klooster, E. van 't, C. Koopmans en S. Leuthold (2020) *Nieuwe Economie Index (NEx)*. SEO Rapport, 2020-14.

Big data en democratie

Fake nieuws vormt een gevaar voor de democratie. Met behulp van kunstmatige intelligentie vindt steeds meer *microtargeting* plaats. Daarnaast weet de gemiddelde gebruiker van de sociale media vaak niet wie de items op hun nieuwsoverzicht heeft gemaakt en geplaatst. Beide kunnen stemgedrag beïnvloeden. Met een speltheoretisch model concluderen Gils et al. dat microtargeting de verkiezingsuitslag iets kan beïnvloeden . Als stemmers fake nieuws aanzien voor de werkelijkheid kan dat zelfs de hele uitslag omgooien.

Gils, F. van, W. Müller en J. Prüfer (2020) *Big data and democracy*. CentER Discussion Paper, 2020-011. Te vinden op pure.uvt.nl.

Geen ontkomen aan

Het afgelopen decennium is er te weinig actie ondernomen om klimaatverandering tegen te gaan, zo stellen Höhne et al. Dit betekent dat nu vier keer meer werk te doen is om klimaatverandering tegen te gaan dan ten tijde van het akkoord van Parijs in 2015. De onderzoekers geven een overzicht van het verschil tussen de klimaatdoelstellingen en de verwachte uitvoering ervan. De plannen die landen in 2015 hebben gemaakt, leiden nu tot een kleine stijging van emissies in 2030 doordat de wereldeconomie gegroeid is.

Höhne, N., M. den Elzen, J. Rogelj et al. (2020) Emissions: world has four times the work or one-third of the time. *Nature*, 579.

Oneerlijke ongelijkheid

Inkomensongelijkheid over de hele wereld neemt toe. Dat is problematisch als de oorsprong ervan als oneerlijk wordt beschouwd. Hufe et al. stellen een nieuwe ongelijkheidsindicator voor die kansengelijkheid en ontlopen van armoede combineert. Met deze indicator analyseren ze de mate van onrechtvaardigheid van de inkomensongelijkheid. Deze onrechtvaardigheid is het grootst in de VS, waar de ongelijkheid wordt doorgeven over de generaties. Daardoor is de onrechtvaardigheid in de VS ook lastiger op te lossen dan in Europese landen, waar de onrechtvaardigheid vooral veroorzaakt wordt door economische schommelingen.

Hufe, P., R. Kanbur en A. Peichl (2020) *Measuring unfair inequality: reconciling equality of opportunity and freedom from poverty*. IZA Discussion Paper, 11601.

Stijgende zorgkosten

De zorgkosten stijgen al jaren, en het coronavirus versterkt die trend nog eens. Het is nog onduidelijk hoe de kosten van de coronacrisis precies verdeeld zullen worden, maar het is wel duidelijk dat we allemaal de gevolgen van de crisis gaan voelen (Jeurissen et al., 2020). De stijging van de zorgkosten als gevolg van het coronacrisis is waarschijnlijk tijdelijk, maar de onderliggende opgaande trend is dat niet.

Geen wonder dat politici en ambtenaren keer op keer oproepen om deze stijging te beteugelen. Zo vergeleek minister Hoekstra in februari nog de groei van zorgkosten met een koekoeksjong. "De zorg heeft het vermogen om (…) andere vogeltjes uit het nest te duwen." (AD, 2020). En in de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH, 2020) – adviezen opgesteld door ambtenaren voor het volgende kabinet – staan verschillende voorstellen om de stijging van zorgkosten te beperken.

Kritische houding ten aanzien van innovaties in de zorg noodzakelijk
EDDY ADANG EN PATRICK JEURISSEN 198

Marktwerking heeft geleid tot meer concurrentie tussen zorgverzekeraars
JAAP BIKKER EN JACK BEKOOIJ 200

Kosten corona geven geen aanleiding om zorgstelsel fundamenteel te hervormen
MARCO VARKEVISSER EN ERIK SCHUT 204

Begrotingsregels dempen collectieve zorguitgaven
CHRISTIAAN SCHAKEL EN PATRICK JEURISSEN 208

Patiënt kiest niet vanzelf het voorkeursziekenhuis van de zorgverzekeraar
NANNE VAN VELZEN EN STÉPHANIE VAN DER GEEST 212

Column: Kostenbeheersing in de zorg moet slimmer
MARCEL CANOY 215

Innovatie

Oplossingen uit andere sectoren kopiëren helpt hierbij niet. Waar innovatie in de meeste sectoren voor een efficiëntere en goedkopere productie zorgt, gaat dit in de zorg vaak niet op. De ontwikkeling van nieuwe behandelingen leidt er juist vaak toe dat de zorgkosten verder oplopen. Een nieuw ontwikkeld medicijn dat effectiever is dan een vorig medicijn kost over het algemeen meer per gewonnen levensjaar dan de bestaande behandeling deed (Adang, 2020).

Toch is de maatschappelijke vraag naar innovatie in de zorg groot – ons leven in goede gezondheid wordt erdoor verlengd en dat mag wat kosten. De stijgende zorgkosten zijn de afgelopen tien jaar hand in hand gegaan met een stijging van de levensverwachting bij de geboorte van 80,4 naar 81,8 jaar (CBS, 2019). Toenemende zorgkosten zijn ook een teken van welvaart.

De verbetering in gezondheid is flink, maar heeft wel een prijskaartje. Volgens het RIVM zullen, bij gelijkblijvend beleid, de zorguitgaven in 2040 tot 174 miljard euro zijn opgelopen – een verdubbeling dus van de zorguitgaven in 2015 (VTV, 2018).

Daarmee resten ons twee opties: zorgen we voor meer inkomsten om de zorguitgavengroei te kunnen bekostigen, of remmen we de groei van zorguitgaven? Wanneer beide niet gebeuren stijgt het aandeel van zorguitgaven als percentage van het bruto binnenlands product, en zullen de zorguitgaven de andere overheidsuitgaven verdringen.

Overheid

De bijdragen in deze ESB verkennen de verschillende manieren waarop we de stijging van zorgkosten beperkt kunnen houden. Zo stellen Eddy Adang en Patrick Jeurissen dat de overheid niet zomaar alle nieuwe zorginnovaties moet laten doorstromen naar het basispakket. Er moet dus misschien vaker 'nee' worden verkocht aan patiënten. Dit ligt gevoelig, maar zou de volksgezondheid uiteindelijk ten goede kunnen komen.

Christiaan Schakel en Patrick Jeurissen laten zien dat de overheid ook via begrotingsbeleid de zorguitgaven kan beïnvloeden. In Nederland moeten de zorguitgaven zich houden aan de begrotingsregels. Aan de hand van een empirische analyse van de OESO-landen tonen

dwingen tot keuzes

ze aan dat de begrotingsregels de collectieve zorguitgaven kunnen dempen. Het is alleen nog onduidelijk wat de invloed van de regels is op specifieke zorguitgaven: worden er geen uitgaven gedrukt die maatschappelijk wel gewenst zijn? Er is er nog meer onderzoek nodig om dit duidelijk in kaart te kunnen brengen.

Om de stijging van zorgkosten aan te pakken, hoeven we niet altijd alleen op de uitgaven te focussen. Marcel Canoy verkent in zijn column vijf slimme kostenbeheersers in de zorg. Verschillende veranderingen in het zorgproces, zoals vereenvoudiging van de financiering van ziekenhuizen en aandacht voor de sociale context van de patiënt, kunnen volgens hem bijdragen aan het beheersen van de zorgkosten zonder dat ze ten koste gaan van de kwaliteit van en toegang tot de zorg.

Marktwerking

In deze crisistijd heeft de overheid de regie meer in handen genomen. Daarmee is ook de discussie over de rol van de overheid in het zorgstelsel weer aangewakkerd. Marco Varkevisser en Erik Schut stellen in deze *ESB* dat de tijdelijke extra druk door de coronacrisis op de stijgende zorgkosten niet betekent dat het hele zorgstelsel op de schop moet. De catastroferegeling zou ingezet kunnen worden om de ongelijke verdeling van de coronakosten tussen zorgverzekeraars grotendeels te voorkomen.

Jaap Bikker en Jack Bekooij laten zien dat de invoering in de zorg van marktwerking in 2006 bij de zorgverzekeraars tot het gewenste effect heeft geleid. Sinds deze invoering zijn de operationele kosten van de ziektekostenverzekeraars gedaald. Dit duidt erop dat de zorgverzekeraars meer zijn gaan concurreren en efficiënter zijn gaan werken. Marktwerking heeft hier dus goed uitgepakt.

Onderdeel van het systeem van marktwerking is dat zorgverzekeraars hun onderhandelingspositie kunnen gebruiken om voordelige contracten af te sluiten aangaande de specialistische zorg voor hun verzekerden. Het is echter de vraag of dit al optimaal werkt. Nanne van Velzen en Stéphanie van der Geest tonen aan dat patiënten niet vanzelf kiezen voor het voorkeursziekenhuis van de zorgverzekeraar. Dit kan bijvoorbeeld opgelost worden door begrijpelijke, objectieve informatie te geven over de voordelen van voorkeursziekenhuizen en door meer met huisartsen samen te werken.

Nieuw beleid

Hoewel de coronacrisis nu de hoogste prioriteit heeft bij de overheid en zorgaanbieders, is dit ook het moment om na te denken over de gewenste situatie na de crisis. De zorg is immers cruciaal bij het draaiende houden van de samenleving. Dat geldt niet alleen tijdens de coronacrisis, maar ook daarna.

Literatuur

AD (2020) Minister Hoekstra: stijgende zorgkosten zijn niet vol te houden. *Algemeen Dagblad*, 2 februari.

Adang, E. (2020) *Investeringsfonds is niet de oplossing voor stijgende zorgkosten*. ESB Blog, 3 februari.

BMH (2020) *Naar een toekomstbestendig zorgstelsel*. Brede maatschappelijke heroverweging, 20 april. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

CBS (2019) Levensverwachting; geslacht, leeftijd (per jaar en periode van vijf jaren). Dataset te vinden op www.opendata.cbs.nl.

Jeurissen, P., E. Adang, F. Kruse en N. Stadhouders (2020) *Coronavirus kan de zorg structureel veranderen*. ESB, 104(4778), 168–170.

VTV (2018) *VTV-2018: Volksgezondheid Toekomst Verkenning*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Te vinden op www.rivm.nl.

ELISA DE WEERD

Vakredacteur

Kritische houding ten aanzien van innovaties in de zorg noodzakelijk

De trend in levensverwachting in Nederland stijgt, en we zijn steeds meer in staat om complexe gezondheidsproblemen te behandelen. Dit heeft echter ook gevolgen voor de zorgkosten. Waarom nemen de zorgkosten toe, en hoe kunnen we onze zorguitgaven beperken?

IN HET KORT

- De zorgkosten stijgen, door onder andere technologische ontwikkelingen en een achterblijvende arbeidsproductiviteit.
- Als men de afspraken over zorguitgaven wil handhaven zonder hoger budget is een kritische houding bij innovaties nodig.
- De inzet van arbeidsbesparende technologie kan helpen om de arbeidsproductiviteit in de zorg te verhogen.

EDDY ADANG
Universitair hoofddocent aan de Radboud Universiteit Nijmegen

PATRICK JEURISSEN
Hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Volgens het RIVM zullen de zorgkosten stijgen met gemiddeld 2,9 procent per jaar tot 174 miljard euro in 2040. Het aandeel zorguitgaven in het bruto binnenlands product (bbp) neemt daardoor eveneens toe, van 12,7 procent in 2015 tot 16,4 procent in 2040 (VTV, 2018). Het Centraal Planbureau komt voor de middellange termijn op een iets lager percentage uit, namelijk 2,7 procent (CPB, 2019). Dit lagere percentage komt doordat de meevallende groei in de curatieve zorg van de afgelopen jaren wordt geprojecteerd op de nabije toekomst.

Figuur 1 toont op basis van historische cijfers dat de zorgkosten in brede zin (geneeskundige zorg en langdurige zorg, jeugdzorg, kinderopvang en alle vormen van welzijnszorg, zoals maatschappelijke dienstverlening en opvang van asielzoekers en dak- en thuislozen) de grens van 100 miljard euro heeft bereikt (CBS, 2019). In het vierde kwartaal van 2018 was het aantal werknemers met een baan in de bedrijfstak zorg en welzijn 38.000 hoger dan een jaar eerder (drie procent stijging).

In 2018 zien we overigens dat de zorguitgaven minder snel groeiden dan de economie, van 13,2 procent in 2017 naar 12,9 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2018. Zorguitgaven volgens de internationale definitie van het *System of Health Accounts* bedroegen in enge zin in 2018 76,9 miljard euro. Dat is 9,9 procent van het bbp en voor het eerst sinds 2008 onder de 10 procent.

De verwachting is echter dat de zorgkosten de komende decennia verder zullen stijgen. In dit artikel focussen we op de trends in zorgkosten en hoe die verklaard kunnen worden. We laten daarbij de coronacrisis buiten beschouwing: we gaan ervan uit dat de stijgende zorgkosten als gevolg hiervan tijdelijk zijn en de trend niet zullen veranderen (kader 1).

Determinanten zorgkosten

Uit onderzoek blijkt dat wat we uiteindelijk met elkaar uitgeven aan zorg sterk wordt bepaald door wat we verdienen. Rijkere landen geven meer aan zorg uit dan armere landen. Zorg wordt meestal ook gezien als een luxe goed (Newhouse, 1977). Ook het trendscenario van het RIVM lijkt hiervan uit te gaan – naarmate we welvarender worden, stijgen de zorgkosten meer dan evenredig (VTV, 2018).

Deze associaties op macroniveau verschaffen ons echter niet de onderliggende redenen van deze groei. De *Volksgezondheid Toekomst Verkenning* (VTV, 2018) stelt dat een derde deel van de zorguitgavengroei samenhangt met demografie, zoals bevolkingsgroei en vergrijzing, en dat twee derde deel komt door meer welvaart, technologische ontwikkeling en een achterblijvende arbeidsproductiviteit. Het zijn met name deze laatste twee die beïnvloed kunnen worden door beleid.

Technologische ontwikkelingen

Technologische ontwikkelingen in de gezondheidszorg hebben ervoor gezorgd dat we langer leven en dat er medische ingrepen mogelijk worden die dat voorheen niet waren. Denk bijvoorbeeld aan de minimaal invasieve chirurgie die operatieve ingrepen mogelijk maakt bij kwetsbare ouderen.

Dat mensen niet meer overlijden aan dergelijke aandoeningen, impliceert echter dat ze vervolgens weer andere aandoeningen krijgen – en naarmate ze ouder worden ook meerdere aandoeningen tegelijk. In de curatieve zorg, die zich richt op het genezen van ziektes, neemt de duurste één procent van de patiënten dertig procent van de kosten voor zijn rekening. Zeventig procent hiervan is *multimorbiditeit*-gerelateerd (Wammes, 2018). In de langdurige zorg is deze scheefheid nog een stuk groter.

Innovaties maken de zorg steeds beter: ze verlengen het leven en verhogen van patiënten de kwaliteit van leven. Dit heeft echter een prijs. Adang (2020) stelt dat wanneer

de marginale zorgkosten per gezond levensjaar (QALY) boven de gemiddelde kosten per QALY liggen, de gezondheidszorg in een situatie van afnemende meeropbrengsten zal zijn terechtgekomen. We moeten dan steeds meer investeren om een extra hoeveelheid gezondheid te produceren.

De marginale kosten per QALY worden vooral bepaald door technologische innovaties die op de zorgmarkt komen en relatief eenvoudig het basispakket instromen. Voor de curatieve sector in Nederland geldt dat de gemiddelde zorgkosten ongeveer 11.500 euro per gezond levensjaar zijn, terwijl de marginale zorgkosten per gezond levensjaar ongeveer 74.000 euro bedragen (Adang et al., 2018; Stadhouders et al., 2019). Hierdoor moet men steeds meer voor gezondheid gaan betalen.

Kijken we naar de recente innovaties van een aantal dure geneesmiddelen, dan ligt de kosteneffectiviteit steeds vaker (ver) boven deze marginale kosteneffectiviteit. Daarom grijpt de overheid naar additionele maatregelen, zoals de zogenaamde 'sluis' voor dergelijke middelen. Dit is een procedure die voorkomt dat dure geneesmiddelen automatisch het basispakket instromen, en maakt het mogelijk dat de minister specifieke geneesmiddelen aanwijst die van deze automatische instroom (tijdelijk) worden uitgesloten.

Een analyse van meer dan zesduizend zorginnovaties in de Verenigde Staten en de Europese Unie laat zien dat in 68 procent van de gevallen de innovatie, gecorrigeerd voor gezonde levensjaren, duurder is dan de standaardbehandeling waarmee er vergeleken werd (Hult et al., 2016). Voor deze 68 procent komt dit door een combinatie van een klein beetje gezondheidswinst (mediane waarde: één procent) met een behoorlijk hogere prijs (mediane waarde: acht procent).

Concreet betekent dit dat er voor meer dan twee derde van de innovaties geldt dat de gemiddelde zorgkosten beduidend sneller toenemen dan de gezondheidswinst die daar tegenover staat.

Lage arbeidsproductiviteit

Naast technologische innovaties draagt ook arbeidskrapte op de zorgmarkt bij aan de stijgende zorgkosten. In een arbeidsintensieve bedrijfstak als de gezondheidszorg worden personeelstekorten extra hard gevoeld. In de industrie kunnen hogere loonkosten vaak worden gecompenseerd door mechanisatie, massaproductie, productiestandaardisering, productieversnelling, automatisering en dergelijke. In de gezondheidszorg kan dat veel minder.

Soms zijn er door nieuwe technologie juist meer mensen nodig in plaats van minder, bijvoorbeeld bij hoog specialistische monitoring (VTV, 2018). Vooralsnog zijn de substitutie-mogelijkheden tussen arbeid en technologie in de gezondheidszorg veel beperkter dan in de industrie. De zorg wordt daardoor in vergelijking met de industrie steeds duurder. Dit noemt men de ziekte van Baumol (Baumol, 1967); de loonontwikkeling in de gezondheidszorg moet in belangrijke mate gelijke tred houden met de loonontwikkelingen in de marktsector, zonder dat daar dezelfde productiviteitswinst tegenover staat.

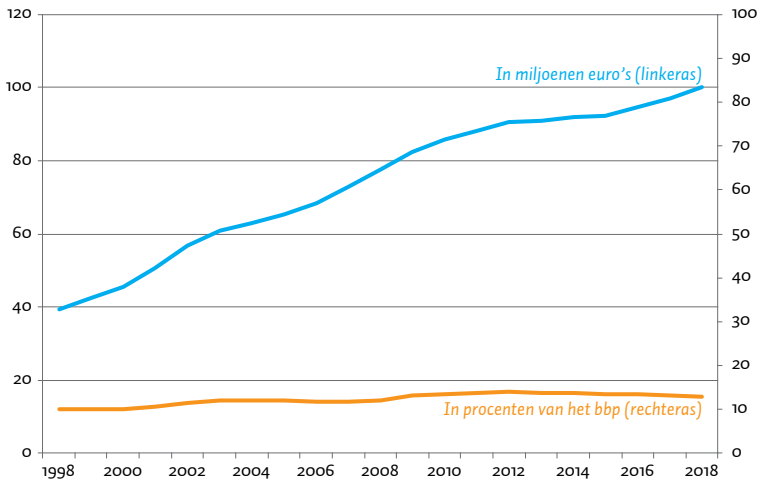
Laat men de koppeling tussen gezondheidszorg en bedrijfsleven los, dan zal er minder aanbod van geschoold zorgpersoneel komen en zal de capaciteitskrapte alleen maar toenemen. Bovendien lijkt er nu door de coronacrisis in de samenleving meer dan ooit draagvlak te zijn om zorgmedewerkers marktconform te belonen.

Zorgaanbieders is er veel aan gelegen om de arbeidskrapte op te lossen. Ziekenhuisdirecties hebben in de recente cao-onderhandelingen de arbeidsvoorwaarden trachten te verbeteren, onder andere door een salarisgroei te bieden die boven de overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling uitkomt. Waar de ziekenhuizen nog enige groei in productiviteit weten te realiseren, is dit bij de langdurige zorg moeilijker. In de zorg vallen loonstijgingen dus maar zelden samen met een hogere arbeidsproductiviteit. Het gevolg is dat de reële loonstijging in de zorg ten laste komt van de extra middelen die de samenleving bereid is om uit te trekken voor zorg.

Beperken van zorguitgaven

Indien het doel is om de zorguitgaven niet boven de demografische groei te laten uitkomen, dan zijn er feitelijk maar

Zorgkosten in brede zin hebben de grens van 100 miljard euro bereikt FIGUUR 1



Bron: CBS (2019) | ESB

Extra zorgkosten door coronacrisis

De coronacrisis zet qua kosten en capaciteit extra druk op delen van de zorg. Electieve zorg – zorg die uitgesteld kan worden – ondervindt juist minder druk. Wellicht zullen hierbij inhaaleffecten een rol gaan spelen. Hoe groot de invloed zal zijn op de totale zorgkosten in 2020 en daarna, is echter zeer onzeker.

In de media wordt vaak de vergelijking gemaakt met het SARS-virus (*severe acute respiratory syndrome*) uit 2002–2003. Hoewel de vergelijking met de SARS-uitbraak begrijpelijk is, zijn de twee virusuitbraken erg verschillend. De totale sterfte aan SARS betrof wereldwijd 774 mensen (Keogh-Brown en Smith, 2008). Dat staat in schril contrast met Covid-19. Als we echter focussen op de landen die door het SARS-virus het meest getroffen werden (China en Hongkong), dan constateerden Keogh-Brown en Smith (2008) op de korte termijn aanzienlijke effecten op de economie.

De economische schok door SARS was echter al heel snel achter de rug. Het waren vooral sectoren als de horeca, toerisme, luchtvaart en detailhandel die economisch zwaar getroffen werden. SARS had echter in veel mindere mate effect op het zorgstelsel. Bovendien bleek de economische impact beduidend beperkter dan de media en ook vele modellen op het moment van de SARS-uitbraak hadden voorspeld, en de effecten waren tijdelijk van aard.

Omdat de impact van Covid-19 veel groter is dan die van SARS, zal de schok nu waarschijnlijk groter zijn en langer duren – maar op de economie zal deze invloed tijdelijk zijn. En dat geldt ook voor de zorgkosten en capaciteitstekorten (bovendien waren die er al vóór de coronacrisis begon).

twee mogelijkheden. Ten eerste: los de capaciteitsproblematiek in de zorg op door inzet van arbeidsbesparende technologie, waardoor er ook additionele mogelijkheden voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden ontstaan (Adang, 2020); en ten tweede: laat alleen zorginnovaties in het basispakket toe die een betere marginale kosteneffectiviteit hebben dan het gemiddelde van wat er nu in het basispakket zit.

Arbeidsbesparende technologie

Ontwikkelingen die mogelijk gunstig kunnen bijdragen aan de arbeidsproductiviteit zijn bijvoorbeeld eHealth-applicaties, waarbij patiënten hun toestand of medicatie-inname zelf monitoren, zelf registreren, en zo mogelijk ook zelf interpreteren. Mits succesvol kunnen dergelijke ontwikkelingen polikliniekbezoeken en andere arbeidsintensieve zorg voor een deel vervangen. Ook kunstmatige intelligentie lijkt een interessante ontwikkeling te zijn. Het is bijvoorbeeld nu al mogelijk om de leestijd van scans (zoals van borstkanker) door radiologen aanzienlijk te verkorten.

Blank en Van Hulst (2009) laten zien dat met name proces-innovaties in de ketenzorg en logistiek de arbeidsproductiviteit positief beïnvloeden. De arbeidsproductiviteit zal niet verbeteren als het sympathieke aanbod van herintreders en gepensioneerde zorgmedewerkers in de zorg toeneemt – iets wat we nu tijdens de coronacrisis waarnemen.

Strikter toelatingsbeleid

Het hanteren van een strikter toelatingsbeleid van patiënten voor nieuwe zorg is complex. Bij een strikter toelatingsbeleid zal er vaker nee moeten worden verkocht, wat met veel emotie gepaard gaat, mede omdat er daarbij 'individuele casuïstiek' in het spel kan zijn.

Evenwel, op populatieniveau wordt er gezondheid gewonnen, omdat er zo ruimte is voor meer kosteneffectieve zorg. Anders blijft er zorg liggen. Vanuit een maatschappelijk perspectief zou zo'n uitruil tussen ondoelmatige innovatieve zorg en basiszorg dus heel goed verdedigbaar zijn. Dit alles genereert een duivels dilemma: aan de ene kant moet de zorg betaalbaar blijven, aan de andere kant wil men de toegankelijkheid van zorg waarborgen.

Als men de afspraken over de zorguitgaven, zoals neergezet in het hoofdlijnenakkoord 2019–2022, wil handhaven, dan lijkt een uitruil tussen doelmatige zorg en toegankelijke zorg een noodzakelijkheid. Het Zorginstituut Nederland, dat momenteel 80.000 euro aanhoudt als referentiewaarde voor de zorgkosten per gezond levensjaar, zou deze omlaag kunnen brengen richting een gemiddelde kosteneffectiviteit. Overigens zoekt het Zorginstituut ook actief naar zinloze zorg in het basispakket. Veel laaghangend fruit is echter al geplukt.

Hoe dan ook: afnemende meeropbrengsten in de gezondheidszorg dwingen tot een kritischer houding ten aanzien van innovaties die op de zorgmarkt komen.

Literatuur

Adang, E. (2020) *Investeringsfonds is niet de oplossing voor stijgende zorgkosten*. ESB Blog, 3 februari.

Adang, E., N. Stadhouders, C. Parsons et al. (2018) *Verdringingseffecten binnen het Nederlandse zorgstelsel*. Rapport Zorginstituut Nederland.

Baumol, W.J. (1967) Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis. *The American Economic Review*, 57(3), 415–426.

Blank, J.L.T. en B.L. van Hulst (2009) Productive innovations in hospitals: an empirical research on the relation between technology and productivity in the Dutch hospital industry. *Health Economics*, 18(3), 665–679.

CBS (2019) *Zorguitgaven stijgen in 2018 met 3,1 procent*. Te vinden op www.cbs.nl.

CPB (2019) *Middellangetermijnverkenning zorg 2022–2025*. CPB Raming, 18 november.

Hult, K.J., S. Jaffe en T.J. Philipson (2016) *How does technological change affect quality-adjusted prices in health care? Systematic evidence from thousands of innovations*. NBER Working Paper, 22986.

Keogh-Brown, M.R. en R.D. Smith (2008) The economic impact of SARS: how does the reality match the predictions? *Health Policy*, 88(1), 110–120.

Newhouse, J.P. (1977) Medical-care expenditure: a cross-national survey. *The Journal of Human Resources*, 12(1), 115–125.

Stadhouders N., X. Koolman, C. van Dijk et al. (2019) The marginal benefits of healthcare spending in the Netherlands: estimating cost-effectiveness thresholds using a translog production function. *Health Economics*, 28(11), 1331–1344.

VTV (2018) *VTV-2018: Volksgezondheid Toekomst Verkenning*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Te vinden op www.rivm.nl.

Wammes, J.J.G. (2018) *High-cost patients and opportunities to reduce unnecessary spending*. Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen.

Marktwerking heeft geleid tot meer concurrentie tussen zorgverzekeraars

De markt van ziektekostenverzekeringen is sinds de stelselherziening sterk veranderd. De concurrentie tussen zorgverzekeraars is daarbij een belangrijk element. In hoeverre is die concurrentie veranderd door de hervorming van 2006, en wat zijn daarvan de gevolgen?

IN HET KORT

- De concurrentie tussen ziektekostenverzekeraars is sinds de hervorming van 2006 significant toegenomen.
- De daling van de operationele kosten van ziektekostenverzekeraars sinds 2006 duidt erop dat ze efficiënter zijn gaan werken.
- De noodzaak voor een schaalvergroting van de ziektekostenverzekeraars is sinds 2006 beduidend groter dan voorheen.

JAAP BIKKER
Emeritus hoogleraar aan de Universiteit Utrecht en gastonderzoeker bij De Nederlandsche Bank

JACK BEKOOIJ
Statistisch analist bij De Nederlandsche Bank

In 2006 is de markt van ziektekostenverzekeringen grondig hervormd, met onder meer als doel om door meer marktwerking de efficiëntie en innovatie te bevorderen. In het nieuwe regime is het duale systeem van publieke ziekenfondsen en private verzekeringen opgegaan in één verplichte verzekeringsvorm, waarbij aanbieders op de vrije markt concurreren om klanten. De overheid stuurt niet langer in termen van prijzen of volumes, maar let nu als toezichthouder op kwaliteit en een eerlijk speelveld. Wel gaat de Tweede Kamer nog over het basispakket en de minister over de vaststelling van de jaarlijkse rekenpremie – de kostprijs van de zorg in het basispakket. Dat leidt regelmatig tot discussie. De vraag is in hoeverre het nieuwe regime inderdaad de efficiëntie van en de concurrentie tussen zorgverzekeraars heeft doen toenemen.

Om te onderzoeken of de efficiëntie van en concurrentie tussen zorgverzekeraars is toegenomen, vergelijken we de situatie na 2006, met haar marktwerking, met die van vóór 2006 zonder – of met weinig – marktwerking, en volgen we de ontwikkeling van de marktwerking vanaf 2006. Marktwerking heeft in dit artikel betrekking op de rol van de verzekeraar bij het verlagen van de operationele kosten en de winstmarges, zodat hij zijn premie lager kan stellen. Dit artikel gaat niet in op wat de effecten van de stelselwijziging zijn op de kwaliteit van de zorg.

Beschrijvende data

Ons onderzoek is gebaseerd op de gegevens die schadeverzekeraars rapporteren aan hun toezichthouder, De Nederlandsche Bank. We gebruiken gegevens van *monolines*, verzekeraars die één product aanbieden, in dit geval de ziektekostenverzekering. Na de herziening in 2006 is het aandeel van monolines in de premie groter dan 90 procent. Van ziekenfondsen voor 2006 hebben we geen gegevens.

Tabel 1 laat ontwikkelingen in de ziektekostenverzekeringen zien over de periode 1995–2017. De linkerhelft gaat over de particuliere markt van 1995–2005, exclusief de toenmalige ziekenfondsen, en de rechterhelft over de totale markt van 2006–2017. De voormalige ziekenfondsen treden in 2006 toe als nieuwe spelers op de vrije verzekeringsmarkt. In latere jaren is er sprake van consolidatie, het aantal zorgverzekeraars neemt af. De relatieve operationele kosten van alle verzekeraars, zijn sinds 2006 sterk omlaag gegaan. Ook de winstmarge is sinds 2006 veel lager, in som-

Ontwikkelingen in de ziektekostenverzekeringen over 1995–2017 TABEL 1

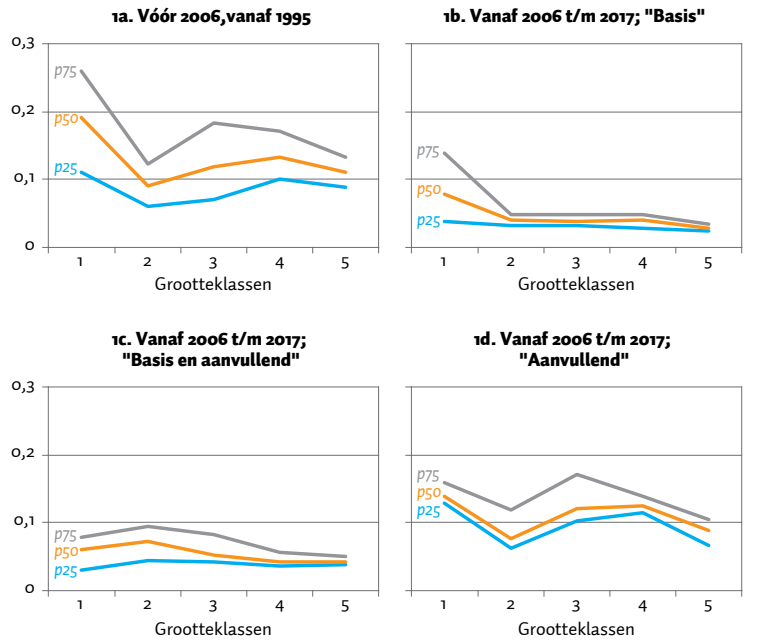
	Particuliere markt			Totale markt			
	1995	2000	2005	2006	2010	2015	2017
Bruto-premies van verzekeraars (mln euro[1])	4.979	4.384	9.275	36.727	43.347	43.092	43.750
Totale activa van verzekeraars (mln euro[1])	6.644	6.108	9.002	24.067	30.911	34.725	32.261
Aantal verzekeraars	44	32	23	42	36	33	29
Operationele kosten/bruto-premies	0,09	0,13	0,11	0,06	0,04	0,04	0,04
Winsten/bruto-premies	0,08	0,03	0,08	–0,01	0,02	0,02	–0,01

[1] *Prijsniveau van 2017*

Data: DNB | ESB

Operationele kosten als percentage van premies

FIGUUR 1



Noot: p25, p50 en p75 verwijzen respectievelijk naar het 25e, 50e en 75e percentiel van de operationele kosten als percentage van bruto-premies

Data: DNB | ESB

Effect van marginale kosten op marktaandelen: de Boone-indicator (1995–2017)

FIGUUR 2

Noot: De blauwe lijn toont de Boone-indicator over de tijd, de twee andere lijnen geven het 95-procents-betrouwbaarheidsinterval aan

Data: DNB | ESB

mige jaren zelfs negatief. Die besparing bedraagt – uitgaande van een daling van de winst- en kostenmarge van gemiddeld vijftien procent naar zes procent en de bruto-premies van 2005 – voor de particuliere verzekeraars alleen al ruim 800 miljoen euro per jaar.

Kosten

Figuur 1 toont de operationele kosten als percentage van de bruto-premies. Ten eerste is op te merken dat de kosten vóór 2006, met gemiddeld twaalf procent van de bruto-premies (de oranje lijn in subfiguur 1a), veel hoger lagen dan daarna met 4 procent (de oranje lijn in het subfiguur 1b). De lagere kosten zouden het gevolg kunnen zijn van de toegenomen concurrentie. Figuur 1 wijst ook op verschillen tussen basisverzekeringen en aanvullende verzekeringen. Verzekeraars die zowel basis- als aanvullende verzekeringen aanbieden hebben gemiddelde kosten van slechts vijf procent (zie subfiguur 1c) tegen twaalf procent voor alleen aanvullende verzekeringen (zie subfiguur 1d).

Verschil in grootteklasse

Uit figuur 1 is op te maken dat de kostenverschillen tussen verzekeraars binnen een grootteklasse vóór 2006 groter waren dan daarna; de percentielgrenzen liggen sinds 2006 dichter bij elkaar. Dit zou kunnen wijzen op het bestaan van inefficiënte verzekeraars vóór de stelselherziening.

De figuren suggeren ook schaalvoordelen, want de kosten voor de groep kleinste verzekeraars lagen 72 procent hoger dan die van de grootste. Voor de kleinste verzekeraars met basisverzekeringen lagen de kosten zelfs 174 procent hoger dan bij de grootste verzekeraars.

Schaalefficiëntie ziektekostenverzekeraars

Schaalefficiëntie kan ook gezien worden als een indicator voor concurrentie. Als kosten toenemen zal dit bij grote concurrentie leiden tot afname van het marktaandeel. Daarom is schaalvergroting nodig om marktaandeel te behouden.

Om te achterhalen of de schaalvoordelen inderdaad zijn toegenomen hebben we een translog kostenfunctie geschat (Bikker, 2017). Toegepast op ziektekostenverzekeraars waren de schaalvoordelen voor gemiddelde en grote verzekeraars wat betreft de jaren tot 2006 vrijwel nul, maar voor kleine maatschappijen wel significant. Na 2006 waren de schaalvoordelen met gemiddeld 14 procent veel hoger dan daarvoor. Dat is mogelijk te verklaren uit het feit dat de vaste kosten zijn toegenomen en grote verzekeraars deze vaste kosten over meer klanten kunnen spreiden. Waar voorheen het accent bij verzekeren lag op de controle van claims (dus de variabele kosten), zijn er nu veel vaste kosten die samenhangen met de onderhandelingen met aanbieders van medische zorg en met de ontwikkeling van het voor ziektekostenverzekeraars vereiste, meer complexe, strategische beleid – activiteiten die een niet met de grootte variërend karakter hebben.

Concurrentie tussen ziektekostenverzekeraars

Om de concurrentie tussen ziektekostenverzekeraars te meten, schatten we de zogenaamde Boone-indicator van concurrentie (Bikker en Van Leuvensteijn, 2014). Het idee achter deze indicator is dat meer efficiënte verzekeraars in een markt met sterke concurrentie een groter marktaandeel verkrijgen en ook meer winst maken als ze hun kostenvoordeel geheel of gedeeltelijk aan de klanten doorgeven door de prijzen op een lager niveau vast te stellen. Efficiëntie wordt gemeten met gemiddelde kosten, hetgeen in de praktijk niet wezenlijk afwijkt van de (geschatte) marginale kosten. De uiteindelijke Boone-indicator geeft aan hoe sterk de invloed is van marginale kosten, oftewel de kosten van extra verzekeringen, op marktaandelen. Een negatieve indicator duidt op concurrentie: lagere kosten leiden dan tot hogere marktaandelen. Figuur 2 laat de geschatte indicator van concurrentie zien op jaarbasis over 1995–2017.

Het eerste wat opvalt, is de sterke neerwaartse beweging in 2006, die duidt op een sprong naar sterkere concurrentie, want de kosten hebben een sterker direct effect

op het marktaandeel. In de jaren daarna wordt de concurrentie geleidelijk nog sterker. Het tweede wat opvalt, is dat na 2006 de concurrentie statistisch significant is: het 95-procents betrouwbaarheidsinterval ligt volledig beneden de nul-as, zij het dat dit in 2008 en 2009 slechts voor het 90-procents betrouwbaarheidsinterval geldt. Vóór 2006 is concurrentie nooit significant geweest. Kader 1 laat meer uitgebreid zien dat het verschil in concurrentie voor en na 2006 statistisch significant is.

Effect van winst op marktaandeel

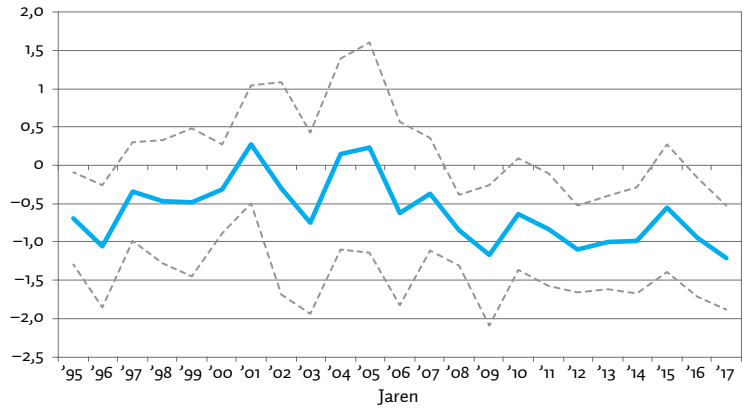
In een variant op het model worden marktaandelen vervangen door winsten (Boone, 2008). Bij de invloed van marginale kosten op *winsten* treedt er een gecombineerd effect op: als kostenvoordelen worden vertaald in lagere prijzen dan wordt een groter marktaandeel verkregen en daarmee de winst (winstmarge keer omvang van de afzet) vergroot, en voor zover er kostenvoordelen worden ingehouden, gaat de winstmarge omhoog. Figuur 3 toont hoe het effect van marginale kosten op de winsten van ziektekostenverzekeraars over de tijd een grotere (negatieve) waarde krijgt, wat duidt op meer concurrentie.

De Boone-indicator is in 2006 minder sterk toegenomen dan in de analyse van marktaandelen. Maar opnieuw is concurrentie in de jaren voor 2006 niet statistisch significant is, en na 2006 altijd.

Conclusies

De concurrentie tussen ziektekostenverzekeraars is sinds de hervorming van 2006 significant toegenomen. De operationele kosten van ziektekostenverzekeraars zijn sinds de stelselherziening veel lager dan daarvoor, vooral bij de basisverzekering. Door de veranderde rol van de ziektekostenverzekeraars zijn hun schaalvoordelen sinds 2006 veel groter dan voorheen. Uit het oogpunt van kosten zou een verdere consolidatie wenselijk zijn, maar uit het oogpunt van concurrentie moeten er genoeg spelers overblijven. De marktwerking heeft dus goed uitgepakt waar het de kostenefficiëntie van ziektekostenverzekeraars betreft. Uiteindelijk telt ook de kwaliteit van de zorg. Daarover doet dit onderzoek echter geen uitspraken.

Het effect van marginale kosten op winsten van ziektekostenverzekeraars per jaar FIGUUR 3



Noot: De blauwe lijn toont de Boone-indicator over de tijd, de twee andere lijnen geven het 95-procent-betrouwbaarheidsinterval aan

Data: DNB | ESB

Literatuur

Bikker, J.A. (2017) Competition and scale economy effects of the Dutch 2006 health-care insurance reform. *The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*, 42(1), 53–78.

Bikker, J.A. en M. van Leuvensteijn (red.) (2014) *A new measure of competition in the financial industry: the performance-conduct-structure indicator*. Londen/New York: Routledge.

Boone, J. (2008) A new way to measure competition. *The Economic Journal*, 118(531), 1245–1261.

F-test ter verificatie van de analyse

KADER 1

Het effect van marginale kosten op marktaandelen en winsten is voor en na 2006 flink veranderd en duidt erop dat de concurrentie is toegenomen. Is die toename ook statistisch significant? Dat analyseren we met een F-test.

Hoe groter de F-testwaarde, des te sterker het verschil. De eerste twee kolommen van het paneel 'marktaandelen' van tabel 2 tonen de F-testgrootheden voor 'alle ziektekostenverzekeraars'. Vóór 2006 betreft dat alleen de verzekeraars in de private sector, omdat van de voormalige ziekenfondsen geen gegevens beschikbaar zijn. De eerste regel toont de testen gebaseerd op aparte regressies voor en na de breuk van 2006, versus één regressie voor de gehele periode. De uitkomsten zijn allemaal significant op het hoogste betrouwbaarheidsniveau. Steeds wordt er, naast ongewogen regressies waarin elke verzekeraar even zwaar meetelt, ook de testuitkomst getoond van gewogen regressies, waarin elke euro betaalde premie even zwaar meetelt. Beide varianten leiden tot dezelfde uitkomst. Als robustness-test wordt er nog een andere specificatie berekend: een model met twee Boone-indicators en twee periode-dummy's (beide vóór en na 2006). Alle testen zijn significant op het 99-procents betrouwbaarheidsniveau.

Ook als we alleen naar de private verzekeraars kijken, dus zonder ziekenfondsen, vinden we dat de concurrentie is toegenomen. De derde en vierde kolom geven de uitkomsten voor alleen de particuliere ziektekostenverzekeraars, dus exclusief de voormalige ziekenfondsen, om zo te voorkomen dat de veranderde samenstelling van de verzekeraars bij de overgang in 2006 een rol zou spelen. Alle testen zijn weer significant op het 99-procents betrouwbaarheidsniveau, op één na die significant is op ongeveer het 90-procents betrouwbaarheidsniveau (in tabel 2 aangeduid met één *). De lagere significantie zou erop kunnen duiden dat de toegenomen concurrentie niet geheel is toe te schrijven aan de stelselherziening, maar ook aan de invloed van het toetreden van de voormalige ziekenfondsen tot de vrije verzekeringsmarkt.

F-testen op hogere concurrentie tussen ziektekostenverzekeraars na 2006 vergeleken met voor 2006 TABEL 2

	Marktaandelen				Winsten			
	Alle verzekeraars		Excl. vzf[1]		Alle verzekeraars		Excl. vzf[1]	
	Ongewogen	*Gewogen*	*Ongewogen*	*Gewogen*	*Ongewogen*	*Gewogen*	*Ongewogen*	*Gewogen*
Aparte regressies	458,60***	479,31***	528,88***	705,38***	71,04***	64,38***	14,69***	19,18***
Model met periode-dummy's	20,34***	15,28***	2,52*	12,68***	40,63***	37,92***	11,64***	7,39***

[1] *vzf = voormalige ziekenfondsen*

Noot: Waarden F(1,400)-test bij 90%, 95% en 99% betrouwbaarheid zijn respectievelijk 2,73, 3,86 en 6,70; het aantal gebruikte waarnemingen per test varieert van 427 tot 816

ESB

Kosten corona geven geen aanleiding om zorgstelsel fundamenteel te hervormen

De kosten van de coronacrisis zijn scheef verdeeld over de zorgverzekeraars, wat de onderlinge concurrentieverhoudingen kan verstoren. Ook zijn er extra voorzieningen voor een eventuele nieuwe virusuitbraak in de toekomst nodig die de markt niet vanzelf tot stand brengt. Betekent dit dat het Nederlandse systeem met gereguleerde marktwerking fundamenteel op de schop moet?

IN HET KORT

- De wettelijke catastroferegeling kan een ongelijke premiestijging tussen zorgverzekeraars grotendeels voorkomen.
- Via beschikbaarheidbijdragen aan zorgaanbieders kan de overheid voorzieningen voor een volgende pandemie financieren.
- De coronacrisis geeft geen aanleiding om het zorgstelsel met gereguleerde marktwerking fundamenteel te hervormen.

MARCO VARKEVISSER
Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)

ERIK SCHUT
Hoogleraar aan de EUR

Nederland heeft, om de woorden van premier Rutte tijdens zijn televisietoespraak van 16 maart jongstleden te gebruiken, door de uitbraak van het coronavirus momenteel te maken met "de grootste crisis in vredestijd". En dat geldt zeker ook voor onze gezondheidszorg. De huidige crisis zal voor de zorg in financieel en organisatorisch opzicht zowel op de korte als de middellange termijn belangrijke gevolgen hebben (Jeurissen et al., 2020). Naast de verwachte structurele stijging van de zorguitgaven (RIVM, 2020) zal de coronacrisis tijdelijk voor hoge extra kosten zorgen.

Met deze crisissituatie is ook de discussie weer opgelaaid over de toekomst van het zorgstelsel met gereguleerde marktwerking. Zo wordt de vraag opgeworpen of de huidige situatie niet aantoont dat marktwerking beter kan worden afgeschaft ten gunste van meer samenwerking (zie bijvoorbeeld Zorgvisie, 2020).

Het is indrukwekkend om te zien hoe ziekenhuizen, zorgverzekeraars en de overheid in onderlinge samenwerking hun uiterste best doen om de coronacrisis het hoofd te bieden. Een mooi voorbeeld hiervan zijn de gezamenlijke afspraken van de zorgverzekeraars over een continuïteitsbijdrage voor zorgaanbieders die in de financiële problemen (dreigen te) komen (ZN, 2020). Hetzelfde geldt voor de afspraken die de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa, 2020) – samen met het Ministerie van VWS, Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en de branchevereniging ActiZ – heeft gemaakt om de extra kosten van de tijdelijke locaties voor coronazorg te kunnen declareren.

Nut en noodzaak van deze samenwerking staan natuurlijk niet ter discussie. De mededingingsautoriteit heeft dan ook al laten weten er geen probleem in te zien dat zorgverzekeraars samen afspraken maken om financiële steun te geven aan zorgaanbieders, om zo de zorg tijdens en na de coronacrisis in stand te kunnen houden (ACM, 2020). Dit geeft aan dat het binnen het huidige zorgstelsel goed mogelijk is om, indien wenselijk, de marktwerking tijdelijk geheel of gedeeltelijk buiten werking te stellen.

Maar betekent de huidige samenwerking dan ook dat een terugkeer naar een zorgstelsel met gereguleerde marktwerking straks niet meer nodig is? Met andere woorden, moet alle marktwerking blijvend buitenspel worden gezet?

Deze discussie is extra relevant gezien het recent verschenen rapport over een toekomstbestendig zorgstelsel – in het kader van de Brede maatschappelijke heroverweging – waarin twee keuzes worden geschetst om de houdbaarheid van de toekomstige zorguitgaven te vergroten (Inspectie der Rijksfinanciën, 2020): versterking van gereguleerde marktwerking of juist versterking van gereguleerde samenwerking.

In onze ogen geven de huidige samenwerking en oplopende kosten geen aanleiding om het systeem van gereguleerde marktwerking te laten vallen. Allereerst is het goed om te beseffen dat er, op het gebied van samenwerking, ook onder normale omstandigheden al veel mogelijk is (Van der Schors et al., 2020).

Bovendien bevat ons zorgstelsel met gereguleerde marktwerking adequate beleidsinstrumenten die kunnen worden ingezet om – bij de exceptionele omstandigheden van nu, alsmede bij toekomstige catastrofes zoals nieuwe pandemieën – de kosten zo veel mogelijk gelijk te kunnen verdelen en de beschikbaarheid van de benodigde voorzieningen te kunnen waarborgen. In dit artikel gaan we in op de mogelijkheden die ons zorgstelsel nu al biedt.

Ongelijke kostenverdeling

De coronacrisis heeft forse financiële consequenties voor de zorgverzekeraars. Niet alleen vanwege de hoge extra zorguitgaven voor coronapatiënten, maar ook vanwege de sterk verminderde beleggingsopbrengsten van hun financiële buffers. Zo heeft zorgverzekeraar Menzis (2020)

onlangs laten weten dat, als gevolg van de sterk gedaalde beurskoersen, de positieve beleggingsresultaten van 2019 al binnen een paar maanden weer zijn verdwenen. Tegenover de gedaalde beleggingsopbrengsten staan overigens op korte termijn dalende uitgaven voor reguliere zorg: van de uitgestelde zorg zal naar verwachting een deel op termijn worden ingelopen, en een ander deel zal niet meer in te halen zijn of zichzelf oplossen (Gupta Strategists, 2020).

Gelukkig hebben de Nederlandse zorgverzekeraars aanzienlijke reserves om de forse klappen te kunnen opvangen. Wel zijn de reserves door de zorgverzekeraars de afgelopen jaren deels ingezet om de stijging van de zorgpremie te dempen. Niettemin hadden de zorgverzekeraars eind 2018 gemiddeld ongeveer 45 procent meer reserves dan minimaal vereist is door De Nederlandsche Bank (NZa, 2019). Deze ruime financiële buffers komen nu goed van pas.

Maar omdat de ene regio zwaarder wordt getroffen dan de andere, zal ook de rekening van de coronacrisis niet bij alle zorgverzekeraars gelijkelijk neerslaan. Zorgverzekeraars hebben namelijk van oudsher hun eigen kernregio's. Zo zijn de verzekeraars CZ en VGZ qua verzekerden sterk vertegenwoordigd in de door het coronavirus zwaarst getroffen provincies Noord-Brabant en Limburg (Vektis, 2020). Aangezien de financiële buffers niet van de ene naar de andere verzekeraar kunnen worden overgeheveld, betekent dit dat de lasten van de coronacrisis ongelijk over de zorgverzekeraars verdeeld worden. Dit kan leiden tot een onevenredige stijging van de nominale zorgpremie bij bepaalde verzekeraars.

Catastroferegeling voor verzekeraars

KADER 1

Verzekeraars komen in aanmerking voor een extra bijdrage uit het Zorgverzekeringsfonds als de kosten voor zorg in de Zorgverzekeringswet "in het catastrofejaar en het daaropvolgende kalenderjaar tezamen, voor een zorgverzekeraar hoger zullen zijn dan vier procent van het product van de gemiddelde vereveningsbijdrage en het op het moment van de toekenning van de vereveningsbijdrage over het catastrofejaar verwachte aantal verzekerden bij die verzekeraar" (art. 33 Zvw lid 2).

Het drempelpercentage van vier procent is gebaseerd op de spreiding qua schadelast, die onder normale omstandigheden van jaar tot jaar bij zorgverzekeraars optreedt (Tweede Kamer, 2013b). Alleen afwijkingen in de schadelast die groter zijn dan de standaarddeviatie komen in aanmerking voor een extra bijdrage, mits deze voortkomen uit een aanwijsbare catastrofe.

Aangezien de vereveningsbijdrage die een verzekeraar ontvangt gemiddeld ongeveer vijftig procent van zijn zorguitgaven dekt, treedt de catastroferegeling dus in werking wanneer er achteraf blijkt dat de feitelijke zorguitgaven van een verzekeraar als gevolg van de huidige pandemie meer dan twee procent hoger zijn dan vooraf voor die verzekeraar was verwacht.

Op basis van de huidige regeling geldt dan het hiernavolgende (Staatscourant, 2015). Ten eerste, als de catastrofeschadelast tussen de vier procent (drempel) en tien procent van de gemiddelde vereveningsbijdrage ligt, dan heeft een zorgverzekeraar recht op een extra bijdrage ter grootte van vijf derde van het verschil tussen de catastrofeschadelast en de drempel.

Dit impliceert dat, wanneer de catastrofelast de drempel van vier procent overschrijdt, een toenemend deel ervan zal worden vergoed. Bij een catastrofelast van tien procent zal deze zelfs volledig worden vergoed. Dan geldt immers dat de extra bijdrage vijf derde maal zes procent (te weten het verschil tussen catastrofelast en drempel) oftewel tien procent bedraagt (en dat dus de volledige catastrofelast wordt vergoed).

Ten tweede, als de catastrofeschadelast tien procent of meer bedraagt, dan heeft een zorgverzekeraar recht op een extra bijdrage die de meerkosten volledig dekt. De extra bijdrage is dan wel gemaximeerd op twintig procent van de gemiddelde vereveningsbijdrage. Omdat die gemiddelde vereveningsbijdrage ruwweg vijftig procent van de zorguitgaven van een verzekeraar dekt, komt deze bovengrens overeen met tien procent van de in normale omstandigheden verwachte zorguitgaven per verzekeraar. De eventueel resterende meerkosten boven deze bovengrens vallen buiten de regeling, en blijven dus volledig voor rekening van de zorgverzekeraar. Die moet dit bedrag dan uit zijn eigen financiële buffers bekostigen en/of de zorgpremie verhogen.

Zonder maatregelen kan dat de concurrentieverhoudingen tussen verzekeraars sterk verstoren – en daarmee de werking van ons zorgstelsel met gereguleerde marktwerking, omdat er dan een ongelijk speelveld ontstaat.

Catastroferegeling voor de zorgverzekering

Om voor de zorgverzekeraars zowel het financiële risico als de ongelijke verdeling daarvan te verzachten, is artikel 33 van de Zorgverzekeringswet (Zvw) relevant. Dit in 2013 gewijzigde wetsartikel bepaalt dat in het geval van een catastrofe – zoals een natuurramp, pandemie of kernexplosie – de overheid (in casu het Zorgverzekeringsfonds) een deel van de catastrofeschadelast van een verzekeraar voor haar rekening zal nemen, in de vorm van een extra bijdrage bovenop de voor het catastrofejaar toegekende vereveningsbijdrage (kader 1).

Met de catastroferegeling kan een verstoring van de concurrentie tussen zorgverzekeraars sterk worden gemitigeerd

De vereveningsbijdrage ontvangen zorgverzekeraars jaarlijks uit het Zorgverzekeringsfonds, dat wordt gevuld met inkomensafhankelijke bijdragen en met een (veel kleinere) rijksbijdrage. De vereveningsbijdrage is afhankelijk van de risicosamenstelling van de verzekerdenpopulatie van een verzekeraar, en heeft als doel om bij verzekeraars de prikkels voor risicoselectie weg te nemen (Van Kleef et al., 2019). In totaal dekken de vereveningsbijdragen ruim vijftig procent van de zorguitgaven die op grond van de Zorgverzekeringswet worden vergoed. In de rijksbegroting voor dit jaar is hiermee totaal een bedrag gemoeid van 26,2 miljard euro (Tweede Kamer, 2019).

Het idee achter deze catastroferegeling is dat, door de hiermee samenhangende overheidsgarantie, iedere zorgverzekeraar minder grote financiële buffers (reserves) hoeft aan te houden. En dat heeft een drukkend effect op de zorgpremie (Tweede Kamer, 2013a). Bovendien zorgt de catastroferegeling ervoor dat de kosten van catastrofes die een bepaalde drempel overschrijden gelijk worden verdeeld over de verzekeraars, waardoor een verstoring van de concurrentieverhoudingen tussen zorgverzekeraars sterk kan worden gemitigeerd.

Vergoeding van meerkosten

De precieze schadelast van de coronacrisis is natuurlijk nog niet bekend. Momenteel is het dus nog onduidelijk in hoeverre de catastroferegeling de ongelijke verdelingseffecten tussen zorgverzekeraars straks daadwerkelijk zal reduceren. Alleen wanneer de meerkosten voor een zorgverzekeraar beneden de drempel blijven van twee procent van de normaal verwachte zorguitgaven, komen deze volledig voor rekening van de zorgverzekeraar zelf. Wanneer deze verzekeraar dit volledig doorberekent in de nominale premie, dan betekent dat per premiebetalende verzekerde een *extra* premieverhoging van maximaal 75 euro per jaar.

Indien een verzekeraar als gevolg van de coronacrisis te maken krijgt met twee tot tien procent hogere zorguitgaven dan vooraf was verwacht, dan wordt echter, op grond van de catastroferegeling, vijf derde deel van deze meerkosten vergoed. Dit betekent dat een verzekeraar zelfs alle coronakosten vanuit het Zorgverzekeringsfonds vergoed krijgt wanneer deze vijf tot tien procent van zijn normaal verwachte zorguitgaven bedragen.

Zorgverzekeraars met hogere coronakosten kunnen dus dankzij deze regeling zelfs beter af zijn dan verzekeraars met lage coronakosten. Dit geldt echter niet voor verzekeraars met extreem hoge coronakosten. Voor zover namelijk hun kosten uitstijgen boven de tien procent van de verwachte schadelast (oftewel twintig procent van de gemiddelde vereveningsbijdrage), komen deze extra kosten volledig voor rekening van deze zorgverzekeraars.

Nominale zorgpremie 2021

Voor de burger is het van belang dat, door artikel 33 in de Zorgverzekeringswet, de extra zorgkosten ten gevolge van de coronacrisis niet volledig in de nominale zorgpremie van 2021 verrekend hoeven te worden. Dankzij de catastroferegeling zal de vergoeding van de extra coronakosten namelijk betaald worden vanuit het Zorgverzekeringsfonds. Dit betekent dat ruim de helft van de extra kosten moet worden gefinancierd via inkomensafhankelijke bijdragen – die grotendeels door werkgevers worden opgebracht. De overige kosten moeten in principe via de nominale premie worden gefinancierd.

De overheid kan de stijging van de inkomensafhankelijke bijdragen en nominale premies overigens beperken door tijdelijk de rijksbijdrage aan het Zorgverzekeringsfonds te verhogen. Een tijdelijke rijksbijdrage is ook van 2015 tot 2019 ingezet om de premiestijging te beperken ten gevolge van de overheveling van de wijkverpleging van de AWBZ naar de Zorgverzekeringswet. Vanwege het eenmalige en landelijke karakter van de coronacrisis ligt een dergelijke oplossing ons inziens ook nu voor de hand.

Bijdrage voor zorgvoorzieningen in crisistijd

Naast de huidige hogere kosten, zullen er ook kosten gemaakt moeten worden om "voorzieningen in te bouwen die buiten crisistijd 'overbodig' zijn" (Jeurissen et al., 2020). Wat betreft deze kosten ligt het voor de hand om aan bepaalde ziekenhuizen een beschikbaarheidbijdrage toe te kennen. Sinds 2012 kan de Nederlandse Zorgautoriteit, (NZa) op grond van artikel 56a van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg), een beschikbaarheidbijdrage aan zorgaanbieders betalen.

Deze jaarlijkse subsidie is bedoeld voor de bekostiging van belangrijke voorzieningen die financiële compensatie behoeven, omdat deze niet (of in onvoldoende mate) tot stand komen op een markt.

Momenteel worden beschikbaarheidbijdragen gebruikt bij de financiering van onder andere de medische vervolgopleidingen, acute verloskunde, spoedeisende zorg, traumahelikopters en gespecialiseerde brandwondenzorg. Mede vanwege de grote publieke belangen die ermee

gemoeid zijn, kunnen dergelijke onderdelen namelijk niet worden overgelaten aan de (jaarlijkse) onderhandelingen tussen onderling concurrerende zorgverzekeraars en zorgaanbieders.

Het huidige zorgstelsel met gereguleerde marktwerking kan dus afhankelijk van het type zorg en de omstandigheden indien wenselijk meer, minder of in het geheel geen marktwerking toelaten. Het gaat in het zorgstelsel daarom niet om een dichotome keuze tussen wel of geen markt, maar om marktwerking en overheidsregulering op maat die hand in hand gaan (Varkevisser, 2019).

Zodra het straks, na een grondige evaluatie, duidelijk is welke extra voorzieningen wenselijk zijn om in de toekomst snel te kunnen aanwenden wanneer zich onverhoopt weer een nieuwe besmettingsgolf of een pandemie voordoet, dan kan de Minister van VWS deze toevoegen aan de bijlage bij het Besluit beschikbaarheidbijdrage WMG (Staatsblad, 2012).

Vervolgens is het dan aan diezelfde minister om de zorgaanbieders aan te wijzen die belast worden met het beschikbaar maken ervan. De bijdrage kan bijvoorbeeld worden ingezet voor voorzieningen die nodig zijn om zowel een snelle opschaling van de IC-capaciteit als het aanleggen van voorraden van beschermingsmiddelen of medicatie mogelijk te maken.

Overigens zullen, net als de extra bijdragen inzake de catastroferegeling, de beschikbaarheidbijdragen eveneens moeten worden betaald vanuit het Zorgverzekeringsfonds. Ook deze betalingen zullen dus, zonder een extra rijksbijdrage aan dit fonds, leiden tot een stijging van de inkomensafhankelijke bijdragen en nominale premies.

Tot slot

Het staat buiten kijf dat de coronavirusuitbraak veel vergt van de Nederlandse gezondheidszorg. Maar het zorgstelsel heeft gelukkig belangrijke beleidsinstrumenten die kunnen worden ingezet zowel om de exceptionele omstandigheden (zoals die zich nu voordoen) in financieel-economische zin het hoofd te bieden als om ons beter voor te bereiden op mogelijke nieuwe rampen en pandemieën. Het huidige stelsel biedt bovendien de nodige flexibiliteit om, indien gewenst, de markt op onderdelen sterker te reguleren of zelfs geheel buitenspel te zetten.

Er zullen uit de huidige crisis ongetwijfeld nuttige lessen te trekken zijn over de optimale balans tussen samenwerking en concurrentie. Maar de uitzonderlijke omstandigheden van nu stellen ieder zorgsysteem, los van de precieze vormgeving, voor grote uitdagingen. De huidige capaciteitstekorten zijn dan ook geen gevolg van 'de marktwerking' in de zorg, zoals door sommigen wordt beweerd. Integendeel, juist voor de invoering van het zorgstelsel met gereguleerde marktwerking kende de Nederlandse gezondheidszorg capaciteitstekorten en lange wachtlijsten (Schut en Varkevisser, 2013).

De uitdagingen van de coronacrisis gelden niet alleen voor het Nederlandse zorgstelsel met zijn gereguleerde marktwerking, maar net zo goed voor de van oudsher door de overheid aangestuurde *National Health Service* in het Verenigd Koninkrijk – waar de capaciteitsproblemen en tekorten momenteel nog veel groter zijn (Calnan, 2020).

En aan de andere kant maken de Verenigde Staten duidelijk dat een sterk marktgericht zorgsysteem van grotendeels particuliere zorgverzekeringen, met hoge eigen risico's en veel onder- of onverzekerden, in het geheel niet in staat is om een goede back-up te bieden (Glied en Swartz, 2020).

De coronacrisis als zodanig geeft dus geen aanleiding om ons zorgstelsel met gereguleerde marktwerking straks fundamenteel anders te gaan inrichten.

Literatuur

ACM (2020) *Zorgverzekeraars mogen gezamenlijk zorgaanbieders financieel steunen tijdens coronacrisis*. Nieuwsbericht, 21 april. Te vinden op www.acm.nl.

Calnan, M. (2020) *England's response to the coronavirus pandemic*. HEPL blog series: Country Responses to the Covid19 Pandemic, 6 april. Te vinden op www.cambridge.org.

Glied, S. en K. Swartz (2020) *Using federal reinsurance to address the health care financial consequences of COVID-19*, 1 april. Health Affairs Blog. Te vinden op www.healthaffairs.org.

Gupta Strategists (2020) *In de slipstream van corona: een secundaire crisis in de zorg*. Studie Gupta Strategists. 24 maart. Te vinden op gupta-strategists.nl.

Inspectie der Rijksfinanciën (2020) *Naar een toekomstbestendig zorgstelsel*. Rapport Brede maatschappelijke heroverwegingen. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Jeurissen, P., E. Adang, F. Kruse en N. Stadhouders (2020) Coronavirus kan de zorg structureel veranderen. *ESB*, 105(4784), 168–170.

Kleef, R. van, R. van Vliet, F. Eijkenaar en W. van de Ven (2019) Compenseer zorgverzekeraars beter voor verlies op chronisch zieken. *ESB*, 104(4776), 373–375.

Menzis (2020) *Jaarresultaat 2019 in licht van coronacrisis*. Tekst te vinden op www.menzis.nl.

NZa (2019) *Monitor Zorgverzekeringen 2019*. Nederlandse Zorgautoriteit. Te vinden op nza.nl

NZa (2020) *NZa werkt mee aan bekostiging tijdelijke corona-units*. Nieuwsbericht, 21 april. Te vinden op www.nza.nl.

RIVM (2020) *Toekomstverkenning zorguitgaven 2015–2060*. RIVM-rapport 2020-0059.

Schors, W. van der, R. Kemp en M. Varkevisser (2020) Toepassing kartelverbod in de zorg laat veel ruimte voor samenwerking. *ESB*, 105(4783), 127–129.

Schut, F.T., en M. Varkevisser (2013) Tackling hospital waiting times: the impact of past and current policies in the Netherlands. *Health Policy*, 113(1-2), 127–133.

Staatsblad (2012) Besluit beschikbaarheidbijdrage WMG. *Staatsblad*, 396. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.

Staatscourant (2015) Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van 17 november 2015, kenmerk 370991-120804-Z, tot wijziging van de Regeling zorgverzekering in verband met het opnemen van bepalingen omtrent de berekening, de administratie en de wijze van betaling van extra bijdragen in geval van catastrofes. *Staatscourant*, 41997. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.

Tweede Kamer (2013a) *Wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, de Zorgverzekeringswet en de Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet teneinde daarin enkele verbeteringen aan te brengen, alsmede technische reparaties in diverse wetten (Veegwet VWS 2012): Memorie van Toelichting*. Kamerstuk 33507, nr. 3. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.

Tweede Kamer (2013b) *Wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, de Zorgverzekeringswet en de Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet teneinde daarin enkele verbeteringen aan te brengen, alsmede technische reparaties in diverse wetten (Veegwet VWS 2013): nota naar aanleiding van het verslag*, Kamerstuk 33507, nr. 6. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.

Tweede Kamer (2019) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2020: memorie van toelichting*. Kamerstuk 35300 XVI, nr. 2. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.

Varkevisser, M. (2019) Hand in hand: op zoek naar de juiste balans tussen marktwerking en overheidsingrijpen in de gezondheidszorg. *TPEdigitaal*, 13(3): 56–69.

Vektis (2020) *Zorgthermometer: verzekerden in beeld 2020*. Publicatie te vinden op www.vektis.nl.

ZN (2020) *ZN-brief aan gecontracteerde en niet-gecontracteerde aanbieders van overige zorg: continuïteitsbijdrage en vooruitbetaling*, 5 april. Te vinden op www.zn.nl.

Zorgvisie (2020) *Gaat gereguleerde marktwerking tot 2022 de ijskast in?* Tekst te vinden op www.zorgvisie.nl.

Begrotingsregels dempen collectieve zorguitgaven

De Nederlandse zorguitgaven vormen een integraal onderdeel van de Rijksbegroting, en zijn daarmee onderhevig aan de begrotingsregels van het kabinet. Tegelijkertijd lijken juist deze uitgaven lastig te sturen. Zijn begrotingsregels een effectief instrument om zorguitgaven te verminderen?

IN HET KORT

- Begrotingsregels voor de zorg gaan gepaard met lagere collectieve zorguitgaven.
- De Studiegroep Begrotingsruimte doet er goed aan om te adviseren de huidige begrotingssystematiek te blijven handhaven.
- Het is nog onduidelijk hoe de regels verschillende soorten zorguitgaven raken. Dit behoeft meer aandacht.

CHRISTIAAN SCHAKEL
Buitenpromovendus aan de Radboud Universiteit Nijmegen en thans werkzaam bij het Ministerie van Financiën

PATRICK JEURISSEN
Hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Het kabinet neemt in de coronacrisis verregaande maatregelen om zorgaanbieders financiële zekerheid te verschaffen. Budgettaire kaders worden feitelijk tijdelijk buiten spel gezet, ook in de zorg. Normaal zijn de Nederlandse zorguitgaven echter strikt onderdeel van de begrotingsregels van het kabinet. Via vooraf bepaalde meerjarige uitgavenkaders wordt de zorg 'gedisciplineerd'.

De zorguitgaven vallen echter lastig te beheersen. Dat geldt zeker niet allleen voor de autonome en moeilijk te sturen budgettaire effecten van de COVID-19-uitbraak. Ook de reguliere zorguitgaven zijn lastig te beheersen als gevolg van allerlei meer of minder autonome kostenaanjagers, zoals vergrijzing en technologische innovaties.

Tegelijkertijd wordt de uitgavenontwikkeling grotendeels bepaald door beslissingen buiten de invloedssfeer van de overheid – namelijk vanuit de behandelkamer van de dokter en vanuit de bestuurskamers van verzekeraars en zorgaanbieders.

Daarnaast speelt er dat de maatschappelijke en politieke weerstand tegen bezuinigingen op de zorg en het gebrek aan goede en tijdige informatie over de zorguitgaven het ingrijpen hier verder bemoeilijken. Een OESO-enquête uit 2015 toont aan dat Nederland, ten opzichte van andere landen, een flinke achterstand heeft wat betreft het voorzien in goede en tijdige informatie over zorguitgaven, waarbij de vertraging van de uitvoeringsinformatie kan oplopen tot circa twee jaar (OESO, 2015). Sindsdien zijn er echter wel enkele stappen gezet, bijvoorbeeld om de doorlooptijd van de diagnosebehandelcombinaties te verkorten.

Tot 2012 is er een continue overschrijding geweest van het budgettaire kader (Jeurissen, 2016). Deze overschrijdingen zijn in de praktijk nauwelijks gecompenseerd, met als resultaat dat ons land, na de Verenigde Staten, was uitgegroeid tot het op een na duurste zorgsysteem binnen de OESO.

De afgelopen jaren lieten een veel stabieler uitvoeringsbeeld zien, waardoor men niet of minder snel tot maatregelen hoefde over te gaan zoals ingrepen in het pakket, het aanpassen van eigen betalingen, of het rantsoeneren van zorg door volume- of prijsmaatregelen. In de curatieve zorg – dus alle zorg die erop gericht is om ziekten te genezen – is er zelfs sprake geweest van aanzienlijke onderschrijdingen. Het gevolg is dat Nederland in de afgelopen jaren teruggegleden is van het op een na duurste zorgstelsel binnen de OESO naar een plek net buiten de top tien.

Begrotingsregels hebben mogelijk bijgedragen aan het beheersen van de zorguitgaven. Binnenkort komt de zestiende Studiegroep Begrotingsruimte met een advies over begrotingsdoelstellingen en begrotingssystematiek in de komende kabinetsperiode. De vorige Studiegroep signaleerde dat het Nederlandse begrotingsbeleid internationaal goed staat aangeschreven. Met name het hanteren van uitgavenplafonds voor de middellange termijn wordt gezien als een effectief instrument om de overheidsuitgaven te beheersen. Maar hoe effectief zijn begrotingsregels in het beperken van zorguitgaven? In dit artikel analyseren we de relatie tussen begrotingsregels en zorguitgaven in 32 OESO-landen.

Begrotingsregels

Budina et al. (2012) laten zien dat er in de afgelopen decennia sprake is geweest van een flinke toename van het gebruik van begrotingsregels voor alle categorieën van overheidsuitgaven, in zowel geïndustrialiseerde als ontwikkelingslanden. Figuur 1 toont deze ontwikkeling aan voor de (op dat moment) 35 OESO-landen.

In EU-verband is verder het Verdrag van Maastricht (1992) van belang. Toen spraken de lidstaten af dat het begrotingstekort van individuele lidstaten niet meer dan drie procent van het bbp zou mogen bedragen, en de begrotingsschuld niet meer dan zestig procent. Als landen zich hier niet aan houden dan volgen er in beginsel sancties.

In figuur 2 is te zien dat, grofweg vanaf de financiële en economische crisis van 2008, de collectieve zorguitgaven voor de OESO-landen hoger lagen in landen die geen begrotingsregel voerden. Dit kan erop duiden dat landen die in deze periode een actiever begrotingsbeleid hadden beter in staat waren om hun zorguitgaven te beteugelen.

Begrotingsregels stellen weliswaar een limiet aan de totale uitgaven, maar zijn niet richtinggevend voor hoe hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft in haar vorige rapport vastgesteld dat begrotingsbeleid slechts zo succesvol is als het politieke draagvlak ervoor (Studiegroep Begrotingsruimte, 2016). Dit is een belangrijke constatering, die zeker geldt voor de toepassing van de regels op de collectief gefinancierde zorg. Indien dit draagvlak ontbreekt, zullen de regels in de praktijk weinig effectief blijken. Dit is niet alleen de opvatting van de Studiegroep Begrotingsruimte, maar hierover bestaat er ook brede consensus in de literatuur (Schakel et al., 2017).

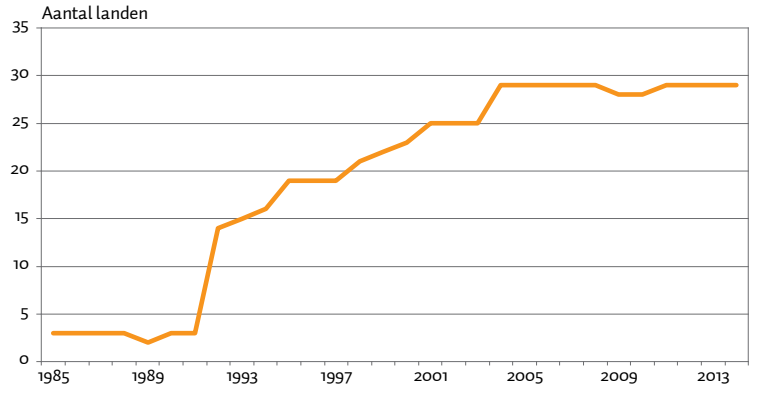
Methode

Recent hebben wij voor 32 OESO-landen de relatie onderzocht tussen begrotingsregels en collectief gefinancierde zorguitgaven, vanaf 1985 tot en met 2014 (Schakel et al., 2018).

We maken onderscheid tussen enerzijds 'begrotingsregels' in het algemeen (hiervan is sprake indien een land over een willekeurige regel beschikt), en anderzijds een van de verschillende soorten begrotingsregels: (1) een uitgavenregel (die een limiet stelt aan de uitgaven), (2) een regel voor een financieringstekort (die een limiet stelt aan het tekort), (3) een regel voor een evenwichtige begroting (die een limiet stelt aan de uitgaven ten opzichte van het inkomen, zoals de drieprocentsnorm uit Brussel), en (4) een inkomstenregel (die een limiet of bodem stelt aan de hoogte van inkomsten).

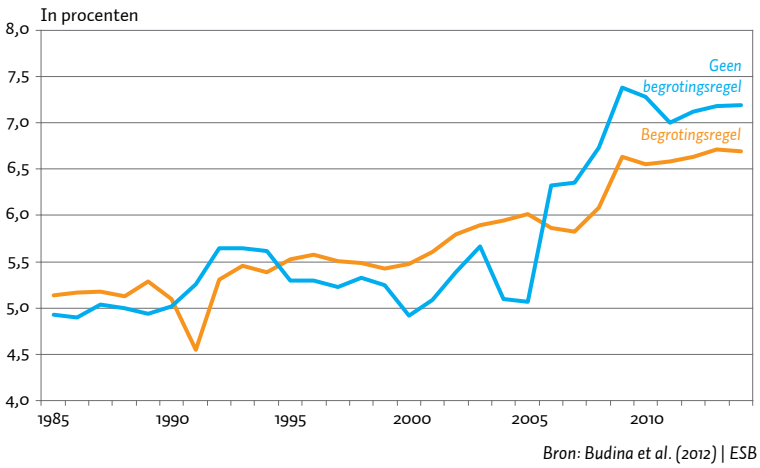
We hebben de collectieve zorguitgaven voor inflatie gecorrigeerd. We corrigeren in onze analyse ook voor het bruto binnenlands product (bbp), de hoogte van het begrotingstekort, het bevolkingsaantal, en of een lidstaat in enig jaar onder het saneringsregime van het IMF viel. De

Aantal OESO-landen dat begrotingsregels voor collectieve zorguitgaven kent FIGUUR 1



Bron: Budina et al. (2012) | ESB

Collectieve zorguitgaven van OESO-landen met en zonder begrotingsregel FIGUUR 2



Bron: Budina et al. (2012) | ESB

analyse is uitgevoerd op macroniveau. Andere maatregelen die de zorguitgaven zouden kunnen beperken, zijn dus niet meegenomen in de analyse.

Vanwege de niet-willekeurige toewijzing van de begrotingsregels en de grote variantie in zowel de externe omgeving (zoals de invloed van de mondiale economie) als in land-specifieke interne eigenschappen (zoals attitude ten opzichte van zorguitgaven), maken we gebruik van een *fixed-effects*-model.

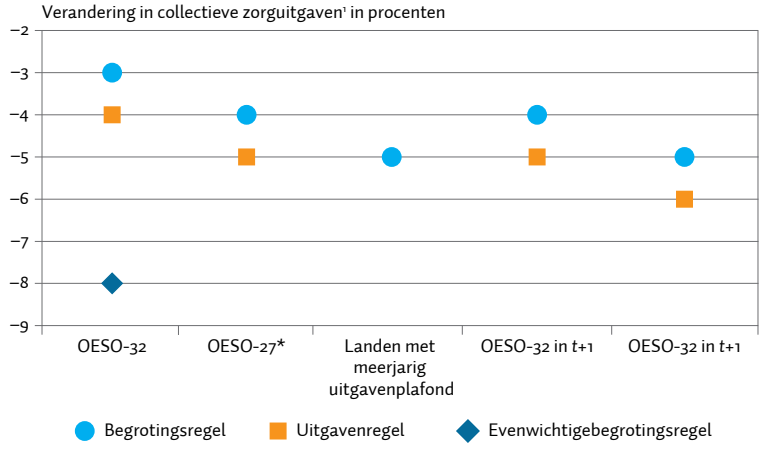
Een belangrijke vervolgvraag is tot welke beheersingsstrategieën begrotingsregels precies leiden

We focussen bij onze analyse op het al dan niet hebben van een begrotingsregel, om vast te kunnen stellen of dit in zijn algemeenheid bijdraagt aan lagere zorguitgaven. Daarnaast onderzoeken we de invloed van specifieke begrotingsregels. We focussen verder op uitgavenregels en op regels voor een evenwichtige begroting, omdat deze direct aangrijpen op de uitgavenkant van de begroting. Een interactie-effect met de variabele 'meerjarig budgettair kader' laat vervolgens zien of dit de budgettaire beheersbaarheid verder verbetert.

Zorgstelsels met verzekerde aanspraken kennen veelal grotere beheersingsuitdagingen. Om die reden sluiten wij een groep landen uit die zich kenmerken door beperkte regulering en passieve zorginkoop (Wendt, 2009). Deze groep bestaat uit Oostenrijk, België, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg. Nederland valt, onder meer vanwege striktere regulering, binnen de groep landen die wel bestudeerd worden.

Tot slot onderzoeken we, door tijdsvertraging toe te passen, de effectiviteit van deze regels in t+1 en t+2 jaar na invoering. Zo kunnen we beoordelen of de regels enige tijd na de invoering meer impact krijgen.

Begrotingsregels gaan gepaard met per saldo lagere zorguitgaven FIGUUR 3



[1] *Gecorrigeerd voor inflatie, het bbp, de hoogte van het begrotingstekort, het bevolkingsaantal en of een lidstaat in enig jaar onder het saneringsregime van het IMF viel*
* *OESO-32 zonder Oostenrijk, België, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg*

ESB

Resultaten

Figuur 3 presenteert de grafische weergave van de voornaamste schattingsuitkomsten. Het effect van een begrotingsregel (samengesteld uit een uitgavenregel, een regel voor een financieringstekort of een inkomstenregel)op de collectieve zorguitgaven bedraagt circa drie procent voor de OESO-32 – dus een begrotingsregel voor de zorg gaat gepaard met per saldo lagere zorguitgaven.

Opmerkelijk is verder dat het voeren van supranationale regels voor een evenwichtige begroting, zoals de drieprocentsnorm uit Brussel, in verband wordt gebracht met maar liefst circa acht procent lagere uitgaven. Deze regel combineren landen vaak met begrotingsregels op nationaal niveau. Het effect wordt deels veroorzaakt door het specifiek stringente bezuinigingsbeleid binnen Europa, als antwoord op de nasleep van de financiële crisis in 2008.

Figuur 3 laat ook zien dat het effect van een begrotingsregel op de collectieve zorguitgaven groter is als we de groep landen die zich kenmerken door beperkte regulering en passieve zorginkoop weglaten (OESO-27). Zorgstelsels met een passieve zorginkoop lijken dus minder goed in staat om de uitgaven door middel van begrotingsregels te beheersen. Dit suggereert dat het effect van begrotingsregels mede bepaald wordt door de complementariteit met het bredere zorgsysteem en de actieve zorginkoop.

Daarnaast impliceert figuur 3 dat er sprake lijkt te zijn van een vertraagde effectiviteit van begrotingsregels – want één of twee jaar na de implementatie van een begrotingsregel, zien we grotere effecten dan in het eerste jaar.

Tot slot vinden we enige aanknopingspunten dat, wanneer het stelsel van begrotingsregels meerjarige uitgavenplafonds bevat, dit leidt tot aanvullend potentieel voor uitgavenreductie ten opzichte van landen met kaders voor slechts een jaar.

Beperkingen

Het gebruikte *fixed-effects*-model sluit niet alle endogeniteitsproblemen uit: het is bijvoorbeeld denkbaar dat niet de begrotingsregel maar de begrotings*discipline* bepalend is voor een lager uitgavenniveau. Landen met een strengere begrotingsdiscipline beschikken in dat geval dan vaker ook over begrotingsregels. Het hebben van een regel is dan in wezen niets meer dan een uiting van hun politiek-bestuurlijke voorkeur om tijdig in te grijpen.

Ook leggen wij in onze studie niet de relatie bloot tussen mogelijke over- en onderschrijdingen van het kader en het hebben van een regel, maar kijken we naar de gerealiseerde uitgaven. Directe analyse van de budgetresultaten (de over- of onderschrijdingen van het zorgkader in enig jaar) zegt wellicht meer over de effectiviteit van de gehanteerde begrotingsregels, maar een knelpunt hierbij is wel

de beschikbaarheid van goed vergelijkbare realisatiecijfers. Daarbij kijken wij ook niet naar de kwaliteit van de zorg en de effectiviteit van de zorguitgaven; daarvoor zijn er meer data nodig over waar de zorguitgaven naartoe gaan.

Een belangrijke vervolgvraag is wat de relatie is tussen deze begrotingsregels en de specifieke beheersingsstrategieën, zoals de verschuiving van publieke uitgaven naar het private en het toepassen van (deel)budgetten. Het zou immers goed kunnen dat begrotingsregels niet neutraal zijn wat betreft het soort van uitgaven, inclusief de allocatieve doelmatigheid daarvan. Er zijn bijvoorbeeld sterke indicaties dat preventie meer te lijden heeft van stringent financieel beheer dan de curatieve zorg binnen het ziekenhuis (OESO, 2015).

Het zou verstandig zijn, mede met het oog op de huidige COVID-19 uitbraak waar ook verbanden liggen met een goed systeem van collectieve preventie en gezondheidsbescherming, om begrotingsregels mede op dit soort effecten te ijken.

Conclusies en aanbevelingen

Het toepassen van begrotingsregels lijkt een dempende invloed te hebben op de collectieve zorguitgaven. Meerjarige uitgavenkaders, zoals gebruikelijk in ons land, versterken daarbij de budgettaire beheersbaarheid. Continuering van dit generieke kader ligt dan ook voor de hand.

Het zou echter goed kunnen dat zo'n generiek kader beter functioneert met wat aanvullende regels die onbedoelde effecten tegengaan of binnen een bandbreedte plaatsen, bijvoorbeeld om collectieve preventie beter te beschermen tegen het bezuinigen, of om verschuivingen te voorkomen van publiek naar privaat.

Deze verschuivingen van publiek naar privaat kunnen weliswaar leiden tot besparingen op het overheidsbudget, maar burgers zouden dit kunnen opvatten als niet of moeilijk te ontlopen vaste lasten. Van sommige reguliere zorg is het immers aannemelijk dat het gros van de bevolking deze toch wel zal afnemen, en zelfs dat dit vanuit collectief punt wenselijk is.

Het kan echter zo zijn dat zorg die anders van publiek naar privaat zou worden verschoven uit bezuinigingsoogpunt toch naar de aanvullende verzekering wordt verbannen. In dergelijke gevallen lijkt de afweging doelmatiger om deze aanspraken toch in het basispakket op te nemen, bijvoorbeeld omdat van een aanvullende zorgverzekering de beheerskosten een stuk hoger zijn.

Daarnaast kunnen binnen het begrotingsproces bepaalde uitgavencategorieën (onbewust) ook worden ontzien van bezuinigingen. Curatieve zorg is bijvoorbeeld beter 'beschermd' dan preventieve zorg. Begrotingsregels kunnen dus een allocatieve functie hebben; ze kunnen ertoe leiden dat in bepaalde uitgavencategorieën (onbewust) meer wordt bezuinigd dan in andere. Druk om te bezuinigen kan zich vertalen in het ontzien van specifieke zorgsectoren ten koste van andere zorgsectoren.

De (verborgen) allocatieve functie van begrotingsregels is wellicht voor verbetering vatbaar. We kunnen bijvoorbeeld denken aan het sturen op de bruto-zorguitgaven (inclusief de eigen betalingen), waarmee er een zorgvuldigere afweging gemaakt kan worden tussen de collectieve en private uitgaven aan de zorg, of waarmee we deze afweging in ieder geval inzichtelijk kunnen maken.

Tot slot zou een objectieve epidemiologische raming van de vraag naar zorg kunnen leiden tot een betere verdeling van de beschikbare middelen over de verschillende deelkaders, en aldus de allocatieve efficiëntie kunnen bevorderen.

Advies aan de Studiegroep

Het advies van de Studiegroep dient om het kabinet te ondersteunen bij het maken van een goede afweging voor het te voeren begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode. De Studiegroep Begrotingsruimte zou er conform de uitkomsten van ons onderzoek goed aan doen om te adviseren om de huidige begrotingssystematiek op hoofdlijnen te handhaven, en dus een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven te behouden en daarbij drie budgetdisciplinesectoren (rijksbegroting, zorg, sociale zekerheid) te hanteren en daarop te sturen. De evaluaties van ons stelsel zijn immers positief bevonden door zowel eerdere studiegroepen als internationaal.

Ons empirisch onderzoek maakt duidelijk dat dit soort van begrotingsregels voor de zorg ook effectief zijn. Tegelijkertijd zijn wij van mening dat de allocatieve functie van de begrotingsregels meer aandacht behoeft. Hiermee kunnen eventuele ongewenste gevolgen van begrotingsregels worden voorkomen. Zowel het Centraal Planbureau als het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu stellen in recente publicaties dat de zorguitgaven – bij ongewijzigd beleid – de komende decennia fors verder zullen oplopen (CPB, 2019; VTV, 2018). Het effect van de begrotingsregels op de (deel)budgetten en de onderverdeling tussen private en publieke uitgaven wordt vanuit dat perspectief alleen maar belangrijker. Het verdient dan ook aanbeveling om de gevolgen van begrotingsregels nader te onderzoeken.

Literatuur

Budina, N.T., A. Schaechter, A. Weber en T. Kinda (2012) *Fiscal rules in response to the crisis – toward the 'next-generation' rules: a new dataset*. IMF Working Paper, WP/12/187.

CPB (2019) Middellangetermijnverkenning zorg 2022–2025. CPB Raming, 18 november.

IMF (2015) *Fiscal rules dataset 1985–2014*. Te vinden op www.imf.org.

Jeurissen, P.P.T. (2016) *Steeds meer zorg, een betaalbare oplossing?* Inaugurele rede, Radboud Universiteit, te vinden op www.bewustzijnsproject.nl.

OESO (2015) *Fiscal sustainability of health systems: bridging health and finance perspectives*. Parijs: OECD Publishing.

OESO (2019) *OECD health statistics 2019*. Te vinden op www.oecd.org.

Schakel, H.C., P.P.T. Jeurissen en S. Glied (2017) The influence of fiscal rules on healthcare policy in the United States and The Netherlands. *The International Journal of Health Planning and Management*, 32(4), 595–607.

Schakel, H.C., E.H. Wu en P. Jeurissen (2018) Fiscal rules, powerful levers for controlling the health budget? Evidence from 32 OECD countries. *BMC Public Health*, 18(1), 300.

Studiegroep Begrotingsruimte (2016) *Van saldosturing naar stabilisatie*. Vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, 1 juli. Te vinden op www.rijksbegroting.nl.

VTV (2018) VTV-2018: Volksgezondheid Toekomst Verkenning. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Te vinden op www.rivm.nl.

Wendt, C. (2009) Mapping European healthcare systems: a comparative analysis of financing, service provision and access to healthcare. *Journal of European Social Policy*, 19(5), 432–445.

Patiënt kiest niet vanzelf het voorkeursziekenhuis van de zorgverzekeraar

Ons zorgstelsel kent een belangrijke regierol voor zorgverzekeraars bij het inkopen van goede en doelmatige zorg. Zorgverzekeraars kunnen deze rol beter vervullen als zij patiënten kunnen sturen naar voorkeursaanbieders. In de praktijk blijkt dat echter lastig. We onderzoeken mogelijke factoren die een rol spelen in de keuze van de patiënt voor een bepaalde aanbieder.

IN HET KORT

- Het 'sturen' van verzekerden naar voorkeursziekenhuizen door zorgverzekeraars is moeilijk.
- Goede ervaringen en het advies van de huisarts wegen vaak zwaarder bij de ziekenhuiskeuze dan het verzekeraarsadvies.
- Zorgverzekeraars kunnen hun onderhandelingspositie verbeteren door meer kwaliteitsinformatie te delen met huisartsen.

NANNE VAN VELZEN
Student aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

STÉPHANIE VAN DER GEEST
Universitair docent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

In ons zorgstelsel – met gereguleerde concurrentie – hebben zorgverzekeraars een belangrijke regierol. Namens hun verzekerden onderhandelen ze met aanbieders over de prijs, kwaliteit en doelmatigheid van curatieve zorg. Zorgverzekeraars worden hiertoe geschikt geacht omdat ze betere informatie hebben over de kwaliteitsverschillen tussen aanbieders dan bijvoorbeeld de overheid of individuele patiënten. Ook hebben ze, door de onderlinge concurrentie op de zorgverzekeringsmarkt, een belang bij zorgverlening tegen een gunstige prijs-kwaliteitverhouding.

Een verzekeraar staat sterker bij zulke onderhandelingen als hij een zorgaanbieder meer van zijn verzekerden in het vooruitzicht kan stellen. Dus is het belangrijk voor hun onderhandelingspositie op de zorginkoopmarkt dat verzekeraars de keuzen van hun verzekerden kunnen 'sturen' naar aanbieders waarmee er gunstige contractuele afspraken te maken zijn. Zonder deze effectieve sturing kunnen zorgverzekeraars hun 'regierol', gericht op het stimuleren van doelmatigheid en kwaliteitsverbeteringen, minder goed vervullen. Daarom onderzoeken we in dit artikel de potentie tot het sturen van patiënten naar de voorkeursziekenhuizen van de verzekeraar.

Huidige sturing weinig succesvol

Zorgverzekeraars mogen hun verzekerden financieel stimuleren om te kiezen voor gecontracteerde (voorkeurs)aanbieders. Dit kunnen zij doen door de vergoeding voor niet-gecontracteerde zorg te beperken, of door te bepalen dat, wanneer er met een aanbieder bijzondere afspraken over kwaliteit en doelmatigheid zijn gemaakt, een verzekerde daar geen eigen risico verschuldigd is. De verzekerde heeft dan een keuze tussen enerzijds volledig vergoede zorg en anderzijds deels vergoede zorg.

De huidige financiële sturingsinstrumenten zijn echter weinig effectief. Het financiële voordeel voor de verzekerde bij een keuze voor de voorkeursaanbieder is te gering of te onduidelijk en onzeker (Van der Geest en Varkevisser, 2018). Mede daarom proberen zorgverzekeraars hun verzekerden doorgaans in de praktijk met kwaliteitsargumenten te overtuigen. Door het publiekelijk aanwijzen van voorkeursaanbieders, kunnen patiënten zien bij welke zorgaanbieders ze het beste terecht kunnen.

Dat een verzekerde zo'n voorkeursaanbieder kiest, is echter niet vanzelfsprekend. Lang niet iedereen staat open voor een verzekeraarsadvies (Bes et al., 2012). Bijvoorbeeld omdat mensen hun keuze baseren op de kortste reistijd (Victoor et al., 2016), of omdat ze weinig vertrouwen hebben in verzekeraarsadviezen. Al sinds de invoering van het zorgstelsel met gereguleerde concurrentie kampen zorgverzekeraars met een serieus vertrouwensprobleem (Boonen en Schut, 2009). Mensen hebben aanzienlijk minder vertrouwen in zorgverzekeraars dan in zorgverleners en ziekenhuizen (Hoefman et al., 2015). Veel verzekerden denken dat zorgverzekeraars primair geïnteresseerd zijn in geldbesparing.

Daarnaast maken patiënten gebruik van andere informatiebronnen. Vooral hecht men wat betreft de keus van een geschikte aanbieder veel waarde aan het advies van de huisarts, en ook vinden mensen de ervaringen van hun familie en vrienden met de zorg belangrijk (Van der Geest en Varkevisser, 2012). Bovendien vertrouwen patiënten ook op hun eigen ervaringen. Het is prettig om een ziekenhuis te kiezen waar men al eens eerder goed is behandeld en waarin men dus vertrouwen heeft (Victoor et al., 2016). Door middel van een keuze-experiment is het mogelijk om te achterhalen welk belang mensen hechten aan ervaringen en (tegengestelde) adviezen.

Keuze-experiment

Via een korte vragenlijst is respondenten gevraagd om zich in te leven in vier hypothetische keuzesituaties, zoals beschreven in kader 1. In elk van de situaties worden respondenten, na een bezoek aan de huisarts, doorverwezen naar een ziekenhuis voor nader onderzoek of een eenvoudige medische ingreep. Ze kunnen dan kiezen uit twee fictieve ziekenhuizen op gelijke reisafstand. Per situatie verschillen de ziekenhuizen van elkaar op de volgende drie kenmerken: ten eerste wel of geen voorkeursstatus van de verzekeraar, ten tweede wel of niet geadviseerd door de huisarts, en ten derde of het ziekenhuis vanwege eerdere behandelingen wel of niet vertrouwd voelt. Hoewel men niet kan uitsluiten dat respondenten in werkelijkheid soms andere keuzes zullen maken, levert dit keuze-experiment meer inzicht op in welke adviezen en ervaringen voor mensen het zwaarst wegen.

In elke keuzesituatie wijst een fictieve zorgverzekeraar één van de twee ziekenhuizen aan als voorkeursziekenhuis, omdat de verzekeraar vindt dat het de beste kwaliteit zorg levert tegen een relatief lage prijs. De kwaliteitsvoordelen ten opzichte van het andere ziekenhuis en het relatieve prijsverschil zijn niet nader gespecificeerd. Aan de respondenten is gevraagd om bij elke situatie aan te geven welk ziekenhuis ze zouden kiezen.

Aan het onderzoek hebben mensen meegedaan van achttien jaar of ouder. De vragenlijst is in 2018 door 425 respondenten ingevuld. In de respons zijn vrouwen (64 procent) en hoogopgeleiden met minimaal een afgeronde hbo of universitaire bacheloropleiding (40 procent) licht oververtegenwoordigd. Qua leeftijdsopbouw is de steekproef een vrij goede afspiegeling van de Nederlandse bevolking, met een kleine oververtegenwoordiging van 20- tot 25-jarigen (28 procent). Het percentage 65-plussers komt met zeventien procent overeen met het landelijke aandeel.

Vier hypothetische keuzesituaties

KADER 1

Iedere respondent krijgt de volgende vier hypothetische keuzesituaties voorgelegd. In de eerste situatie verneemt de respondent alleen dat de verzekeraar een van de ziekenhuizen heeft aangewezen als voorkeursziekenhuis. In de tweede situatie moet men zich voorstellen dat men eerder in het andere ziekenhuis goed was behandeld, maar nog nooit in het voorkeursziekenhuis van de verzekeraar is geweest. In de derde situatie adviseert de huisarts om naar het andere ziekenhuis te gaan, dus niet naar het voorkeursziekenhuis. In beide ziekenhuizen is men nog niet eerder geweest. In de laatste situatie is er opnieuw sprake van een ander huisartsadvies dan dat van de zorgverzekeraar. Bovendien heeft men al een positieve eigen ervaring gehad in dit door de huisarts geadviseerde ziekenhuis.

Aantal respondenten dat het voorkeursziekenhuis koos van de zorgverzekeraar

TABEL 1

Situatie		Keuze voorkeursziekenhuis
1.	Alleen het advies van de verzekeraar	392 (92%)
2.	Positieve ervaring in ander ziekenhuis	79 (19%)
3.	Huisarts adviseert ander ziekenhuis	24 (6%)
4.	Positieve ervaring & advies huisarts	26 (6%)

ESB

Gemiddeld marginaal effect op de keuzekans van het voorkeursziekenhuis (in procentpunt) TABEL 2

	Marginaal effect
Algemeen:	
Positieve ervaring in ander ziekenhuis	−33***
Huisarts adviseert ander ziekenhuis	−43***
Positieve ervaring & advies huisarts	−45***
Ouder dan 65 jaar:	
Positieve ervaring in ander ziekenhuis	+6**
Huisarts adviseert ander ziekenhuis	+10***
Positieve ervaring & advies huisarts	+14***
Hoogopgeleid:	
Huisarts adviseert ander ziekenhuis	−10**

/ Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentsniveau; standaardfouten zijn gecorrigeerd voor clustering.De tabel toont alleen de significante marginale effecten.*

ESB

Keuze voorkeursziekenhuis

Zonder tegengestelde eigen ervaring of een ander huisartsadvies kiest vrijwel iedereen voor het voorkeursziekenhuis van de zorgverzekeraar (tabel 1). In het fictieve geval dat men eerder goed is behandeld in het andere ziekenhuis, volgt nog maar negentien procent het advies van de zorgverzekeraar op. Slechts zes procent zou naar het voorkeursziekenhuis van de zorgverzekeraar gaan, ook al zou hun huisarts een ander ziekenhuis adviseren. Als er sprake is van een positieve eerdere ervaring gecombineerd met een voorkeur van de huisarts, zou eveneens slechts zes procent naar het voorkeursziekenhuis van de verzekeraar gaan. Bijna acht procent kiest in geen enkele hypothetische situatie voor het voorkeursziekenhuis, terwijl drie procent in alle voorgelegde situaties, ongeacht het advies van de huisarts en de eigen positieve ervaringen elders, wél naar het voorkeursziekenhuis van de zorgverzekeraar zou gaan.

De weging van het advies van de zorgverzekeraar

Om erachter te komen welke adviezen en ervaringen voor mensen het zwaarst wegen, hebben we alle door de respondenten gemaakte keuzes in samenhang geanalyseerd. Met behulp van een logistische regressie-analyse is er geschat in welke mate de kans dat iemand, ceteris paribus, voor het voorkeursziekenhuis van de verzekeraar kiest, verandert wanneer er sprake is van een positieve eigen ervaring in een ander ziekenhuis en/of van een ander advies van de huisarts.

Het advies van de huisarts heeft ceteris paribus een groot effect op de keuzekans van het voorkeursziekenhuis (zie tabel 2). In het geval dat het advies van de huisarts afwijkt van het advies van de zorgverzekeraar, neemt de kans dat het voorkeursziekenhuis wordt gekozen af met gemiddeld 43 procentpunt. De kans dat het voorkeursziekenhuis van de verzekeraar wordt gekozen neemt – ceteris paribus – gemiddeld af met een derde als de patiënt eerder in een ander ziekenhuis een goede ervaring heeft gehad.

Verschillen tussen groepen patiënten

Ten opzichte van mensen onder de 65 jaar lijken 65-plussers in alle situaties meer geneigd te zijn om de voorkeursaanbieder van de zorgverzekeraar te kiezen. Dat bevestigt eerder onderzoek (Bes et al., 2012). Hogeropgeleiden lijken ten opzichte van lageropgeleiden minder gemakkelijk te 'sturen' wanneer de huisarts een ander ziekenhuis aanbeveelt dan het voorkeursziekenhuis van de zorgverzekeraar. Kennelijk hebben vooral hoogopgeleiden veel vertrouwen in het advies van een zorgprofessional.

Tot slot

Het zorgstelsel heeft vanuit het oogpunt van doelmatigheid en kwaliteit baat bij een sterke onderhandelingspositie van verzekeraars. Die onderhandelingspositie ten opzichte van ziekenhuizen wordt verzwakt als verzekerden moeilijk zijn te sturen in hun keuzegedrag voor ziekenhuizen.

Om effectief te kunnen sturen, is het allereerst cruciaal dat zorgverzekeraars aan hun verzekerden goed uitleggen waarom ze een voorkeur voor bepaalde ziekenhuizen hebben. Hiervoor blijft het noodzakelijk te investeren in objectieve kwaliteitsinformatie die voor verzekerden goed te begrijpen is. Verder moeten verzekeraars de beschikking krijgen over financiële sturingsinstrumenten met een betere prikkelwerking. Heldere informatie over de voordelen van aangewezen voorkeursziekenhuizen, al dan niet gecombineerd met een effectieve financiële stimulans, zou patiënten met positieve ervaringen in andere ziekenhuizen toch kunnen motiveren om het advies van de zorgverzekeraar te volgen.

Ten slotte zouden, voor een effectieve sturing, zorgverzekeraars meer samenwerking met huisartsen kunnen zoeken. Ons keuze-experiment heeft laten zien dat, als de huisarts een ander ziekenhuis aanbeveelt, het voorkeursziekenhuis van de verzekeraar zeker geen vanzelfsprekende keuze is. Verzekerden hechten veel waarde aan het advies van de huisarts. Het is van belang dat zorgverzekeraars hun informatie over de relatieve kwaliteit en doelmatigheid van de zorgverlening in ziekenhuizen met huisartsen delen en bespreken. Mogelijk dat er via de huisartsen dan meer verzekerden overtuigd raken van de feitelijke voordelen van aangewezen voorkeursziekenhuizen en hiervoor ook kiezen.

Literatuur

Bes, R., S. Wendel en J. de Jong (2012) Het vertrouwensprobleem van zorgverzekeraars. *ESB*, 97(4647), 676–678.

Boonen, L. en E. Schut (2009) Zorgverzekeraars kampen met vertrouwensprobleem. *ESB*, 94(4572), 678–681.

Geest, S. van der, en M. Varkevisser (2012) Zorgconsumenten en kwaliteitsinformatie. *ESB*, 97(4631), 174–176.

Geest, S. van der, en M. Varkevisser (2018) Sturing via eigen risico heeft beperkt effect. *ESB*, 103(4757), 22–23.

Hoefman, R.J., A.E.M. Brabers en J.D. de Jong (2015) *Vertrouwen in zorgverzekeraars hangt samen met opvatting over taken zorgverzekeraars*. NIVEL Factsheet, te vinden op www.nivel.nl.

Victoor, A., D. Delnoij, R. Friele en J. Rademakers (2016) Why patients may not exercise their choice when referred for hospital care. An exploratory study based on interviews with patients. *Health Expectations*, 19(3), 667–678.

Kostenbeheersing in de zorg moet slimmer

MARCEL CANOY
Onderzoeker bij de Vrije Universiteit Amsterdam, adviseur van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en Zorginstituut Nederland.

Een lange Haagse traditie: de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) wordt op het matje geroepen door een streng kijkende minister van Financiën. Waarom stijgen de zorgkosten nou weer? En wat moeten we nu? De zorgminister kijkt schuldbewust, maar weet zelden het antwoord op de hoe-nu-verder-vraag.

De zorg is de enige post op de begroting die de neiging heeft zich als zelfrijzend bakmeel te gedragen. Paradoxaal genoeg is dat niet per se slecht nieuws. We willen meer, we kunnen meer, en we leven langer. Het is een teken van welvaart dat we bereid zijn om meer aan zorg te betalen, en dat we daardoor langer en in betere gezondheid leven.

Pomp (2010) becijferde – met de nodige begrijpelijke voorbehouden – dat de gemiddelde Nederlander gedurende zijn hele leven weliswaar 340.000 euro aan zorg kost, maar daarbij ook minstens 450.000 euro oplevert. Op de beurs krijgt u dit rendement niet, ook zonder corona.

Maar we moeten toch wat – elke euro meer voor de zorg is een euro minder voor iets anders. Het liefst willen we niet lomp bezuinigen, want dat gaat vaak ten koste van kwaliteit of toegang. Ik geef u hierbij mijn top 5 van slimmere kostenbeheersers.

Als eerste is er de instroom in het basispakket. Nederland kent een solidair systeem met een breed basispakket. Dat is een groot goed, maar is het niet onnodig breed? Nieuwe extramurale en dure geneesmiddelen moeten aan allerlei stringente criteria voldoen – waaronder kosteneffectiviteit – om tot het pakket te worden toegelaten, maar medische hulpmiddelen en technologie worden vaak achteloos het pakket ingefietst. Hier valt flinke winst te behalen.

Op twee staan de overbodige verrichtingen in het huidige pakket. Al jaren is bekend dat er veel onnodige verrichtingen worden gedaan in de zorg (zoals amandelen knippen) en dat de praktijkvariatie ongezond groot is. Alleen verandert er nog niet zo veel. Iemand moet een keer op een knop drukken om alarm te slaan, anders blijft het bij goede bedoelingen. Zorgverzekeraar VGZ doet dat. De partijen van het hoofdlijnenakkoord hebben zich, met hun programma *Zorgevaluatie en Gepast Gebruik* nu gecommitteerd om er werk van te maken (ZE&GG, 2020). Op de implementatieagenda staan ruim honderd onderwerpen over gepast gebruik die geïmplementeerd kunnen worden. Nu maar hopen dat dit een keer lukt, want de winst zal dan groot zijn.

Op drie staat vereenvoudiging van de financiering, want de financiering van ziekenhuizen is veel te complex. Dat is vervelend voor de motivatie van medewerkers en het verspilt ook veel geld. Zorgverzekeraars, ziekenhuizen en toezichthouders moeten veel mensen aannemen om te zorgen dat het systeem nog een beetje blijft draaien. Vereenvoudiging scheelt niet alleen onnodig papierwerk. Ook dalen de juridische kosten, verminderen de financiële gevolgen van het maken van fouten, komen instellingen minder vaak onnodig in de financiële problemen en stijgt de arbeidsproductiviteit.

Als vierde is er het medische model. Artsen en verpleegkundigen zijn opgeleid om mensen beter te maken. Veel situaties (chronische ziekten, ouderdomsziekten, chronische vermoeidheid of pijn) vragen om een benadering die afwijkt van het medische standaardmodel. Psychologische aanpassing in de sociale context speelt bij de doelgroep een veel grotere rol. Daar is weliswaar steeds meer over bekend, maar dat is nog lang niet altijd staande praktijk. De sociale context belangrijker maken en het medische model naar de achtergrond schuiven levert een prettige zak geld op, omdat het overbodige behandelingen en medicalisering vermindert.

Tot slot is er de leefstijl. Al jaren roept iedereen dat 'preventie' het toverwoord is. Het probleem is alleen dat het voor de doelgroep, voor wie preventie het meeste oplevert, vaak bijzonder moeilijk is om een gezonde leefstijl aan te nemen. Vraag een bijstandsmoeder om minder te roken of gezonder te eten, en je weet dat dit niet vanzelfsprekend zal gaan. En dat ligt niet aan onwil, want het is soms echt lastig.

Gelukkig zijn er nieuwe methoden en technieken voorhanden om deze mensen gericht te ondersteunen. Want door gebruik van *e-health*-technologie en creatieve vormen van beloningen kan ook de moeilijke doelgroep bereikt worden. We zijn er nog lang niet, maar het is op het gebied van leefstijl wel *the only show in town.*

Dit zijn allemaal slimmere vormen van kostenbeheersing dan lompe bezuinigingen: niemand wordt geschaad door het verantwoord verkleinen van het basispakket en het verminderen van onnodige verrichtingen. En van een vereenvoudiging van de financiering wordt iedereen blij. Maar helemaal blij worden we pas als het terugdringen van het medische model en het verbeteren van de leefstijl niet alleen geld oplevert, maar ook gezondheids- en welvaartswinst.

Rest de vraag: waarom zijn deze mooie plannen niet al 'gisteren' uitgerold? Misschien zit daar wel de grootste barrière. In vrijwel alle gevallen zou dit politieke moed en institutionele vernieuwing vergen, en zou het niet zelden ook tegen gevestigde belangen indruisen. Een mooi klusje dus voor de volgende minister(s) van Volksgezondheid.

Literatuur

Pomp, M. (2010) *Een beter Nederland: de gouden eieren van de gezondheidszorg*. Amsterdam: Balans.

ZE&GG (2020) *Implementatieagenda gepast gebruik*. Zorgevaluatie en Gepast Gebruik. Te vinden op www.zorgevaluatiegepastgebruik.nl.

ALLES
KOMT
GOED

Marktrentes reageren sterk op pandemie-aankoopprogramma

JAN WILLEM VAN DEN END
Econoom bij De Nederlandsche Bank (DNB)

GAVIN GOY
Econoom bij DNB

Het coronavirus brengt risico's met zich mee voor de economie. Op 18 maart 2020 kondigde de ECB het *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) aan om die risico's tegen te gaan. Met het PEPP worden op grote schaal obligaties van overheden en bedrijven gekocht.

Bijna acht jaar geleden, op 26 juli 2012, werd ook een grootschalig aankoopprogramma aangekondigd (*Outright Monetary Transaction*, OMT). Dat programma was bedoeld om verstoringen op staatsobligatiemarkten tegen te gaan. De financiële markten waren toen onrustig vanwege twijfels over de kredietwaardigheid van financieel kwetsbare eurolanden en de inschatting van beleggers dat landen uit de EMU zouden kunnen treden (re-denominatierisico). Het OMT is nooit uitgevoerd, maar de aankondiging ervan had wel een sterk kalmerend effect op financiële markten.

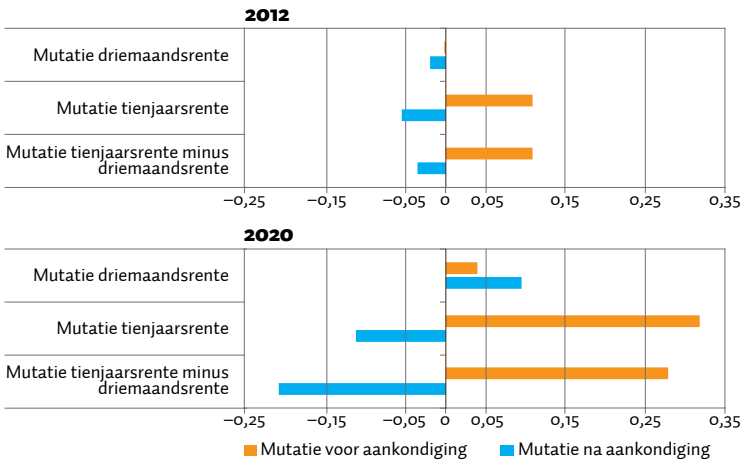
Event study

We vergelijken het effect van PEPP en OMT op AAA-staatsobligatierentes in het eurogebied met een simpele event study. De uitkomsten laten zien dat de rentebewegingen bij de aankondiging van PEPP medio maart 2020 extremer waren dan na de aankondiging van OMT in 2012 (figuur), ondanks de nu lagere, negatieve renteniveaus.

Een verklaring voor de extreme rente-uitslagen is dat de recente schok ieder euroland evenveel raakt (de schok is min of meer symmetrisch). Dat is een verschil met de schok van 2012, die vooral perifere eurolanden raakte.

Bij een schok die alle landen in het eurogebied evenveel raakt, zijn beleggers geneigd te vluchten uit eurogedenomineerde activa naar dollar-gedenomineerde activa en uit obligaties naar cash. Deze *flight-to-liquidity* zorgt ervoor dat AAA-obligatierentes stijgen. Bij een asymmetrische schok, zoals in 2012, zal juist eerder *flight-to-safety* optreden naar euro-gedenomineerde staatsobligaties. Dat dempt het effect op AAA-obligatierentes en kan verklaren dat de renteveranderingen rondom aankondiging van het PEPP groter waren dan in juli 2012.

Rentebewegingen bij opkoopprogramma's in 2012 en 2020 FIGUUR 1



Noot: 'Mutatie voor aankondiging' is de rente op dag van de aankondiging minus de rente drie dagen daarvoor. 'Mutatie na aankondiging' is de rente drie dagen na de aankondiging minus de rente op dag van de aankondiging.

Data: ECB | ESB

Lange en korte rente

Zowel in 2012 als 2020 steeg de lange rente in de dagen voor de aankondiging. De lange rente steeg meer dan de korte rente, wat betekent dat de rentecurve (vaak gemeten als het verschil tussen de tienjaars- en driemaandsrente) steiler werd.

In de dagen na de aankondiging van beide aankoopprogramma's keerden die bewegingen om, wat zichtbaar is in een daling van de lange rente en een vervlakking van de rentecurve (zie de blauwe balken in de figuur). De vervlakking van de rentecurve was na aankondiging van PEPP sterker dan in 2012, deels doordat de korte rente steeg.

De stijging van de korte rente weerspiegelt dat marktpartijen er rekening mee hielden dat de centrale bank de rente vooralsnog niet verder zou verlagen, omdat de ECB andere monetaire instrumenten heeft ingezet.

Ook het feit dat de PEPP-aankondiging specifieker was (een flexibel en tegelijk uitgebreid aankoopprogramma) dan de aankondiging van het OMT ("whatever it takes") kan de relatief sterke daling van de lange rente verklaren. Olijslagers et al. (2019) laten zien dat hoe specifieker een aankondiging, hoe groter het effect op marktprijzen. Dat effect is met name zichtbaar in de kleinere kans die beleggers toekennen aan extreme gebeurtennissen op financiële markten.

Literatuur

Olijslagers, S., A. Petersen, N. de Vette en S. van Wijnbergen (2019) *What option prices tell us about the ECB's unconventional monetary policies*. DNB Working Paper, 629.

Aantal vacatures deels hersteld van flinke terugval na corona-lockdown

Door de lockdown om de verspreiding van het coronavirus in te perken, is een deel van de economie tot stilstand gekomen en is het lastiger geworden om mensen te werven. Wat zijn daarvan de effecten op het aantal uitstaande vacatures? Een analyse van de hoeveelheid vacatures op Monsterboard.nl.

IN HET KORT

- Na de instelling van de lockdown daalde het aantal vacatures in eerste instantie erg sterk.
- Het gedaalde aantal vacatures lijkt deels een gevolg van uitstel te zijn, maar is deels ook reëel.

BARBARA BELFI
Onderzoeker aan de Universiteit Maastricht

LEX BORGHANS
Hoogleraar aan de Universiteit Maastricht

Momenteel heeft het coronavirus de hele wereld in zijn greep. Op last van de regering zijn, vanaf zondag 15 maart jongstleden, alle Nederlandse scholen, universiteiten, bibliotheken, horecagelegenheden en kapperszaken gesloten. Logischerwijs heeft deze lockdown ook grote gevolgen voor mensen die op zoek zijn naar een baan. Een deel van de economie is abrupt tot stilstand gekomen, en voor bedrijven en organisaties waarvan de activiteiten wel gewoon zijn blijven doorgaan, is het zeer lastig om nieuwe mensen te werven.

In dit artikel bekijken we daarom hoe het aanbod van nieuwe vacatures zich ontwikkelt. Hiervoor gebruiken we gegevens van de website van Monsterboard.nl. Op deze site wordt er dagelijks een overzicht geboden van vacatures die de afgelopen dag, de afgelopen week, de afgelopen veertien dagen of de afgelopen maand geplaatst zijn.

Vacatures afgelopen veertien dagen

Vanaf 23 maart hebben we dagelijks bijgehouden hoeveel van de in de afgelopen veertien dagen gepubliceerde vacatures er nog open staan. We hebben om een aantal redenen gekozen voor een termijn van veertien dagen. Ten eerste is de coronacrisis reeds voor 23 maart begonnen. Met de termijn van twee weken blikken we met deze index dus ook een beetje terug in de tijd.

Daarnaast leidt de crisis er mogelijk ook toe dat sommige vacatures eerder dan gebruikelijk worden teruggetrokken. Om ook die ontwikkeling mee te nemen, moet er voor een wat grotere tijdsinterval worden gekozen. Tot slot is het dagelijkse aantal vacatures sterk afhankelijk van welke dag van de week het is. In het weekend worden er bijvoorbeeld minder vacatures geplaatst dan op een doordeweekse dag. Met een tijdsinterval van veertien dagen kunnen we voor dergelijke schommelingen corrigeren.

Flinke initiële daling

Figuur 1 laat voor de periode van 23 maart tot en met 29 april zien hoeveel van de in de afgelopen veertien dagen gepubliceerde vacatures er nog open stonden. In de periode die we bekijken zijn van een groot aantal oudere vacatures driemaal de plaatsingsdata veranderd. De tijdreeksen in de grafieken zijn hiervoor gecorrigeerd.

De grafiek laat zien dat het aantal vacatures tussen 23 maart en 6 april met 22 procent daalde. We schatten dat er, voorafgaande aan de coronacrisis, zo'n 1.400 per dag werden geplaatst. Begin april waren er nog slechts zo'n 850 vacatures per dag. Ook werden er een aantal uitstaande vacatures vroeger dan gebruikelijk weer ingetrokken.

Deze forse daling van het aantal vacatures signaleerden we in de blog die we 7 april publiceerden op de website van *ESB* (Belfi en Borghans, 2020). De vacaturedaling van 22 procent was toen forser dan die in het eerste kwartaal van de *double-dip crisis* in 2012 (−12 procent), en het eerste kwartaal van de dotcom-crisis in 2000 (−15 procent). Qua grootte was de daling in deze eerste twee weken vergelijkbaar met die van het aantal vacatures in het eerste kwartaal van de financiële crisis in 2008 (−23 procent).

De vraag was echter in hoeverre bedrijven hun vacatures om praktische redenen tijdelijk opgeschort hadden, en in hoeverre bedrijven werkelijk minder vacatures hadden.

Snel herstel

We zien nu dat een deel van de snelle daling waarschijnlijk ontstaan is door het tijdelijk *on hold* zetten van vacatures. Vanaf 7 april neemt het aantal vacatures weer toe. Het lijkt erop dat veel bedrijven en organisaties, door de persconferentie van Rutte op 31 maart, zijn gaan beseffen dat de lockdown nog wel eens heel lang zal kunnen duren, en dat het niet realistisch is om het plaatsen van vacatures uit te stellen totdat alles weer is genormaliseerd.

Vanaf 16 april neemt de groei in nieuwe vacatures opnieuw snel toe: tot en met 21 april stijgt het aantal vacatures met gemiddeld drie procent per dag. Mogelijk is deze

spurt een reactie op de berichten in deze periode dat de verspreiding van het coronavirus lijkt af te nemen. Het aantal vacatures stabiliseert zich dan enkele dagen, maar vanaf 25 april begint het aantal geplaatste vacatures weer langzaam te dalen.

Niet op het oude niveau

De opmerkelijke opleving van het aantal vacatures betekent niet dat de vacaturemarkt weer terug is op zijn oude niveau. De lichte daling die vanaf 21 april inzet suggereert namelijk dat de piek in de afgelopen weken deels een compensatie was voor de terugloop in het aantal vacatures tijdens de laatste weken van maart en de eerste week van april. Als die piek inderdaad de spiegel vormt van het dal ervoor, zou ongeveer de helft van de aanvankelijke vacaturedaling een uitstel betreffen, en de andere helft een werkelijk reductie. De vacaturedaling in de eerste twee weken van de coronacrisis van 22 procent zou dan op de langere termijn worden teruggebracht naar circa 11 procent.

Verschillen tussen beroepen

Aanvankelijk daalde het aantal vacatures in vrijwel alle beroepen (Belfi en Borghans, 2020). Na een aantal weken zien we echter verschillende patronen ontstaan in de ontwikkeling van het aantal vacatures. Figuur 2 toont voor vier beroepen de vacatureontwikkeling vanaf 23 maart.

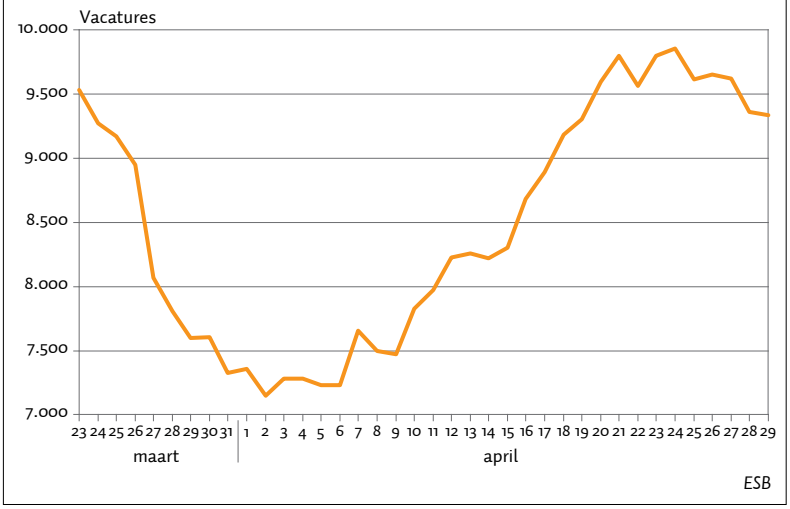
Voor het beroep van onderzoeker zien we een herstel na de aanvankelijke daling, maar dit herstel is kleiner dan bij het gemiddelde patroon. Het aantal vacatures blijft duidelijk onder het niveau van 23 maart. Kennelijk zijn onderzoeksinstellingen nog terughoudend met het uitzetten van vacatures. Eenzelfde soort patroon observeren we voor schoonmakers, chauffeurs en juristen (niet in de figuur).

Bij kappers nemen we daarentegen alleen een daling waar in de vacaturecijfers. Hetzelfde geldt voor het beroep van sociaal werker (niet in de figuur). Dit is op zich niet verwonderlijk, aangezien de uitoefening van deze twee beroepen sterk door de *social distancing*-maatregelen beperkt wordt.

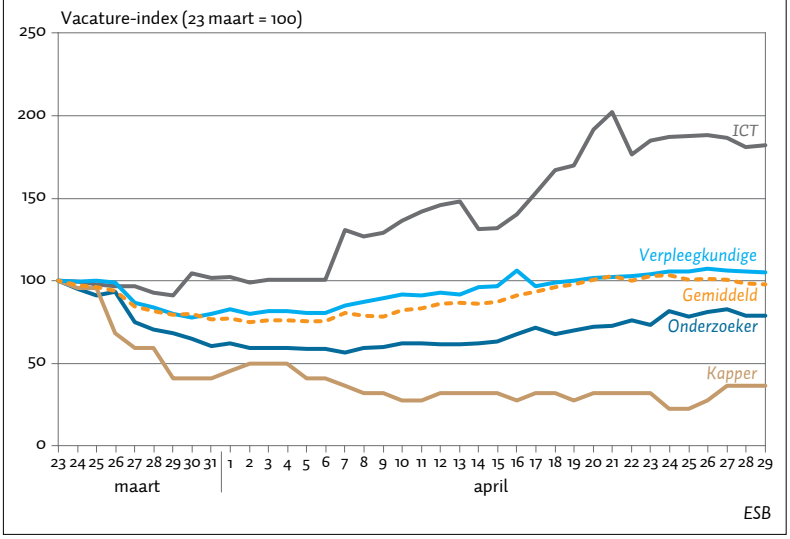
Een derde type patroon nemen we waar bij de ICT'ers. Hier is er nauwelijks sprake van een afname in het begin van de coronacrisis. En vanaf half april nam de vraag naar informatici juist enorm toe. Eenzelfde soort patroon is zichtbaar bij het beroep van winkelmedewerker (niet in de figuur). Mogelijk realiseerden veel bedrijven zich al snel na de eerste schok van de crisis dat ze juist deze mensen nu heel hard nodig hadden. Denk bijvoorbeeld aan de medewerkers in grote supermarkten en aan de informatici die de digitale omschakeling bij bedrijven en organisaties moesten bewerkstelligen.

Ten slotte is er een vierde type patroon zichtbaar aangaande het beroep van verpleegkundige. In eerste instantie was er ook bij deze beroepsgroep sprake van een forse afname in het aantal beschikbare vacatures, maar vanaf begin april is de vraag juist weer toegenomen en wordt het niveau bereikt van voor de coronacrisis. Hetzelfde geldt voor installatietechnici, bedrijfskundigen en accountants (niet in de figuur) – allemaal beroepen die slechts beperkt getroffen lijken te worden door de lockdown.

Aantal vacatures op Monsterboard.nl FIGUUR 1



Ontwikkeling vacatures op Monsterboard.nl per beroep FIGUUR 2



Tot besluit

De in eerste instantie forse daling in de vacature-aanwas lijkt deels een reflectie te zijn van de tijdelijke vacaturestop van bedrijven en organisaties. De daling die nu intreedt doet echter vermoeden dat die ook zeker het gevolg is van een economische crisis die nog lang niet voorbij is.

Literatuur

Belfi, B. en L. Borghans (2020) *Daling aantal vacatures al na twee weken even fors als in het eerste kwartaal van de kredietcrisis*. Blog op esb.nu, 7 april.

Trilemma van afruilen kenmerkt afbouw coronamaatregelen

In de eerste weken van de coronacrisis stond alles ten dienste van het overeind houden van de gezondheidszorg. Maar nu de maatregelen afgebouwd worden, is het tijd voor een belangenafweging. Een trilemma brengt de te maken keuzes helder in beeld.

IN HET KORT

- De volksgezondheid borgen en de economie overeind houden, vereist inzicht in wie wanneer met wie contact heeft gehad.
- Als de privacy-inbreuk daarvan te ingrijpend blijkt, is er een afruil tussen gezondheid en economie.

SANDRA PHLIPPEN
Hoofdeconoom van ABN Amro en universitair docent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Temidden van de corona-uitbraak was er inderdaad, zoals premier Rutte het verwoordde, geen afruil tussen economie en gezondheid. In vrijwel elk land waarin het virus tierde werd de economie tot stilstand gebracht om de gezondheid van burgers te beschermen. Ook in landen waar de politici dachten het probleem te kunnen bagatelliseren (China, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk) bleek al snel dat burgers die bang zijn besmet te raken zelf ook geen deel meer nemen aan de economie. Het alternatief voor een lockdown opgelegd door de overheid is dus een 'vrijwillige' lockdown.

Economisch onderzoek naar eerdere virusuitbraken laat zien dat direct hard ingrijpen en het maatschappelijke verkeer stilleggen op de lange termijn het meest gunstig is voor de economie (Garrett, 2007). Hoe sneller het virus onderdrukt wordt, hoe kansrijker het is dat vitale productiestructuren met hulp van de overheid intact blijven, waardoor het herstel van de economie voorspoediger verloopt.

Afruilen

Zodra de uitbraak tot bedaren is gekomen en de zorgcapaciteit weer normale proporties aanneemt, begint de fase van het herstarten van de maatschappij. De keuzes die daarbij gemaakt moeten worden, zijn wel degelijk een afruil met elkaar.

Het heropenen van de basisscholen behelst bijvoorbeeld al zo'n afruil. Nederland opent wel de basisscholen, en in Duitsland blijven ze grotendeels dicht. Dat besluit neemt de Duitse regering op advies van het Robert Koch Instituut (de Duitse evenknie van het RIVM), dat dezelfde wetenschappelijke informatie beziet als het RIVM over de verspreidingskans van kind naar volwassene.

De Nederlandse regering maakt daarbij een afweging in het Outbreak Management Team, waarin ook maatschappelijke overwegingen meespelen, zoals het voorkómen van leerachterstanden en de levenslange nasleep daarvan, of het belang van ouders die met jonge kinderen thuis veelal minder productief kunnen thuiswerken. Het gaat om maatschappelijke en economische belangen die worden afgewogen tegen gezondheidsbelangen. Het resultaat is een voor Nederland afwijkende beleidskeuze ten opzichte van Duitsland, los van het feit dat het virus in Nederland sterker op zijn retour lijkt te zijn dan in Duitsland.

Behalve (brede) economische en gezondheidsbelangen, spelen ook privacy-overwegingen een grote rol, zoals de discussie over de nog te ontwikkelen app aantoont.

Trilemma

Om de afruilen bij afbouw helder te krijgen, helpt het om deze keuzes als een trilemma te zien. Het trilemma wordt gebruikt voor allerlei situaties, denk aan projectmanagement (goed, snel, goedkoop) of aan het monetaire trilemma (zelfstandig monetair beleid, vrije kapitaalstromen, een vaste wisselkoers; zie bijvoorbeeld Obstfeld en Taylor (1998)).

Kernpunt van een trilemma is dat je maximaal twee van de drie elementen kunt kiezen. Zo kunnen projecten niet tegelijkertijd goed, snel en goedkoop zijn, en is een land met een zelfstandig monetair beleid, vrije kapitaalstromen en vaste wisselkoers kwetsbaar voor speculatieve aanvallen op zijn munt.

Bij het herstarten na de lockdown gaat het om de afruilen van economische, privacy- en gezondheidsbelangen. Telkens kunnen er twee waarden behouden blijven door een derde op te offeren (figuur 1). Uiteraard is een trilemma slechts een denkkader waarbinnen er allerlei hybride vormen mogelijk zijn, maar om de discussie te structureren bespreek ik hier de drie uitersten.

Trilemmakeuze 1 *Offer privacy op ten behoeve van maatschappijdeelname zonder nieuwe infecties*

Het kabinet kiest tot dusverre primair voor het behoud van de collectieve gezondheidszorg (dit betreft zowel de collec-

tieve gezondheid als de zorgcapaciteit). Het doel van het verlaten van de lockdown is om het economische en het maatschappelijke verkeer weer op gang te brengen, om zo een lange nasleep van de huidige recessie te voorkomen.

Om dit te bereiken, kan er een stap gezet worden die lang ondenkbaar was in Nederland. Namelijk: onze privacy wordt ingeperkt doordat we via een app verzocht worden om bij te houden wie er ziek is, waar diegene geweest is en met wie deze in contact was. Dat kan tijdelijk zijn.

Hoeveel opoffering van onze privacy er daadwerkelijk nodig zal zijn, hangt af van de exacte werking van de app. Een app die decentraal onze verplaatsingen traceert (via bluetooth) is bijvoorbeeld een minder grote privacy-inbreuk, maar is wel complexer waardoor de kans op foutmeldingen groter is. Een foutieve contactmelding en de quarantaine-verplichting die daarop volgt, vereist bijvoorbeeld een duidelijk aanspreekpunt. Zonder dat aanspreekpunt zal het burgers belemmeren in hun individuele zeggenschap en zal het draagvlak voor zo'n app snel afbrokkelen.

Centrale aansturing is simpeler, en biedt ook de mogelijkheid om een aanspreekpunt in te stellen. Maar dan zal de overheid informatie krijgen over al onze verplaatsingen, en ook zeggenschap over of iemand aan het maatschappelijke leven kan deelnemen. Zullen Nederlanders een dergelijk grote privacy-inbreuk accepteren?

Trilemmakeuze 2 *Offer gezondheidsbescherming op ten behoeve van deelname aan de economie met behoud van privacy*

Wanneer een technologische oplossing om op een gecontroleerde manier uit de lockdown te geraken niet haalbaar of acceptabel blijkt, dan doemt de vraag op hoe lang het merendeel van de mensen de lockdown-regels zal blijven naleven. Mensen zonder inkomen zullen op den duur weer aan de slag moeten, en ook de sociale nood kan hoog zijn.

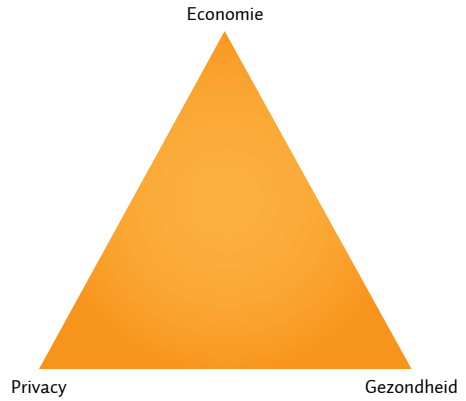
Als veel mensen zich niet meer aan de regels houden, dan kan het trieste scenario van triage in ziekenhuizen zich gaan aandienen. Om chaos door onvoldoende zorgcapaciteit te voorkomen, zal de overheid dan gedwongen keuzes moeten maken die het einde inluiden van inclusieve zorg: in dat geval verdwijnt de solidariteit met ouderen en kwetsbaren. Wat overblijft is een samenleving waarin het recht van de sterkste opgeld doet.

Trilemmakeuze 3 *Offer economische welvaart op om gezondheid te borgen met behoud van privacy*

Ten slotte is het ook denkbaar dat we zonder privacy-schendende technologie door moeten, terwijl we vasthouden aan het borgen van onze collectieve gezondheid. Dit impliceert dat, zodra het virus opnieuw oplaait bij het verlaten van de lockdown, we weer terug in de lockdown gaan. Dit is niet alleen extreem kostbaar vanuit het smalle welvaartsbegrip, maar ook vanuit het brede. Sociaal contact zal sterk teruglopen of zich beperken tot kleine lokale kringen. De samenleving en vooral de arbeidsmarkt zullen in dat geval zeer rap moeten digitaliseren.

Wanneer het economisch en maatschappelijk verkeer zich beperkt of digitaliseert, dreigt een verdere deglobalisering. Dit proces diende zich al in 2018 aan met het ontstaan van het wereldwijde handelsconflict. Wat dat betreft zullen er gedurende lange tijd forse steunpakketten vanuit de overheid nodig zijn.

Exitstrategie COVID-19: een trilemma FIGUUR 1



ESB

Tot slot

De drie geschetste trilemma-uitkomsten zijn uitersten. In de praktijk zullen beleidsmakers de technologie zodanig in willen zetten dat de privacy-schending minimaal is, pogen de economie waar nodig te steunen en zich tot het uiterste inspannen om de zorg voor ouderen en kwetsbaren te borgen.

Maar het feit blijft dat we niet alles tegelijk kunnen kiezen – beleidsmakers die de brede welvaart proberen te maximaliseren zullen een afruil moeten maken. Ook als zij daarbij niet voor deze uitersten kiezen, is inzicht in wat de ultieme consequenties kunnen zijn van deze afruilen nuttig, omdat deze inzichten een debat over hoe de wereld van na corona er uit zou moeten zien en waar dus het zwaartepunt in de huidige afruil zou moeten liggen mogelijk maakt. In wat voor wereld wilt u eigenlijk leven?

Literatuur

Garrett, T.A. (2007) *Economic effects of the 1918 influenza pandemic: implications for a modern-day pandemic*. Research report of Federal Reserve Bank of St. Louis. Te vinden op www.stlouisfed.org.

Obstfeld, M. en A.M. Taylor (1998) The Great Depression as a watershed: international capital mobility in the long run. In: M.D. Bordo, C.D. Goldin en E.N. White (red.), *The defining moment: the Great Depression and the American economy in the twentieth century*. Chicago: University of Chicago Press.

Nederlanders maken een brede afweging bij afbouw coronamaatregelen

De uitbraak van COVID-19 in Nederland heeft geleid tot vergaande maatregelen om de verspreiding van het virus te beperken, kwetsbaren te beschermen, en overbelasting van het zorgstelsel te voorkomen. We brengen met een keuze-experiment de afwegingen en voorkeuren van Nederlanders in kaart met betrekking tot een gefaseerde afbouw van deze maatregelen.

IN HET KORT

- Inzicht in de gemiddelde voorkeuren helpt beslissers inschatten of een versoepeling voldoende draagvlak kent.
- Het vermijden van sterfgevallen en het beperken van de werkdruk in de zorg zijn belangrijk, maar niet allesoverheersend.
- Per vermeden sterfgeval accepteren Nederlanders 2,3 miljoen euro schade of 18 kinderen met een blijvende onderwijsachterstand.

CASPAR CHORUS
Hoogleraar aan de Technische Universiteit Delft (TUD)

NIEK MOUTER
Universitair docent aan de TUD

De auteurs werken momenteel aan een artikel voor een Engelstalig academisch tijdschrift waarin de resultaten en methodiek van het onderzoek meer gedetailleerd worden besproken. Caspar Chorus is bereikbaar voor vragen.

De uitbraak van COVID-19 ging in Nederland, net als in andere landen, gepaard met een ongekend pakket aan maatregelen, samengevat onder de noemer 'intelligente lockdown'. Scholen sloten, evenals de horeca en talloze andere dienstverleners (de zogenaamde 'contactberoepen'). Thuiswerken werd de norm, evenementen werden verboden, en er werd een scala aan andere geboden en dringende adviezen afgekondigd.

In deze eerste, acute fase van de crisis was er sprake van eensgezindheid en focus: het doel – vertraging en beperking van virusverspreiding, bescherming van kwetsbaren, voorkomen van overbelaste zorg – heiligde de middelen. De deontologische ethiek was hierbij dominant: alles moest in het werk gesteld worden om de zorgsector overeind te houden en het verlies aan mensenlevens tot een absoluut minimum te beperken.

Nu, anderhalve maand na het ingaan van de lockdown, neemt de druk op de zorg stukje bij beetje af, en lijkt er sprake te zijn van een dalende trend in het aantal sterfgevallen. Hiermee belanden we stilaan in de chronische fase van de crisis, waarbij de vraag verschuift naar hoe Nederland moet omgaan met de dreiging van een virus dat – totdat er een vaccin of medicijn gevonden is – altijd weer zijn kop kan opsteken.

Bij de chronische fase hoort ook een ander – consequentialistisch – ethisch perspectief waarin alle mogelijke effecten van overheidsbeleid meegewogen worden. Naast de gezondheidsgevolgen, gaat het daarbij bijvoorbeeld om inkomen en mogelijke onderwijsachterstanden vanwege het afstandonderwijs.

Nu de roep om de samenleving weer verder te openen steeds luider wordt, staat het kabinet voor "duivelse dilemma's" (Mark Rutte tijdens de persconferentie op 21 april). Het zal, ondersteund door ambtenaren en instellingen als het RIVM, moeten besluiten of – en zo ja, op welke manier – het aan deze oproep gehoor wil geven, en daarvoor dus een keuze moeten maken waarbij gezondheid, inkomen, werkdruk in de zorg en onderwijsachterstanden tegen elkaar worden afgewogen.

Bij die afweging zal het kabinet zich deels willen laten leiden door de voorkeuren van de Nederlandse bevolking, omdat een groter draagvlak voor de genomen beslissing onder de bevolking waarschijnlijk zal leiden tot meer legitimiteit en een betere naleving *(compliance)*. Maar maken Nederlanders deze afweging eigenlijk wel? Dat hebben we onderzocht door aan een representatieve steekproef van 1.001 Nederlanders een keuze-experiment voor te leggen.

Het experiment

In het keuze-experiment vragen we mensen om de overheid te adviseren door een keuze te maken tussen twee exitstrategieën, die verschillen in hun effect op de samenleving. Tabel 1 toont alle effecten van de exitstrategieën die onderzocht zijn. Het gaat om effecten op het aantal sterfgevallen, gezondheid, onderwijs, het inkomen van huishoudens, een extra te betalen coronabelasting en werkdruk in de zorg.

Het onderzoek richt zich op de effecten (bijvoorbeeld het aantal sterfgevallen), en niet op de gevoerde strategie zelf (bijvoorbeeld of de horeca open mag) omdat dit de resultaten breder toepasbaar maakt. Een focus op de aard van maatregelen laat geen ruimte voor de evaluatie van de maatregelen die nu nog niet op tafel liggen, maar mogelijk in de toekomst wel een rol gaan spelen.

Figuur 1 geeft een voorbeeld van een daadwerkelijke keuze die de respondenten voorgelegd kregen. Iedere respondent kreeg negen keer een dergelijke keuze voorgelegd, die telkens zodanig verschilde dat de deelnemers een nieuwe afweging moesten maken.

Uitvoering

De 1.001 deelnemers aan het experiment zijn getrokken uit een panel van Kantar Public en ze vormen samen een representatieve steekproef van de volwassen Nederlandse bevolking. Elke deelnemer werd geïnformeerd over het doel van het onderzoek, de methode, en de beleidseffecten die deel uitmaken van het experiment. De dataverzameling vond plaats op 22 april, de dag na een veelbekeken persconferentie waarin de versoepeling werd afgekondigd van sommige maatregelen, en de verlenging van andere.

De survey en het experiment – inclusief de formuleringen en de scores per beleidseffect – zijn tot stand gekomen via een intensief proces van *pilot-testing* en *review* door experts uit de wetenschappelijke hoek, overheid en kennisinstellingen. De verschillende hypothetische scenario's zijn, met behulp van statistische technieken (Hensher et al., 2005), zodanig samengesteld dat elke keuze van een respondent maximale informatie biedt aangaande zijn of haar afweging van de verschillende effecten.

Op basis van de in het experiment gemaakte keuzes is dan terug te rekenen welk gewicht de respondenten toeschrijven aan de verschillende maatschappelijke effecten van beleid. Dat hebben we geschat met een zogenaamd Binair Logit-model met lineair-additieve nutsfunctie, op basis van het *maximum likelihood*-principe. Meer details over dit model en de schattingsprocedure zijn te vinden in Ben-Akiva en Lerman (1985). Zie Mouter en Chorus (2016) voor een recente toepassing bij het transportbeleid.

Beleidseffecten en hun mogelijke scores TABEL 1

Effecten van beleidsmaatregelen	Niveau 0	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
Toename aantal sterfgevallen	8.000	11.500	15.000	18.500
Toename aantal mensen met blijvende lichamelijke gezondheidsproblemen	30.000	80.000	130.000	180.000
Toename aantal mensen met blijvende psychische gezondheidsproblemen	20.000	80.000	140.000	200.000
Toename aantal kinderen met een blijvende onderwijsachterstand	10.000	90.000	170.000	250.000
Toename aantal huishoudens dat er in netto-inkomen minimaal 15 procent op achteruit gaat	400.000	700.000	1.000.000	1.300.000
Eenmalige coronabelasting per huishouden	1.000 euro	2.500 euro	4.000 euro	5.500 euro
Werkdruk in de zorgsector	Zelfde werkdruk als voor de coronacrisis (begin februari 2020)	Flink lagere werkdruk dan nu (midden in de coronacrisis)	Zelfde werkdruk als nu (midden in de coronacrisis)	Hogere werkdruk dan nu (midden in de coronacrisis)

ESB

Verantwoording

De methodiek van keuze-experimenten heeft een lange traditie in het leveren van inzichten voor beleidsevaluatie op het gebied van transport en mobiliteit, klimaatadaptatie, milieu en ook de gezondheidszorg. Ze sluit goed aan op andere technieken voor beleidsevaluatie (zoals maatschappelijke kosten-batenanalyses), en biedt belangrijke voordelen ten opzichte van standaard-opiniepeilingen. Zo zijn opiniepeilingen vaak te generiek om van veel nut te zijn voor de evaluatie van specifiek beleid ("Moet de nadruk in de coronacrisis meer liggen op de zorg of op de economie?") en blijken mensen het bijzonder moeilijk te vinden om hun afwegingen te expliciteren (Nisbett en Wilson, 1977), zeker als het gaat om het type morele dilemma's waar we nu voor staan (Haidt, 2001).

Het maken van keuzes tussen specifieke scenario's gaat mensen beter af, en leidt tot meer betrouwbare schattingen. Zie wat dit betreft bijvoorbeeld Hainmueller et al. (2015), die een sterke gelijkenis rapporteren tussen enerzijds de resultaten van een keuze-experiment over immigratie in Zwitserland en anderzijds die van een echt gehouden referendum over dat onderwerp.

Voorbeeld van een daadwerkelijk aan respondenten voorgelegde keuzetaak FIGUUR 1

	Exitstrategie 1	Exitstrategie 2
Toename aantal **sterfgevallen** door de coronacrisis in de periode 1 mei 2020 – 1 januari 2021	15.000	11.500
Toename aantal mensen met **blijvende lichamelijke gezondheidsproblemen** door de coronacrisis ontstaan in de periode 1 mei 2020 – 1 januari 2021	180.000	30.000
Toename aantal mensen met **blijvende psychische gezondheidsproblemen** door de coronacrisis ontstaan in de periode 1 mei 2020 – 1 januari 2021	200.000	20.000
Toename aantal kinderen dat een **blijvende onderwijsachterstand** oploopt door de coronacrisis in de periode 1 mei 2020 – 1 januari 2021	170.000	90.000
Toename aantal huishoudens dat **minimaal drie jaar lang er in netto-inkomen minimaal 15% op achteruit** gaat door baanverlies/faillissement in de periode 1 mei 2020 – 1 januari 2021	400.000	1.300.000
Eenmalige **coronabelasting** per huishouden op 1 januari 2023	1.000 euro	5.500 euro
Werkdruk in de zorgsector in de periode 1 mei 2020 – 1 januari 2021	Zelfde werkdruk als voor de coronacrisis (begin 2020)	Hogere werkdruk dan nu (midden in de coronacrisis)

ESB

Schattingsresultaten: het relatieve belang van effecten van de exitstrategie TABEL 2

Beleidseffect	Geschatte parameter (× 1000)	Opofferingsbereidheid (per vermeden sterfgeval)
Sterfgevallen (aantal personen)	−0,0564	1
Lichamelijke problemen (aantal personen)	−0,00587	9,61
Psychische problemen (aantal personen)	−0,0038	14,84
Onderwijsachterstand (aantal kinderen)	−0,00307	18,37
Inkomensachteruitgang (aantal huishoudens)	−0,00073	77,05
Coronabelasting (euro per huishouden)	−0,196	0,29
Werkdruk in de zorg (niveau)	−205	0,000275

Noot: 1.001 respondenten met samen 9.009 keuzes. Nul-LogLikelihood: −6244,563, eind-LogLikelihood: −5665,378, en McFadden's rho-squared: 0,093. Alle effecten significant op eenprocentsniveau.

ESB

In ons keuze-experiment hebben we 'consequentialiteit' ingebouwd door in de introductie aan te geven dat de uitkomsten worden gedeeld met het RIVM, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Ministerie van Financiën en andere wetenschappers die meedenken/adviseren over het overheidsbeleid (die belofte zijn we nagekomen). Consequentialiteit betekent dat deelnemers aan een keuze-experiment het idee hebben dat hun antwoorden consequenties in de werkelijkheid kunnen hebben. Verschillende onderzoeken tonen aan dat experimenten die consequentialiteit in acht nemen veel betrouwbaardere informatie opleveren dan puur hypothetische experimenten, waarbij respondenten het idee hebben dat hun keuzes vrijblijvend zijn (Carson et al., 2014).

Resultaten

Tabel 2 presenteert de schattingsresultaten (zowel de data als de volledige statistische model-output zijn bij Caspar Chorus op te vragen). De tekens van alle parameters zijn zoals verwacht: elk nadelig maatschappelijk effect wordt negatief gewaardeerd. De parameters zijn alle zeer significant, en de *modelfit* (de mate van overeenkomst tussen de voorspellingen van het model en de gemaakte keuzes in de dataset) is redelijk te noemen, zeker in het licht van het feit dat er waarschijnlijk een grote mate van heterogeniteit bestaat met betrekking tot hoe verschillende mensen de beleidseffecten wegen.

Omdat de eerste vijf attributen aantallen personen of huishoudens tellen, kunnen de bijbehorende parameters direct geïnterpreteerd worden als het relatieve belang van het bijbehorende effect. Zo zien we dat het vermijden van extra sterfgevallen (aan corona, of omdat er bijvoorbeeld een operatie wordt uitgesteld vanwege beperkte capaciteit) ongeveer tien keer belangrijker wordt gevonden dan het vermijden van blijvend lichamelijk letsel (let wel, deze verhouding is vrijwel identiek aan de resultaten van eerder onderzoek naar verkeersveiligheid (Rijkswaterstaat, 2016)). Lichamelijk letsel is weer zo'n vijftig procent meer van belang dan het vermijden van blijvend psychisch letsel, en dat is weer zo'n twintig procent belangrijker dan het vermijden van leerachterstand, wat weer ruim vier keer zo belangrijk wordt gevonden als het vermijden van een substantiële inkomensachteruitgang bij huishoudens.

De schattingen kunnen ook vertaald worden naar een meer inzichtelijke maat voor de 'opofferingsbereidheid' van de gemiddelde Nederlander om een leven te redden. Dit gebeurt door het delen van de parameter voor sterfgevallen door die van het desbetreffende effect, wat we in de laatste kolom in tabel 2 hebben gedaan. Hierdoor wordt het bijvoorbeeld duidelijk dat de gemiddelde Nederlander bereid is om – afgerond – maximaal achttien extra kinderen met onderwijsachterstand te accepteren per vermeden sterfgeval.

De werkdruk in de zorg is hierbij een aparte variabele, want deze is uitgedrukt in niveaus (in plaats van in numerieke waarden). De waarde 0,000275 betekent dat als de werkdruk in de zorg één niveau toeneemt dit qua negatieve maatschappelijke waardering gelijk staat aan 1 / 0,000275 = 3.636 extra sterfgevallen.

Uit onze resultaten komt naar voren dat de gemiddelde Nederlander een maximale extra belasting van 0,29

euro per huishouden en per vermeden sterfgeval accepteert. Door dit bedrag te vermenigvuldigen met acht miljoen (het aantal huishoudens in Nederland) verkrijgen we een totaalbedrag per vermeden sterfgeval van 2,32 miljoen euro.

Rekening houdend met het feit dat de sterfgevallen waaraan in ons experiment gerefereerd wordt waarschijnlijk relatief oude mensen betreffen (in de perceptie van de deelnemers), ligt dit resultaat in lijn met de in Nederland gangbare waarde van 2,8 miljoen euro voor een statistisch mensenleven, die gebruikt wordt om de kosteneffectiviteit van beleid op het gebied van bijvoorbeeld transport, klimaat en zorg door te rekenen (De Blaeij, 2003). Ook een metastudie, uitgevoerd door de OESO, rapporteert een mediaan van 2,8 miljoen euro (Braathen et al., 2010).

Vervolgonderzoek

Vanwege de tijdsdruk en de beoogde bondigheid van dit artikel hebben wij ons tot een schatting met een standaard Logit-model beperkt. De uitkomsten van dit standaardmodel zijn vaak relatief robuust. Met het uitbreiden van het model kan een rijkere weergave van het keuzegedrag van respondenten verkregen worden. In de toekomst zullen we de heterogeniteit met betrekking tot de gewichten voor de verschillende beleidseffecten in kaart brengen en de morele taboes die in deze keuzesituaties verborgen zitten zichtbaar maken (bijvoorbeeld het afwegen van mensenlevens ten opzichte van een coronabelasting). Voor dit eerste gaan wij *Mixed Logit*- en *Latent Class*-modellen inzetten (Train, 2009), voor het tweede gaan we *taboo trade-off*-aversiemodellen gebruiken (Chorus et al., 2018).

Een kanttekening is wel dat het onduidelijk is hoe stabiel in de tijd onze resultaten zijn: de coronacrisis is een uniek fenomeen waarmee we, als samenleving, nog niet lang bekend zijn. Hierdoor zijn de voorkeuren en afwegingen van Nederlanders mogelijk nog niet gestabiliseerd. Door dit experiment over bijvoorbeeld een half jaar te herhalen, kan er onderzocht worden of en hoe het relatieve belang verandert dat de maatschappij hecht aan de beleidseffecten. Voor de beleidsrelevantie op dit moment maakt dat overigens weinig uit: de overheid is gebaat bij inzicht in het *huidige* sentiment in de samenleving, wanneer zij de komende weken haar beleid verder ontwikkelt en evalueert.

Conclusies en beleidsaanbevelingen

Onze beleidsmakers dienen uit een grote hoeveelheid informatie, en beperkt door een grote mate van onzekerheid, keuzes te maken met verstrekkende gevolgen. De resultaten van ons onderzoek zijn daarbij niet meer dan een klein stukje van deze immense puzzel. De resultaten kunnen op vier manieren nuttig zijn bij de ontwikkeling van beleid met betrekking tot een eventuele (verdere) versoepeling van de intelligente lockdown.

Ten eerste blijkt de gemiddelde Nederlander oog te hebben zowel voor de directe aan de zorg gerelateerde effecten van beleid als voor de indirecte impact op mentale gezondheid, economie, onderwijs en de persoonlijke financiële situatie. Hoewel de zorg veel gewicht heeft in de ogen van onze respondenten, hanteren ze duidelijk een consequentialistisch ethisch perspectief. Dit suggereert dat ook bij beleidsmakers een open blik, waarbij het brede palet aan effecten van beleid meegewogen wordt, gewaardeerd zou worden.

Ten tweede stellen onze resultaten beleidsmakers in staat om per combinatie van beleidseffecten te bepalen of de netto-waardering in de samenleving positief of negatief is. Neem bijvoorbeeld de situatie waarin een bepaalde beleidsmaatregel leidt tot een verwachte vermindering in sterfgevallen, maar ook een vermeerdering van het aantal mensen dat blijvende psychische klachten oploopt zoals een depressie. Onze resultaten geven aan dat, wanneer het aantal mensen dat blijvend psychisch in de problemen komt door de maatregel lager is dan ongeveer vijftien per vermeden sterfgeval, de maatregel door de gemiddelde Nederlander netto positief gewaardeerd wordt. Is het aantal echter hoger, dan is de netto waardering negatief.

Ten derde stellen onze resultaten beleidsmakers in staat om de voorkeur van de gemiddelde Nederlander voor verschillende beleidspakketten in kaart te brengen. Zo kan het Logit-model, gevoed met de geschatte parameters, gebruikt worden om per duo beleidspakketten te bepalen welk percentage Nederlanders een voorkeur heeft voor het ene of het andere pakket. Daarvoor moeten de effect-dimensies van het pakket uiteraard wel binnen de reikwijdte van die uit tabel 1 liggen.

En ten vierde kan ons model gebruikt worden om te bepalen of de gemiddelde Nederlander een voorgesteld beleidspakket prefereert boven de nuloptie. Een nuloptie kan zijn "een voortzetting van huidig beleid" of "geen beperkende maatregelen". Het is dan wel van belang dat de nuloptie ook gespecificeerd wordt, in termen van de effecten op (een deel van) de factoren die in ons experiment meegenomen zijn.

Literatuur

Ben-Akiva, M.E. en S.R. Lerman (1985) *Discrete choice analysis: theory and application to travel demand*. MIT Press Series in Transportation Studies, 9. Te vinden op mitpress.mi.edu.

Blaeij, A.T. de (2003) *The value of a statistical life in road safety; stated preference methodologies and empirical estimates for the Netherlands*. Amsterdam: Tinbergen Instituut.

Braathen, N.A., H. Lindhjem en S. Navrud (2010) *Valuing lives saved from environmental, transport and health policies: a meta-analysis of stated preference studies*. Paper te vinden op www.semanticscholar.org.

Carson, R., T. Groves en J. List (2014) Consequentiality: a theoretical and experimental exploration of a single binary choice. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 1(1/2), 171–207.

Chorus, C.G., B. Pudāne, N. Mouter en D. Campbell (2018) Taboo trade-off aversion: a discrete choice model and empirical analysis. *Journal of Choice Modelling*, 27, 37–49.

Haidt, J. (2001) The emotional dog and its rational tail: a social intuitionist approach to moral judgment. *Psychological Review*, 108(4), 814–834.

Hainmueller, J., D. Hangartner en T. Yamamoto (2015) Validating vignette and conjoint survey experiments against real-world behavior. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(8), 2395–2400.

Hensher, D.A., J.M. Rose en W.H. Greene (2005) *Applied choice analysis: a primer*. New York: Cambridge University Press.

Mouter, N. en C. Chorus (2016) Value of time: a citizen perspective. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 91, 317–329.

Nisbett, R.E. en T.D. Wilson (1977) Telling more than we can know: verbal reports on mental processes. *Psychological Review*, 84(3), 231–259.

Rijkswaterstaat (2016) *Waarderingskengetallen verkeersveiligheid*. Memo te vinden op www.rvseconomie.nl.

Train, K.E. (2009) *Discrete choice methods with simulation*. Cambridge, VK: Cambridge University Press.

In tijden van coronavirus vertrouwt de burger de arts

Als er in Nederland onvoldoende intensivecare-capaciteit zou zijn, welke patiënten zouden dan wel een IC-bed moeten krijgen? En wie zouden er in dat geval verantwoordelijk moeten zijn voor het maken van deze moeilijke keuzes? Hierover werden eind maart duizend volwassen Nederlanders bevraagd.

IN HET KORT

- Nederlanders vinden dat artsen samen met deskundigen uniforme regels moeten opstellen voor wie een plek op de IC krijgt.
- Persoonskenmerken mogen daarbij geen rol spelen, maar wel urgentie, prognose en beroepen met verhoogd besmettingsrisico.

JOB VAN EXEL
Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)

MEREL VAN HULSEN
Promovendus aan de EUR

KIRSTEN ROHDE
Hoogleraar aan de EUR

In Nederland wordt er vanwege het coronavirus op dit moment hard gewerkt om de bestaande capaciteit aan intensivecare-bedden aanzienlijk te vergroten. Het is echter nog onzeker of het totaal aan maatregelen voldoende zal zijn om een noodsituatie zoals in Noord-Italië te voorkomen.

Mocht dit onverhoopt niet lukken, dan rijst onvermijdelijk de lastige vraag hoe de schaarse IC-bedden te verdelen. Welke patiënten krijgen wel een IC-bed, maar vooral ook, welke patiënten niet? En wie wordt er belast met dergelijke moeilijke keuzes? Over deze vragen hebben we, tussen 27 en 30 maart, duizend volwassen Nederlanders bevraagd als onderdeel van een breder online-onderzoek.

Verwachting en opzet

Uit eerder onderzoek naar de verdeling van schaarse middelen in de gezondheidszorg blijkt dat Nederlanders over het algemeen de toegang tot zorg en een gelijke behandeling van iedereen die zorg nodig heeft belangrijk vinden.

Daarnaast vinden ze dat, bij keuzes in de zorg, criteria zoals de ernst van de aandoening, de effectiviteit van de behandeling en de kwaliteit van het leven na behandeling een rol zouden moeten spelen. Daarentegen zou er voor persoonskenmerken, ongezond gedrag en geld geen rol weggelegd dienen te zijn (Van Exel, 2015; Wouters et al., 2017; Reckers-Droog et al., 2018). Dit beeld kwam ook naar voren tijdens het burgerforum 'Keuzes in de zorg', waarin een groep van 24 burgers zich gedurende drie weekenden verdiepte in lastige dilemma's wat betreft de zorg (Bijlmakers et al., 2020; Radboud, 2020).

Onderzoek naar de mening van burgers over moeilijke keuzes in de gezondheidszorg past bij een toenemende behoefte aan draagvlak en bij de legitimering van dergelijke keuzes. In deze context hebben wij twee vragen voorgelegd aan duizend volwassen Nederlanders, representatief voor de bevolking in termen van leeftijd, geslacht en opleiding.

De eerste vraag was: als er in Nederland een tekort aan IC-bedden zou ontstaan, wie zouden dan de regels moeten opstellen voor de beslissing welke patiënten een IC-bed krijgen? Deelnemers kregen tien opties voorgelegd op basis van de huidige praktijk in verschillende landen en de discussies in de internationale media (figuur 1) – en verder ook de mogelijkheid om deze zelf aan te vullen. De tweede vraag was welke criteria er een rol zouden moeten spelen bij het opstellen van dergelijke regels. Op basis van de literatuur kregen deelnemers achttien criteria voorgelegd (figuur 2).

Vertrouwen in artsen

Uit de verzamelde gegevens blijkt dat Nederlanders de keuze over wie er wel of geen IC-bed moet krijgen vooral toevertrouwen aan artsen. Van de tien voorgelegde opties (figuur 1), konden artsen en deskundigenteams op de meeste instemming rekenen. Een aantal deelnemers gaf als toelichting veel vertrouwen te hebben in de deskundigheid van artsen, en dat die de meeste kennis hebben van de situatie van de patiënten die ze behandelen.

Daarnaast gaf een aantal deelnemers aan het belangrijk te vinden dat richtlijnen landelijk worden opgesteld, omdat in alle ziekenhuizen de regels voor iedereen hetzelfde zouden moeten zijn. Ook lijkt het hen onwenselijk om artsen individueel met dergelijke zware keuzes te belasten, en verwachten ze dat artsen met goede richtlijnen sneller tot beslissingen kunnen komen.

Wat verder opvalt, is dat er, bij het opstellen van richtlijnen, minder instemming was aangaande een rol voor overheid en politiek, en wel het minst voor de inspraak van burgers of het gebruiken van loting om IC-bedden te verdelen. Dit laatste is opmerkelijk, omdat loting en inspraak van burgers vaak worden gezien als bevorderlijk voor gelijkheid of voor draagvlak binnen een samenleving.

Sommige deelnemers suggereerden dat patiënten en hun familie een rol zouden moeten hebben bij het opstellen van regels. Een deel van de respondenten wilde echter helemaal geen regels, maar gaf aan dat de IC-capaciteit uitgebreid zou moeten worden.

Persoonskenmerken mogen geen rol spelen

'Persoonskenmerken mogen geen rol spelen' kreeg de meeste instemming (figuur 2) op de vraag welke criteria een rol zouden moeten spelen bij het bepalen welke patiënten in aanmerking komen voor een IC-bed. Bijna zestig procent van de deelnemers was het hier geheel of gedeeltelijk mee eens.

Ook met vijf andere criteria stemden meer dan vijftig procent van de deelnemers in. Drie criteria hiervan hadden betrekking op mensen die een hoger risico op besmetting hebben omdat ze in de zorg of in een cruciaal beroep werken, of betrokken zijn bij de ontwikkeling van een behandeling tegen het coronavirus. De twee andere criteria betroffen patiënten die het meest kwetsbaar zijn en patiënten die de meeste kans maken op volledig herstel – criteria die over het algemeen niet goed samengaan. Jongere patiënten kregen steun van ongeveer 35 procent van de deelnemers, en er werd nauwelijks onderscheid gemaakt tussen patiënten die vanwege besmetting met het coronavirus of vanwege een andere urgente reden een IC-bed nodig hebben.

Wat verder opvalt is dat de bovenste zes criteria uit figuur 2 door dertig à veertig procent van de deelnemers en de onderste twaalf door veertig à vijftig procent worden aangemerkt als neutraal. Dat is vermoedelijk een indicatie dat veel deelnemers dit lastige overwegingen vinden, of geen uitgesproken mening hebben over de rol van deze criteria en de keuze daarom liever overlaten aan artsen en deskundigen. Deze resultaten sluiten goed aan bij bevindingen uit de eerder aangehaalde literatuur over de maatschappelijke voorkeuren voor de verdeling van zorg.

Conclusie

Mocht het zover komen, dan lijken Nederlanders er vertrouwen in te hebben dat artsen, samen met andere deskundigen, goed in staat zijn om weloverwogen richtlijnen op te stellen voor de verdeling van schaarse IC-capaciteit, en deze richtlijnen ook als behandelend arts toe te kunnen passen. Het gaat dan, volgens sommige deelnemers, om "onmenselijk zware beslissingen". Ze geven aan blij te zijn die niet zelf te hoeven nemen.

Belangrijke criteria die de artsen bij deze keuzes een rol zouden moeten laten spelen, betreffen vooral de urgentie en prognose, waarbij men voorrang zou moeten verlenen aan de meest zieke en kwetsbare patiënten, en aan de patienten met de meeste kans op overleving en volledig herstel. Andere patiëntkenmerken zouden, wat betreft de meeste Nederlanders, geen rol moeten spelen. Leeftijd lijkt echter voor sommigen een uitzondering hierop, maar dit is vermoedelijk sterk gerelateerd aan de eerdergenoemde criteria van urgentie en prognose. Daarnaast is er veel instemming met het voorrang verlenen aan mensen die een hoger risico lopen op besmetting, vanwege hun werk in cruciale beroepen of het bestrijden van het coronavirus. Hieruit blijkt de waardering van Nederlanders voor hun dienstbaarheid aan de samenleving in deze moeilijke tijd.

Literatuur

Bijlmakers, L., M. Jansen, B. Boer et al. (2020) Increasing the legitimacy of tough choices in health care reimbursement: approach and results of a citizen forum in The Netherlands. *Value in Health*, 23(1), 32–38.

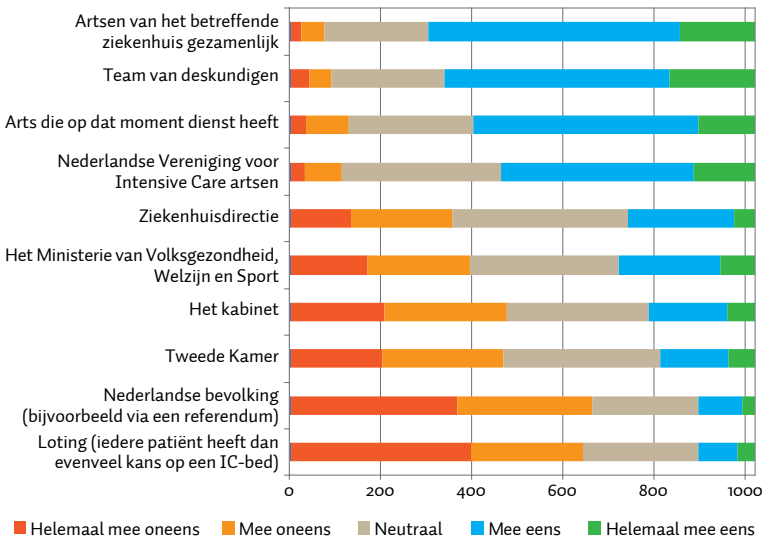
Exel J. van, R. Baker, H. Mason et al. (2015) Public views on principles for health care priority setting: findings of a European cross-country study using Q methodology. *Social Science & Medicine*, 126C, 128–137.

Radboud (2020) *Project Burgerforum: keuzes in de zorg*.

Reckers-Droog, V., J. van Exel en W. Brouwer (2018) Who should receive treatment? An empirical enquiry into the relationship between societal views and preferences concerning healthcare priority setting. *PLoS One*, 13(6), e0198761.

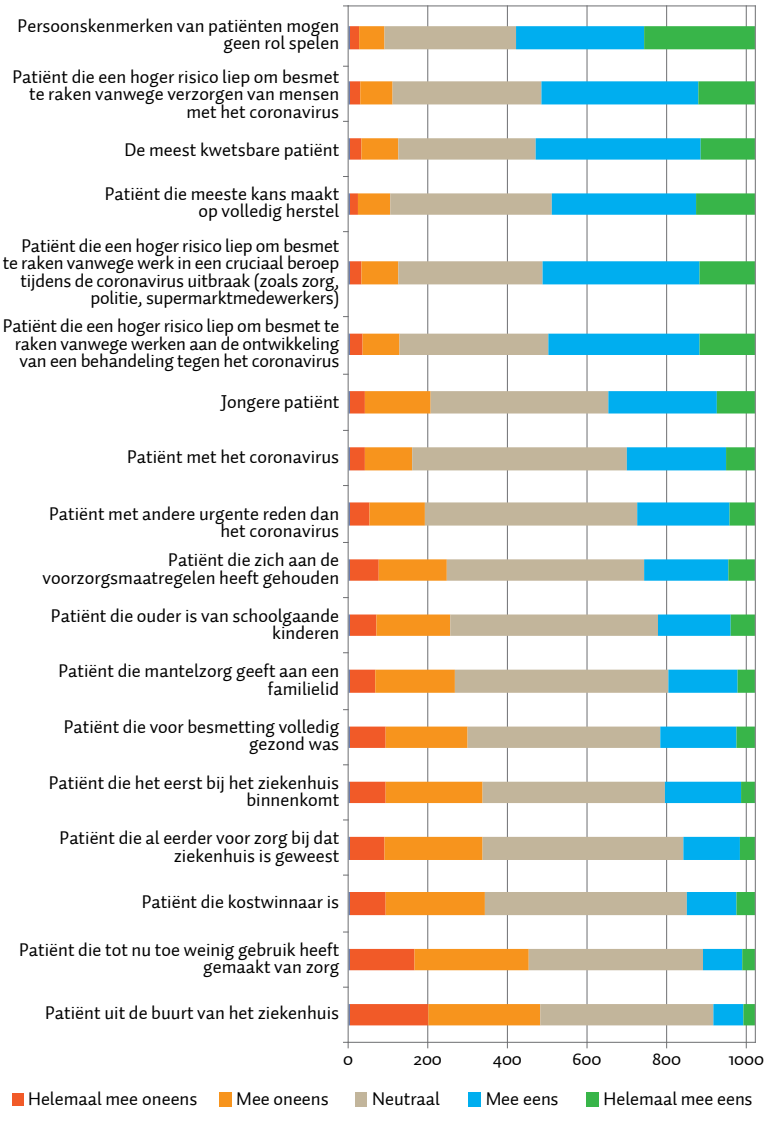
Wouters, S., J. van Exel, R. Baker en W. Brouwer (2017) Priority to end of life treatments? Views of the public in the Netherlands. *Value in Health*, 20(1), 107–117.

Wie moet er bepalen wie een IC-bed krijgt? FIGUUR 1



ESB

Wie krijgt er voorrang op een IC-bed? FIGUUR 2



ESB

Centralisering van EU-beleid infectieziekten kan op steun rekenen

Infectieziekten zoals corona kennen geen landsgrenzen, maar toch is de bestrijding ervan nog steeds primair een nationale aangelegenheid. Met een gezamenlijke inkoop, opslag en toewijzing van medische middelen op EU-niveau kunnen infectieziekten sneller bestreden worden. Maar zou daar onder burgers draagvlak voor zijn?

IN HET KORT

- De mogelijkheden voor een gezamenlijke bestrijding van infectieziekten op EU-niveau zijn momenteel beperkt.
- Gezamenlijke medicijneninkoop en toewijzing wordt ook gesteund door Nederlanders, blijkt uit een enquête.

ROEL BEETSMA
Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam (UvA)

BRIAN BURGOON
Hoogleraar aan de UvA

FRANCESCO NICOLI
Universitair docent aan de Universiteit van Gent en aan de UvA

ANNIEK DE RUIJTER
Universitair hoofddocent aan de UvA

FRANK VAN-DENBROUCKE
Hoogleraar aan de UvA

Besmettelijke ziektes kennen geen landsgrenzen, maar toch is hun bestrijding in de Europese Unie vooral een nationale aangelegenheid. Europese wetgeving biedt wel ruimte voor coördinatie, maar de deelname van landen is vrijwillig, terwijl de beschikbare middelen voor centrale inkoop zeer beperkt zijn (Azzopardi-Muscat et al., 2017, de Ruijter, 2019).

En ook solidariteit wordt expliciet erkend in EU-wetgeving en beleid, maar niet altijd toegepast in de praktijk. Het Verdrag betreffende de Europese Unie verplicht lidstaten elkaar te helpen bij een ramp. Tegelijkertijd heeft Europese solidariteit een moeizame relatie met de interne marktprincipes. Nationale gezondheid wordt regelmatig als argument gebruikt voor inbreuken op het vrije marktverkeer, vaak door importen te belemmeren, maar tijdens de huidige coronacrisis vooral door het verhinderen van exporten van medische hulpmiddelen (Bayer et al., 2020). Dit gebrek aan een centraal Europees beleid breekt ons juist tijdens de coronacrisis ernstig op.

Er zijn goede redenen om gezondheidsbeleid waar mogelijk op nationaal niveau vorm te geven, om zo inefficiënties en ongelijkheid te beperken. Bij besmettelijke ziektes ligt dit anders, omdat nationale beslissingen dan belangrijke grensoverschrijdende effecten kunnen hebben.

Centralisering van medicijnenbeleid heeft een aantal voordelen. Ten eerste betekent het meer onderhandelingsmacht tegenover de fabrikanten. Ten tweede wordt er vermeden dat op hetzelfde moment sommige landen te veel en andere te weinig van een medicijn hebben. Het belangrijkste is echter dat een gemeenschappelijke voorraad medicijnen meer 'trefzekerheid' oplevert zodra er ergens een besmettelijke ziekte opduikt.

De centrale opzet vereist een centraal besluit, op basis van aanwijzingen van experts, over de toewijzing van middelen bij een epidemische uitbraak. De financiering van een centraal medicijnenbeleid kan komen uit de Europese begroting, of uit een aparte bijdrageregeling voor de lidstaten.

Ondanks de voordelen van centralisering zijn nationale politici terughoudend met het overdragen van bevoegdheden bij besmettelijke ziektes naar EU-niveau (WHO Regional Office for Europe, 2016), mogelijk uit vrees voor een gebrek aan draagvlak onder de bevolking. De vraag is of de terughoudendheid van nationale overheden de voorkeur van hun eigen bevolking reflecteert. In dit artikel-rapporteren wij de resultaten van een enquête naar deze voorkeur, afgenomen in november 2019, dus voor de corona-uitbraak.

Voorkeuren voor centralisering

Het onderzoek naar de voorkeur voor centralisering is uitgevoerd op een representatieve steekproef van 400 Nederlanders, die ieder steeds twee beleidspakketten tegelijk kregen voorgelegd. Ze moesten aangeven welke van de twee pakketten de voorkeur had, en ook voor ieder pakket afzonderlijk zeggen in hoeverre ze het zouden steunen of verwerpen. Dit gebeurde drie keer per respondent. Dus elke respondent moest uiteindelijk zes pakketten beoordelen.

Ieder beleidspakket bestond uit drie 'dimensies'. Tabel 1 toont voor elke dimensie de normatieve vraag, die respondenten te zien kregen nadat ze bekend waren gemaakt met de context van het experiment, en de mogelijke antwoorden per dimensie. Een voorgelegd beleidspakket is dus een (willekeurige) combinatie van drie antwoorden, één voor iedere dimensie.

Resultaten

Figuur 1 ordent op twee manieren alle acht mogelijke beleidspakketten op basis van de steun die ze krijgen van de respondenten. De eerste, gebaseerd op de oranje balken, is 'Sterk voor' plus 'Een beetje voor' als fractie van alle beoordelingen door respondenten. De tweede, gebaseerd

op de som van de oranje en blauwe balken, focust alleen op beoordelingen waarbij respondenten voor of tegen zijn. De som van oranje en blauwe balken is 'Sterk voor' plus 'Een beetje voor' als fractie van alle beoordelingen waaruit 'Voor noch tegen' zijn weggelaten.

Opmerkelijk genoeg is het meest gesteunde pakket dat met de sterkste centralisatie: mét gezamenlijke medicijnen-inkoop en toewijzing op basis van urgentie en uitvoering op EU-niveau. 'Toewijzing' lijkt de belangrijkste dimensie te zijn, want alle pakketten met op urgentie gebaseerde toewijzing domineren alle pakketten waarvan de toewijzing is gebaseerd op de bijdrage aan de medicijnenvoorraad. Daarna is de dimensie omvang het belangrijkst: altijd wanneer we de andere twee dimensies gelijk houden, domineert de optie van alle mogelijke medicijnen die van een beperkte verzameling medicijnen.

Discussie

Uiteraard moeten de uitkomsten van de pilot met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, bijvoorbeeld omdat de vormgeving van een experiment de uitkomsten kan beïnvloeden en omdat het gaat om een beperkte steekproef op een specifiek moment. Bovendien is ons experiment gedaan toen het beschreven kader nog hypothetisch was, en er nog geen enkel debat was geweest over de centralisering van EU-beleid. De resultaten van het proefonderzoek suggereren echter dat Nederlanders niet a priori tegen centralisering van het beleid van medicijninkoop zijn.

Literatuur

Azzopardi-Muscat, N., P. Schröder-Bäck en H. Brand (2017), The European Union Joint Procurement Agreement for cross-border health threats: what is the potential for this new mechanism of health system collaboration? *Health Economics, Policy and Law*. 12, 43–59.

Bayer, L., J. Deutsch, J. Hanke Vela en P. Tamma (2020) *EU moves to limit exports of medical equipment outside the bloc*. Artikel op www.politico.eu, 15 maart.

Ruijter, A. de (2019) *EU health law & policy: the expansion of EU power in public health and health care*. Oxford, VK: Oxford University Press.

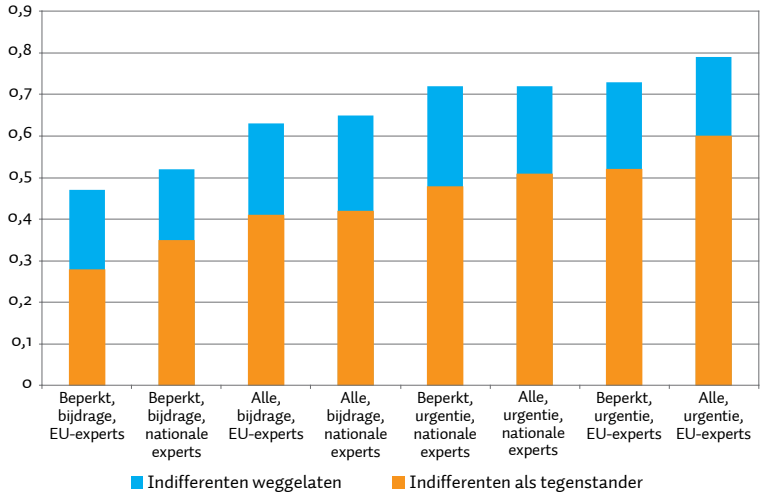
WHO Regional Office for Europe (2016) *Challenges and opportunities in improving access to medicines through efficient public procurement in the WHO European Region*. WHO: Kopenhagen.

Pilot gezamenlijke inkoop en toewijzing van medicijnen **TABEL 1**

Vragen	Mogelijke antwoorden
(1) Wat voor soort medicijnen kopen de Europese landen samen in?	· Slechts een beperkte groep medicijnen, namelijk die welke gebruikt worden om grote epidemieën van besmettelijke ziekten te bestrijden. · Alle medicijnen waarbij gezamenlijke inkoop financieel voordelig kan zijn.
(2) De medicijnenvoorraad kan opraken, maar is het mogelijk dat bepaalde landen waar de medische nood het hoogst is, voorrang krijgen?	· Nee, elk deelnemend land heeft in de gezamenlijke medicijnenvoorraad een eigen, vaststaand deel, en moet dat deel kunnen gebruiken hoe en wanneer het land dat wil. · Ja, als dit nodig is om te voorkomen dat een besmettelijke ziekte zich verder verspreidt, kunnen bepaalde landen voorrang hebben bij medicijnen uit de gezamenlijke voorraad, maar alleen in een uitzonderlijke noodsituatie.
(3) Wie besluiten hoe de medicijnen gebruikt moeten worden, bijvoorbeeld welke risicogroepen als eerste toegang krijgen tot de medicijnen (denk aan kinderen, ouderen en zwangere vrouwen)?	· Experts binnen een gezamenlijke Europese organisatie nemen de besluiten over de manier waarop de medicijnen in alle deelnemende landen gebruikt moeten worden. · Experts in nationale organisaties nemen de besluiten over de manier waarop de medicijnen gebruikt moeten worden in het eigen land.

ESB

Rangschikking van de steun voor alle mogelijke beleidspakketten **FIGUUR 1**



Noot: De oranje balken zijn 'Sterk voor' plus 'Een beetje voor' als fractie van alle beoordelingen door respondenten; de som van de oranje en blauwe balken is 'Sterk voor' plus 'Een beetje voor' als fractie van alle beoordelingen waaruit 'Voor noch tegen' zijn weggelaten.

ESB

Statistische keuzes vegen helft inkomensongelijkheid onder het tapijt

Terwijl de ongelijkheid van bezit in Nederland bijna Amerikaanse proporties aanneemt, zou de inkomensongelijkheid hier slechts gematigd zijn. Bij een nadere beschouwing van de statistieken blijkt die stelling echter onhoudbaar. Belangrijke bronnen van inkomen worden niet meegerekend.

IN HET KORT

- De inkomensstatistieken nemen inkomen uit vermogenswinst niet mee, en verminderen het inkomen met rentebetalingen.
- Bijna de helft van het inkomen van de hoogste inkomensgroep is onzichtbaar. Mét dat inkomen is het belastingstelsel regressief.
- Zowel een statistische herdefinitie van inkomen als een herberekening van inkomensongelijkheid is hard nodig.

ALMAN METTEN
Economisch onderzoeker en oud-Europarlementariër voor de Partij van de Arbeid

De Quote 500 heeft statistisch gezien nauwelijks inkomen: ondanks dat die groep de laatste twee jaar 33,4 miljard euro rijker werd (+22,8, data: Quote), geldt deze vermogenswinst niet als inkomen. Datzelfde geldt eveneens voor beleggers in aandelen (voor driekwart zijn dat de rijkste huishoudens). Van het rendement van 28,5 procent op de AEX geldt alleen de 4,6 procent dividend als inkomen, de overige 22,9 procent niet (data: IEX).

Sterker nog, als mensen in de Quote 500 geld geleend hebben om hun bezit te vergaren, dan hebben ze statistisch gezien een nog lager inkomen, aangezien de rente over deze lening van hun inkomen afgetrokken wordt.

Deze twee *ficties* zorgen ervoor dat de enorme bezitsongelijkheid in Nederland (Balestra en Tonkin, 2018; Reuten, 2018) zich niet vertaalt in grote inkomensongelijkheid (CBS, 2016b). Dit artikel bespreekt deze twee ficties en de gevolgen daarvan aan de hand van een bewerking van cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Twee ficties rond inkomen

De *eerste* fictie is dat de waardestijging van bezit geen inkomen is, maar een 'vermogenstransactie' (CBS, 2017; 2018). De koopkracht van bezitters stijgt echter wel degelijk als hun beleggingen of huizen in waarde stijgen, en is daarmee voor hen gewoon inkomen. Huishoudens zonder huis of ander bezit ontberen deze bron van koopkracht.

Zie esb.nu/metten voor de online appendix bij dit atrtikel

De *tweede* fictie is dat rente geen *besteding* is die uit het inkomen betaald wordt, maar 'negatief inkomen' dat van het feitelijke inkomen afgetrokken mag worden, voordat de vergelijking wordt gemaakt met huishoudens zonder rentebetalingen. Het inkomen dat figureert in de statistieken is hierdoor niet het werkelijke marktinkomen, maar het marktinkomen verminderd met de rente die over uitstaande schulden is betaald. Het gevolg daarvan is dat de inkomens van huishoudens met schulden lager lijken dan dat ze daadwerkelijk zijn. Aangezien schulden sterk oplopen met het inkomen, heeft deze statistische keuze een drukkend effect op de hogere inkomens en op de inkomensongelijkheid.

Huishoudens die hun huis- of beleggingsbezit met schuld financieren, mogen de betaalde rente dus van hun inkomen aftrekken, terwijl de op het bezit behaalde vermogenswinst niet als inkomen geldt.

Bezit beter uitgangspunt

Statistici werken met 'vermogen' in plaats van met 'bezit'. Vermogen is bezit waar de schuld al van afgetrokken is. Maar door met vermogen te werken, verdwijnen schuld en bezit dus uit beeld en wordt de geregistreerde inkomensongelijkheid in aanzienlijke mate vertekend.

Voor het berekenen van inkomensongelijkheid is bezit juist een zeer relevant begrip. Al het bezit heeft een opbrengst, of het nu belast is met schuld of niet. Schuld vergroot het bezit en daarmee de opbrengst (het inkomen). Schuld aangaan is daarmee eigenlijk een verdienmodel, waarvan de beschikbaarheid en het gebruik toeneemt met het inkomen.

Door schuld en de daarop betaalde rente buiten de haakjes te plaatsen en de opbrengst van het bezit onvolledig mee te nemen, verdwijnt een belangrijk deel van de inkomensongelijkheid uit beeld. Dat wringt, omdat veertig procent van het bezit van Nederlandse huishoudens met schuld is gefinancierd en is geconcentreerd bij de rijkere huishoudens. Het totale bezit van 1.973 miljard euro van Nederlandse huishoudens leverde een negatief inkomen op (CBS-cijfers van voor de herziening in 2017). Alle inkomensongelijkheid in Nederland is dan het gevolg van arbeidsinkomen. In dit artikel wordt daarom consequent gerekend met inkomen uit bezit, in plaats van uit vermogen. Het zonder deze ficties berekende inkomen noem ik het Inclusieve inkomen. Kader 1 beschrijft de herkomst van de gegevens.

Drie klassen worden zichtbaar

In *MeJudice* heb ik per deciel de gevolgen voor de inkomens berekend zonder bovenstaande ficties, dus inclusief inkomen dat voor rente wordt gebruikt, en inclusief inkomen uit vermogenswinst (Metten, 2018). Uit deze data komen drie klassen naar voren, die ik hier verder uitlicht.

De drie klassen die uit de data naar voren komen zijn: een Basisklasse met nauwelijks bezit, een Middenklasse met voornamelijk eigenhuisbezit, en een Topklasse met voornamelijk financieel bezit. Huishoudens zitten in de Basisklasse als ze minder dan 16.000 euro aan bezit hebben. Deze 32,1 procent van de bevolking heeft 0,5 procent van het totale bezit en is per definitie huurder.

Gegevens

KADER 1

De analyse gebruikt CBS-gegevens over 2014, dus van vóór de statistische herziening van februari 2017 (voortaan 'CBS-data' genoemd). De overeenkomstige inkomensgegevens van na de herziening van 2017 zijn nog niet beschikbaar (CBS, 2017). Alleen voor het bepalen van de (door bezit bepaalde) grens tussen Midden- en Topklasse is er gebruikgemaakt van latere cijfers.

Het inkomen uit bezit bereken ik met de rendementscijfers die Jordà et al. (2017) voor Nederland gevonden hebben. Met behulp van marktgegevens over het rendement van aandelen, obligaties en de opbrengst van eigenhuisbezit komen zij voor de periode 1980–2015 tot een gemiddeld *reëel* rendement (inclusief vermogenswinst) van 6,7 procent. Aangezien, in het voor dit onderzoek gebruikte jaar 2014, de inflatie 1,0 procent was, is hier een gemiddeld nominaal rendement van 7,7 procent gehanteerd.

Inkomen van klassen voor en na correctie

TABEL 1

In euro's	CBS-data	Migratie	Genegeerd	Inclusief
Primair inkomen				
Basisklasse	4.951	+2.731	+517	8.199
Middenklasse	54.879	−1.411	+21.910	75.378
Topklasse	160.168	0	+121.201	281.369
Besteedbaar inkomen				
Basisklasse	15.182	+€ 1.954	+517	17.654*
Middenklasse	40.134	−€ 1.009	+21.910	61.035
Topklasse	89.655	0	+121.201	210.856

*Afrondingsverschil

Eigen berekening op basis van CBS StatLine, zie online-appendix. Cijfers voor 2014. | ESB

Belasting als percentage van het bruto-inkomen

TABEL 2

In procenten	CBS-data	Inclusief	Verschil
Directe belasting en premies			
Basisklasse	29,4	24,4	
Middenklasse	44,1	33,7	
Topklasse	48,5	28,6	
Indirecte belastingen en lokale heffingen			
Basisklasse	19,3	16,0	
Middenklasse	9,5	7,3	
Topklasse	5,4	3,2	
Totaal			
Basisklasse	48,6	40,4	−8,2
Middenklasse	53,6	41,0	−13,6
Topklasse	53,9	31,8	−22,1

Eigen berekening op basis van CBS StatLine, zie online-appendix. Cijfers voor 2014. | ESB

De Topklasse bestaat uit de huishoudens die meer overig financieel bezit hebben dan hun eigenhuisbezit of huurders met vergelijkbare inkomens. De Topklasse omvat 5,8 procent van alle huishoudens, en heeft 62 procent van het overige bezit en 17 procent van het eigenwoningbezit. Een huishouden uit de Topklasse bezit gemiddeld 385 maal meer dan een huishouden uit de Basisklasse.

Alle overige huishoudens zitten in de Middenklasse. Zij hebben meer dan 16.000 euro aan bezit en hun eigenwoningbezit is groter dan hun overige bezit, of ze hebben als ze huurder zijn een vergelijkbaar inkomen. De Middenklasse omvat 62,2 procent van alle huishoudens, en heeft naast hun eigen huis 37 procent van het overige bezit in Nederland.

Merk op: ik gebruik het sociologische begrip 'klasse' welbewust. Bezitloze huurders in de Basisklasse kunnen nauwelijks meer op eigen kracht naar de Middenklasse opklimmen. Juist het inkomen uit bezit dat zij ontberen, plaatst deze Middenklasse steeds meer uit het zicht. Zo kunnen huurders in de vrije sector niet meer voldoende sparen om de stijgende huizenprijzen zelfs maar bij te houden. Met name de grens tussen Basis- en Middenklasse wordt steeds harder.

Primaire inkomens

Op basis van de CBS-data van de gemiddelde inkomens van de decielen, heb ik de inkomens van de klassen bij het CBS berekend en daarna in twee stappen het Inclusieve inkomen. De eerste stap berekent het inkomenseffect als de huishoudens van eigenwoningbezitters uit de Basisklasse naar de Middenklasse verhuizen – en hun plaats vervolgens wordt ingenomen door huishoudens van huurders, die bij het CBS nog in de Middenklasse zitten (*migratie-effect*). De tweede stap voegt het voor rentebetalingen afgetrokken inkomen weer toe aan de klassen in nieuwe samenstelling, samen met het inkomen uit vermogenswinst (het 'genegeerde inkomen'). De online-appendix bij dit artikel verantwoordt, via bronnen en berekeningen, deze methodiek.

Tabel 1 geeft het primaire inkomen weer van de klassen uit de CBS-data en het Inclusieve inkomen, met de bijdragen die het migratie-effect en genegeerde inkomen daaraan leveren. Het verschil tussen het CBS-inkomen en het Inclusieve inkomen wordt bij de Basisklasse vooral veroorzaakt door migratie; bij de Midden- en Topklasse komt dit echter door het genegeerde inkomen.

Het totale genegeerde inkomen is 156,8 miljard euro. Zoveel is het Inclusieve inkomen dus hoger dan het CBS-inkomen. Dit komt overeen met de helft van het totale inkomen uit arbeid van 314,8 miljard euro in 2014.

Verdubbeling inkomensverschillen

Bovenstaande betreft het *primaire* of marktinkomen. Om tot het *besteedbare* inkomen te komen, moeten uitkeringen worden toegevoegd en directe belastingen en premies worden afgetrokken. Bij het primaire inkomen veranderde de verhouding tussen Basis- en Topklasse door toevoeging van genegeerd inkomen nauwelijks, maar terwijl bij CBS het gemiddelde besteedbare inkomen van de Topklasse nog zes keer hoger was dan dat van de Basisklasse, is het nu bij het Inclusieve inkomen twaalf keer hoger (tabel 1). De inkomensongelijkheid tussen Basis- en Topklasse verdubbelt dus, vooral doordat genegeerd inkomen niet aan belas-

ting en premies is onderworpen. De herverdelende werking neemt hierdoor sterk af.

Het gemiddelde inkomen van de Basisklasse neemt nog wel fors toe door uitkeringen zoals de AOW, maar het inkomen van de Topklasse vermindert tussen primair en besteedbaar inkomen relatief weinig. Opmerkelijk is dat ook het verschil tussen Middenklasse en Topklasse met meer dan de helft toeneemt.

Verdwijnen belastingprogressiviteit

Tabel 2 laat zien in welke mate het negeren van inkomen voor rentebetalingen en uit vermogenswinst de progressiviteit ondergraaft van de belasting- en premieheffing. Deze toont welk percentage van hun bruto-inkomen (zie daarvoor de online-appendix) de verschillende klassen aan belasting en premies betalen, *zonder* (CBS-data) en *met* (Inclusief) genegeerd inkomen.

Het verschil van 19,1 procent tussen Basisklasse en Topklasse wordt nu gereduceerd tot 4,2 procent. Opmerkelijk is dat het hoogste percentage nu drukt op de Middenklasse. Progressief – in de zin dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen – is de belastingstructuur nu niet meer.

Aangezien indirecte belastingen en lokale heffingen het zwaarst drukken op de laagste inkomens (CBS, 2016a), moet voor het totale effect van ons belastingstelsel op de inkomensongelijkheid de verdeling van deze lasten over de klassen erbij betrokken worden. Tabel 2 laat de percentages zien.

Het totale effect van belastingen, premies en lokale heffingen op de klassen is nu samengevat in tabel 2. Bij de CBS-data is er enige progressie in de totale belasting tussen Basisklasse aan de ene kant en Midden- en Topklasse aan de andere kant. Piketty (2019) vindt voor Frankrijk zeer vergelijkbare cijfers.

Zodra er inkomen voor rentebetalingen en uit vermogenswinst wordt meegenomen, blijkt dat juist de Basis- en Middenklasse een onderling nauwelijks verschillende, fors hogere belastingdruk hebben dan de Topklasse. De laatste kolom, het verschil tussen de belastingdruk op het bruto-inkomen bij CBS-data en het Inclusieve inkomen, laat ook het profijt zien dat de verschillende klassen hebben doordat inkomen voor rentebetalingen en uit vermogenswinst (genegeerd inkomen dus) niet als inkomen wordt beschouwd.

In de online-appendix is ook nog berekend wat de totale druk van belastingen, premies en lokale heffingen zou zijn als de pensioenpremies niet worden meegerekend. De pensioenpremies hebben immers het karakter van een particuliere verzekering, omdat de betaalde premies uitsluitend en naar rato ten goede komen aan de huishoudens die ze betaald hebben. Aangezien deze premies sterk geconcentreerd zijn bij de hogere inkomens, nemen de verschillen in belastingdruk voor de diverse klassen sterk toe. Zelfs bij het CBS wordt het belastingstelsel nu al duidelijk regressief, en bij het Inclusieve inkomen neemt de regressiviteit verder toe (zie online-appendix, paragraaf 11).

Toename inkomensongelijkheid

Hoewel dit onderzoek alleen kijkt naar de omvang van de inkomensongelijkheid in 2014, kan er toch een voorzichtige conclusie getrokken worden wat betreft de inkomens*ontwikkeling* vanaf de eeuwwisseling.

Dat de *primaire* inkomensongelijkheid toeneemt is namelijk onomstreden (Schulenberg en Buitenhuis, 2017; Caminada et al., 2017). Deze onderzoekers concluderen echter ook dat de ongelijkheid in *besteedbare* inkomens slechts licht toe lijkt te nemen of zelf gelijk te blijven, met name door de groei van het aantal AOW'ers. Als echter de indirecte belastingen en lokale lasten worden meegenomen, die regressief zijn, dan valt elk herverdelend effect weg (Trimp en De Kam, 2011; De Graaf-Zijl, 2013; CBS, 2016a). Dat deze conclusie over de herverdeling door de overheid zelden getrokken wordt, komt doordat de meeste onderzoekers de regressieve indirecte belastingen en lokale lasten buiten beschouwing laten. Zonder herverdelend effect wordt de toenemende ongelijkheid in primaire inkomens dus doorgegeven naar de besteedbare inkomens.

Als inkomen voor rentebetalingen en uit vermogenswinst en ook de indirecte belastingen en lokale lasten worden meegenomen, dan vergroot ons belastingstelsel de ongelijkheid dus. Let wel: alle uitkeringen en toeslagen zijn hier al in verdisconteerd.

Tot slot

Dat het belastingstelsel regresssief is lijkt niet alleen in strijd te zijn met de Nederlandse opvattingen over rechtvaardigheid, maar mogelijk ook met de Grondwet, die in artikel 20.1 stelt: "De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid." Maar recente belastingwijzigingen, zoals verlaging van het toptarief van de directe belastingen en verhoging van het lage btw-tarief, hebben deze spreiding eerder tegengewerkt.

De door statistici gehanteerde inkomensdefinitie zorgt ervoor dat de 'inkomensstatistiek' niet het volledige inkomen meet, en dat ook de 'inkomensverdeling' niet de verdeling van de volledige inkomens weergeeft. Vanuit wetenschappelijk oogpunt zijn deze niet-valide uitkomsten verontrustend, maar vanuit politiek en sociaal oogpunt zijn ze schokkend. Er zijn dus overtuigende redenen om de inkomensdefinitie aan te passen aan de realiteit.

Literatuur

Balestra, C. en R. Tonkin (2018) *Inequalities in household wealth across OECD countries: evidence from the OECD Wealth Distribution Database*. OECD Working Paper, 88.

Caminada, K., K. Goudswaard en J. Been (2017) *Neemt de inkomensongelijkheid in Nederland toe?* In: K. Chkalova, J. van Genabeek, J. Sanders en W. Smits (red.), *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: de focus op ongelijkheid*. Den Haag: CBS/TNO, p. 85–100.

CBS (2016a) *Lage inkomens betalen relatief veel indirecte belasting*. Persbericht, 29 juni.

CBS (2016b) *Welvaart in Nederland 2016*. Den Haag: CBS.

CBS (2017) *Revisie inkomensstatistiek*.

CBS (2018) *Meten van inkomen en inkomensongelijkheid*. Statistische Trends, 7 juni.

Graaf-Zijl, M. de (2013) *De tegenwerkende krachten in inkomensherverdeling*. Artikel op www.mejudice.nl, 28 maart.

Jordà, Ò., K. Knoll, D. Kuvshinov et al. (2017) *The rate of return on everything, 1870–2015*. Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper, 2017-25. Te vinden op frbsf.org.

Metten, A. (2018) *Weggedefinieerd inkomen onttrekt tweedeling en grotere ongelijkheid aan het zicht*. Artikel op www.mejudice.nl, 20 november.

Piketty, T. (2019) *Capital et idéologie*. Parijs: Editions du Seuil.

Reuten, G. (2018) De Nederlandse vermogensverdeling in internationaal perspectief. *TPEdigitaal*, 12(2), 20–27.

Schulenberg, R. en M. Buitenhuis (2017) Oorzaken van de toename in de primaire-inkomensongelijkheid. *ESB*, 102(4756), 583–586.

Trimp, R. en F. de Kam (2011) De drukverdeling van collectieve lasten. *ESB*, 96(4623), 698–701.

Digitaal prijskaartje niet per se in belang consument

Steeds vaker kopen we producten met een digitale prijs, zelfs in fysieke winkels. Digitaal beprijzen brengt voordelen met zich mee, zoals de mogelijkheid tot kostenbesparingen en het efficiënter inspelen op marktveranderingen. Er zit echter wel een schaduwzijde aan, want digitaal beprijzen stelt bedrijven ook in staat om – bedoeld of onbedoeld – de concurrentiedruk te elimineren en de prijzen hoog te houden.

IN HET KORT

- Digitale prijskaartjes kunnen de prikkel om met prijzen te stunten wegnemen.
- Prijsalgoritmes kunnen illegale prijsafspraken vergemakkelijken, of wellicht zelfs vanuit zichzelf leren om een kartel te vormen.

TIMO KLEIN
Promovendus aan de Universiteit van Amsterdam

Albert Heijn kondigde recent aan grootschalig gebruik te gaan maken van digitale prijskaartjes (BNR Nieuwsradio, 2019; NOS, 2019). Periodieke prijsaanpassingen worden zo veel gemakkelijker en goedkoper. Daarnaast kan Albert Heijn eenvoudiger aan dynamisch prijzen doen. Hierbij worden prijzen op korte termijn aangepast, bijvoorbeeld om kortingen te geven wanneer een product tegen de houdbaarheidsdatum aanzit.

Digitale prijskaartjes en dynamisch prijzen zijn niet nieuw. Zo werkt Mediamarkt al langer met digitale prijskaartjes. Daarnaast kopen we steeds meer spullen online, waar prijzen sowieso continu veranderen. En bij markten als benzine, vliegtickets en hotels weten we niet beter.

Maar met digitale prijskaartjes in de supermarkt zet Albert Heijn wel degelijk de volgende stap in de opmars van digitale beprijzing. Wat betekent dit voor ons als consument?

Mooie beloftes

Een digitaal prijskaartje komt met een aantal erg mooie beloftes. Zo bespaart het in een supermarkt enorm veel moeite, en dus kosten, bij het aanpassen van alle prijzen. Deze kostenbesparing kan dan weer doorgegeven worden aan de klant in de vorm van lagere prijzen.

Daarnaast is dynamisch afprijzen de ideale manier om voedselverspilling tegen te gaan. Wie gaat er immers een ouder pak melk consumeren als een heel nieuw pak evenveel kost? Elk jaar gooit Albert Heijn hierdoor 63 miljoen kilo aan prima voedsel weg (NOS, 2019). Met dynamisch afprijzen kan dit een stuk minder worden.

Tevens stellen digitale prijskaartjes supermarkten veel beter instaat om hun prijzen aan te passen aan de lokale afzetmarkt. Buurten met kleinere portemonnees hoeven zo niet langer dezelfde prijs te betalen als rijkere buurten. Nivellering dus, maar dan juist door middel van marktwerking.

Tot slot kan je met dynamisch prijzen mooi inspelen op onverwachte schommelingen in vraag en aanbod. Hierdoor voorkom je plotselinge overvloed of tekorten.

Schaduwzijde

Op basis van deze beloftes zou je zeggen dat, bij de opmars van digitale prijskaartjes en dynamisch prijzen, de belangen van supermarkten en consumenten vrijwel volledig overeenkomen. Maar is dat wel zo? Het digitaliseren van prijzen biedt bedrijven namelijk ook een aantal mogelijkheden die zeker niet in het belang van de klant zijn, zoals efficiënte laagsteprijsgaranties, prijsafspraken en zelflerende kartels.

Prikkel om te concurreren

Ten eerste stellen digitale prijzen bedrijven in staat om veel sneller in te spelen op hun concurrenten. Dat klinkt misschien goed, bijvoorbeeld wanneer daardoor een prijsdaling bij de één direct leidt tot een prijsdaling bij alle concurrenten. Maar deze dynamiek neemt vooral de prikkel weg om überhaupt nog met prijzen te stunten.

Zo pronkt Mediamarkt al jaren met zijn 'laagsteprijsgarantie'. Dat klinkt klantvriendelijk, maar wat doet deze garantie met de prikkel bij de concurrentie om eens stevig met Mediamarkt te gaan concurreren?

Dat laagsteprijsgaranties de prikkel om te concurreren kunnen wegnemen, is al sinds Hay (1982) en Salop (1986) bekend – zie Arbatskaya et al. (2004) voor een uitgebreide bespreking van deze literatuur. Deze artikelen gaan ervan uit dat concurrenten elkaars prijzen niet perfect kunnen observeren. Door een laagsteprijsgarantie af te geven, prikkelen bedrijven de klant om op te merken wanneer een product bij de concurrent goedkoper is. Deze lagere prijs kan aldus direct gematcht worden. Zolang er genoeg klanten de moeite nemen om lagere prijzen te rapporteren, kan geen bedrijf nog winstgevend een lagere prijs vragen.

Maar wat gebeurt er als een laagsteprijsgarantie nu eens ingebouwd zou kunnen worden in een automatisch prijsalgoritme dat continu alle concurrerende prijzen scant? Als de concurrent weet dat een prijsverlaging leidt tot een realtime-reactie, dan kan dit mogelijk elke prikkel om te concurreren via prijsverlagingen elimineren.

Prijsafspraken

Ten tweede zijn digitale prijzen ideaal voor managers van kwade wil, om zo op een efficiënte manier verboden prijsafspraken te implementeren.

Kartelvorming is illegaal, maar gebeurt nog erg vaak. Zo kondigde de Autoriteit Consument en Markt eind vorig jaar nog aan onderzoek te gaan doen naar verboden prijsafspraken tussen fabrikanten en verkopers van consumentengoederen (ACM, 2018). Fabrikanten leggen graag minimale verkoopprijzen op aan verkopers, om te voorkomen dat de concurrentie de prijs te veel drukt. Met digitale beprijzing kunnen dit soort 'verticale' prijsafspraken tussen fabrikanten en verkopers makkelijker geïmplementeerd worden – ten koste van de consument.

Maar prijsalgoritmes kunnen ook 'horizontale' prijsafspraken vergemakkelijken tussen verkopers onderling. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk uit de *Topkins*-zaak in de VS. In 2015 zijn concurrerende online posterverkopers daar veroordeeld voor kartelvorming. Door grote verschillen in kwaliteit en schommelingen in vraag en aanbod zou het onbegonnen werk zijn geweest om steeds handmatig te coördineren op de optimale kartelprijzen. Om toch efficiënt prijzen te kunnen coördineren, maakten ze gebruik van hetzelfde dynamische prijsalgoritme, dat de bedrijven tevens in staat stelde om in één keer de prijzen van veel verschillende producten te coördineren. Bernheim en Whinston (1990) laten met behulp van een theoretisch model zien dat dit soort multi-markt-overeenkomsten een kartel veel stabieler kunnen maken. Het achterliggende mechanisme is vrij simpel: een afwijking van de kartelovereenkomst in één markt kan leiden tot het opbreken van het kartel in alle markten. De kartelvorming in alle andere markten fungeert dus als stok achter de deur, waardoor bedrijven in elke afzonderlijke markt graag in het gareel blijven.

Naast de verticale en horizontale prijsafspraken is er tot slot ook het risico dat prijzen gecoördineerd kunnen worden door eenzelfde softwareleverancier. Accenture – een managementconsultancy – wordt ervan beticht hetzelfde prijsalgoritme te verkopen aan concurrerende autofabrikanten, met als doel de beprijzing van reserveonderdelen te coördineren (Reuters, 2018; NRC, 2018). In dit soort 'naaf-en-spaak'-complotten *(hub-and-spoke collusion)* hoeven de concurrenten (de spaken) niet eens onderling contact te hebben, zolang hun leverancier (de naaf) maar dezelfde is.

Zelflerende kartels

Tot slot zullen bedrijven in de toekomst wellicht prijsalgoritmes kunnen ontwikkelen die legaal een stilzwijgend kartel vormen. Dit kan zowel doelbewust als onopzettelijk gebeuren. Steeds vaker worden er keuzes uitbesteed aan zelflerende algoritmes, die door middel van trial-and-error een optimale strategie proberen te leren. De zorg is dat zelflerende prijsalgoritmes – zelfs zonder enige slechte intentie van de programmeurs – uit zichzelf kunnen leren dat ze beter af zijn door stilzwijgend de prijzen hoog te houden (Ezrachi en Stucke, 2017).

Harrington (2019) beargumenteert dat als zelflerende prijsalgoritmes tot een stilzwijgende prijsafspraak komen, dit niet illegaal is volgens de huidige mededingingswet. Want deze gaat namelijk uit van menselijke kartelvorming, waarbij enige vorm van communicatie of afstemming nodig is om een stabiele overeenkomst te bereiken. Wat illegaal is, is niet zozeer de kartelvorming zelf, als wel de onderlinge communicatie.

De grote vraag op dit moment is of zelflerende algoritmes überhaupt in staat zijn om een kartelstrategie te leren. Het onderzoek hiernaar staat nog in de kinderschoenen, maar recent onderzoek van Calvano et al. (2019) en Klein (2019) laat zien dat een autonome kartelvorming door algoritmes zeker niet ondenkbaar is. Beide onderzoeken maken gebruik van een zelflerend standaardalgoritme, genaamd Q-leren. Q-leren probeert door middel van trial-and-error tot een optimale prijsstrategie te komen. Zowel Calvano et al. als Klein laat in verschillende gesimuleerde concurrentieomgevingen zien hoe Q-leren in staat is om uit zichzelf een kartelstrategie te leren: prijs hooghouden zolang mijn concurrent de prijs hooghoudt, en afstraffen met lage prijzen als mijn concurrent hiervan afwijkt.

Praktische beperkingen bestaan er nog wel, met name met betrekking tot de lange periode die dit soort zelflerende algoritmes nodig hebben alvorens ze goed werken. Tegelijkertijd maakt de snelheid van ontwikkelingen binnen de kunstmatige intelligentie het niet ondenkbaar dat deze praktische beperkingen ooit overwonnen zullen worden.

Conclusie

De opkomst van het digitale prijskaartje vindt plaats met een schijnbare onschuld, vol mooie kansen en hoopvolle beloftes. Deze kansen en beloftes zijn er zeker, met name voor bedrijven. Of de consument er ook netto baat bij heeft, is nog niet zo vanzelfsprekend. Toezichthouders, academici en het grote publiek doen er goed aan om deze ontwikkeling kritisch te blijven volgen.

Literatuur

ACM (2018) *ACM onderzoekt prijsafspraken tussen fabrikanten en winkeliers consumentengoederen*. Nieuwsbericht, 27 december. Te vinden op www.acm.nl.

Arbatskaya, M., M. Hviid en G. Shaffer (2004) On the incidence and variety of low-price guarantees. *The Journal of Law and Economics*, 47(1), 307–332.

Bernheim, B.D. en M.D. Whinston (1990) Multimarket contact and collusive behavior. *The RAND Journal of Economics*, 21(1), 1–26.

BNR Nieuwsradio (2019) *Albert Heijn introduceert digitaal prijskaartje*, 12 juli. Te vinden op www.bnr.nl.

Calvano, E., G. Calzolari, V. Denicolò en S. Pastorello (2019) *Artificial intelligence, algorithmic pricing and collusion*. Paper te vinden op papers.ssrn.com.

Ezrachi, A. en M.E. Stucke (2017) Artificial intelligence & collusion: when computers inhibit competition. *University of Illinois Law Review*, 2017, 1775–1810.

Harrington, J.E. (2019) Developing competition law for collusion by autonomous artificial agents. *Journal of Competition Law & Economics*, 14(3), 331–363.

Hay, G.A. (1982) Oligopoly, shared monopoly and antitrust law. *Cornell Law Review*, 67(3), 439–481.

Klein, T. (2019) *Autonomous algorithmic collusion: Q-learning under sequential pricing*. Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2018-056/VII.

NOS (2019) *AH wil minder voedsel weggooien met 'dynamische kortingen'*, 21 mei. Te vinden op nos.nl.

NRC (2018) *Opeens is die wielbeschermer zes keer duurder*, 1 juni. Te vinden op www.nrc.nl.

Reuters (2018) *Software and stealth: how carmakers hike spare parts prices*, 3 juni. Te vinden op www.reuters.com.

Salop, S. (1986) Practices that (credibly) facilitate oligopoly coordination. In: J.E. Stiglitz en G.F. Mathewson (red.), *New developments in the analysis of market structure*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Een circulaire economie bereik je niet met alleen maar energietransitie

Nederland is al verder met de energietransitie dan met de omslag naar een circulaire economie en het Klimaatakkoord versnelt de energietransitie verder. Maar is de energietransitie wel op een duurzame manier te versnellen zonder omslag naar een circulaire economie?

IN HET KORT

- Energietransitie gaat vaak uit van lineaire principes. Zo is niet circulair maar energiezuinig bouwen de norm.
- De beschikbaarheid van grondstoffen en dus de omslag naar circulariteit is bepalend voor het tempo van de energietransitie.
- Meer middelen voor de omslag naar circulair zullen daarom de energietransitie versnellen.

TON VAN DER WIJST
Secretaris van de SER-commissie Duurzame Ontwikkeling

ALEXANDER VAN DER VOOREN
Secretaris van de SER-commissie Duurzame Ontwikkeling

De energietransitie en de overgang naar een circulaire economie moeten ervoor zorgen dat ook toekomstige generaties, hier en elders, in welvaart kunnen leven. Het gaat bij de energietransitie en de overgang naar een circulaire economie om twee verschillende vormen van systeemverandering die naast gemeenschappelijkheden ook hun eigen specifieke kenmerken hebben. In dit artikel gaan we nader op deze samenhangen in en brengen we 'win-win'-kansen en spanningen tussen beide systeemveranderingen in kaart. De eerste moeten zo veel mogelijk worden benut en bij de tweede moeten er wellicht expliciete keuzes worden gemaakt ten gunste van een van de transities om ongewenste bij-effecten te voorkomen.

Energietransitie

Aangezien de uitstoot van broeikasgassen vooral is toe te schrijven aan ons energieverbruik, kan de beoogde terugdringing van broeikasgassen alleen plaatsvinden als we minder energie gebruiken en als ons energiesysteem drastisch verduurzaamt. De beleidsmatige aandacht voor de opwarming van de aarde en de energietransitie is al geruime tijd geleden begonnen en komt nu in de noodzakelijk versnelling. Het Klimaatakkoord met voor vijf sectoren CO_2-reductiedoelen voor 2030 ligt grotendeels in het verlengde van het *Energieakkoord voor duurzame groei* (2013) dat zich nu in de uitvoeringsfase bevindt en voor 2020 en 2023 doelen stelt voor energiebesparing, hernieuwbare energie en werkgelegenheid.

Omslag naar circulaire economie

Een circulaire economie kenmerkt zich door zowel een efficiënte als hoogwaardige benutting van grondstoffen, materialen en producten. Dit gebeurt door producten en productiemethoden zodanig te ontwerpen dat hergebruik en hoogwaardige recycling mogelijk wordt, en door fossiele, minerale en metalen grondstoffen te vervangen door *bio-based* alternatieven.

De circulaire economie dient niet alleen natuur en milieu te beschermen, maar is ook gericht op een efficiënt economisch proces dat voorziet in voldoende beschikbaarheid van grondstoffen en materialen om aan de maatschappelijke behoeften van de huidige en toekomstige generaties te kunnen voldoen (leverings- en voorzieningszekerheid, zie kader 1).

De huidige vrijemarkteconomie heeft echter veel prikkels die tegen circulaire principes inwerken (Stegeman, 2019). Zo is voor ondernemers de prikkel groot om producten snel te laten slijten (geplande veroudering of *planned obsolescence)*, modes elkaar snel te laten opvolgen *(fast fashion)* en nieuwe software niet meer op oudere computers te ondersteunen. Daarnaast heeft het monopolie op eigendom in de vrijemarkteconomie tot gevolg dat veel apparaten en goederen maar heel beperkt worden gebruikt, zodat de meeste mensen veel meer spullen hebben dan ze daadwerkelijk nodig hebben. Voor sommige goederen is dit met nieuwe verdienmodellen waarin niet het apparaat, maar de functionaliteit centraal staan op te lossen: geen lamp maar licht (Jonker, 2018).

Circulair handelen vereist daarom coördinatie tussen marktpartijen, in ketens die de markt niet kan leveren (Smulders et al., 2019). De investeringen van onafhankelijke partijen in de keten zijn complementair, waardoor elke partij wacht op de ander. De overheid kan dit coördinatiefalen oplossen door standaarden op te leggen, bijvoorbeeld in de vorm van kwaliteitsnormen voor secundaire grondstoffen.

Het Grondstoffenakkoord (2017) en in het verlengde hiervan het *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie* (2018) heeft tot doel dat de Nederlandse economie in het midden van deze eeuw volledig circulair is, met als tussendoel een halvering van het gebruik van primaire abiotische grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen) in 2030.

Vergeleken met de energietransitie staat de omslag naar de circulaire economie op achterstand. Die achterstand blijkt onder meer uit het feit dat de omschakeling

naar een circulaire economie beleidsmatig vooral dienstbaar is aan het klimaatbeleid. Dat klimaatbeleid is tot nu echter toe grotendeels gestoeld op de principes van de lineaire economie.

Samenhang

In algemene zin versterkt de circulaire economie het klimaatbeleid en de energietransitie, en vice versa is een circulaire economie alleen denkbaar bij voldoende hernieuwbare energie. Beide maken ze deel uit van de veranderende duurzaamheidscontext, zie kader 2.

Diverse analyses wijzen op flinke overlappingen tussen de transities naar een duurzaam energiesysteem en een circulaire economie. Zo geeft het Planbureau voor de Leefomgeving aan dat de voor de circulaire economie relevante sectoren verantwoordelijk zijn voor ongeveer 28 procent van de totale directe en indirecte broeikasgasemissies van Nederland (Rood et al., 2018; Drissen en Vollebergh, 2018). Voor het gebruik van secundaire grondstoffen bij de productie van ijzer en staal is bijvoorbeeld circa driekwart minder energie nodig dan voor het gebruik van primaire grondstoffen. De uitstoot van broeikasgassen en andere vervuilende stoffen zal daarmee navenant afnemen. Het beprijzen van de milieuschade vanwege grondstoffen- en materiaalverbruik zal daarom zowel voor de energietransitie als voor de circulaire economie gunstig uitpakken (Preadviezen, 2018). Over een effectieve vormgeving van heffingen op grondstoffen en materialen is echter nog veel discussie (SER, 2018).

In de volgende vijf subparagrafen zullen per thema de spanning en mogelijke synergie-effecten bekeken worden. Tabel 1 vat samen.

Afhankelijkheid van kritieke aardmetalen

De circulaire economie kan een belangrijke bijdrage aan de energietransitie leveren door de afhankelijkheid van grondstoffen voor duurzame energietechnologieën terug te dringen. In het bijzonder gaat het hierbij om een geringere afhankelijkheid van kritieke aardmetalen, die nu vooral in China gewonnen worden (kader 1). De enorme groei van wind- en zonne-energie en de ingezette omschakeling naar elektrisch vervoer leggen de komende decennia een enorm beslag op kritieke aardmetalen (Van Exter et al., 2018; Bosch et al., 2019). Bovendien zijn deze metalen ook hard nodig voor computers, mobiele telefoons en andere apparatuur die dragers zijn van de voortgaande digitalisering.

Grondstoffen en geopolitiek

KADER 1

Europa – en dus ook Nederland – is voor een belangrijk deel van Chinese grondstoffen afhankelijk, in het bijzonder geldt dit voor kritieke aardmetalen. In het verlengde hiervan is er sprake van grote prijsschommelingen op de grondstoffenmarkten (Burgering, 2019). De Chinese economie groeit door, en de Nieuwe Zijderoute geeft een extra impuls aan de wereldwijde grondstoffenbehoefte. Ondanks de aanwezigheid van veel grondstoffen in China zal dat waarschijnlijk niet genoeg zijn om de eigen grondstoffenhonger te stillen. Daarom blijft China investeren in andere grondstoffenrijke landen, zoals in de mijnbouwsector in Afrika. Rademaker (2019) spreekt in dit verband over *resource nationalism*: de beschikbaarheid van grondstoffen is steeds vaker onderhavig aan geopolitieke afwegingen. Van belang hierbij is dat de effecten van beprijzing vaak indirect zijn en met veel vertraging tot aanbodreacties leiden. Zo zijn de materiaalkosten meestal maar een fractie van de productiekosten. Verder kan extra aanbod van grondstoffen en materialen slechts met de nodige vertraging aanzienlijk worden uitgebreid: het kost gemiddeld tien à twintig jaar voordat nieuwe mijnen operationeel zijn; bovendien zijn veel kritieke aardmetalen een bijproduct, bijvoorbeeld van koper of zink (Van Exter et al., 2018). Ook kost het vele jaren voordat nieuwe technologieën met substituten marktrijp zijn.

De tijdige beschikbaarheid van kritieke aardmetalen is dan ook een cruciale factor voor de beoogde versnelling van de wereldwijde energietransitie (Rietveld et al., 2018).

Ketenaanpak bevordert integraal CO_2-beleid

Terwijl het klimaatbeleid zich richt op de reductie van emissies van broeikasgassen 'aan de schoorsteen', gaat het bij de circulaire economie om de hele keten van het economisch proces en betreft het zowel de directe als de indirecte (broeikas)emissies, eerder en later in de keten. Naast maatregelen met directe effecten aan de eigen schoorsteen (scope 1) is klimaatwinst te behalen met de verduurzaming en reductie van warmte, toenemend gebruik van duurzaam opgewekte elektriciteit en het leveren van restwarmte (of CO_2) aan bijvoorbeeld de gebouwde omgeving of de glastuinbouw (scope 2-maatregelen). Ook kunnen keteneffecten als duurzaam grondstoffengebruik bijdragen aan de verduurzaming van de industrie (scope 3-maatregelen) en op kostenefficiënte wijze tot CO_2-reductie leiden. Circulair grondstoffengebruik, waaronder de substitutie en recycling van (kritieke) materialen, kan bijdragen aan het verduurzamen en opschalen van de energietransitie.

Inzet duurzame biomassa

Biomassa is een van de vormen van hernieuwbare energie. Biomassa (restafval en houtsnippers) wordt als bijstook gebruikt in kolencentrales. Daarnaast vereist de inzet van biobrandstoffen voor vervoer de beschikbaarheid van duurzame biomassa. Belangrijk hierbij zijn de gehanteerde duurzaamheidscriteria die ervoor moeten zorgen dat de inzet van biomassa over de gehele keten gezien de beoogde CO_2-winst oplevert en dit tegelijkertijd niet ten koste gaat van de natuurkwaliteit, biodiversiteit en leef- en arbeidsomstandigheden in de gebieden waar de biomassa vandaan komt. Vanuit het perspectief van de circulaire economie is het wenselijk om biomassa zo hoog mogelijk in de waardeketen in te zetten (cascadering). Er is veel discussie of er voldoende duurzame biomassa beschikbaar is om aan de toenemende vraag te voldoen en tevens recht te doen aan waarde-optimalisatie. In het Klimaatakkoord (2019) heeft het kabinet daarom aangekondigd een duurzaamheidskader voor alle biomassatoepassingen te ontwikkelen.

Spanning tussen levensduur en energieverbruik

De nadruk op levensduurverlenging in de circulaire economie kan op gespannen voet staan met de behoefte aan energiezuinige apparaten. Vanuit energetisch perspectief wordt

Samenhang tussen energietransitie en circulaire economie

TABEL 1

Spanning	Synergie
Kritieke aardmetalen	
De energietransitie legt een enorm beslag op kritieke aardmetalen en levert onvoldoende prikkels op om hier zuinig mee om te springen.	De circulaire economie vergroot de leveringszekerheid van grondstoffen voor duurzame-energietechnologieën.
Keteneffecten	
Energietransitiebeleid beperkt zich tot emissiereductie 'aan de schoorsteen' en beloont bedrijven voor in de keten niet voor besparingen later in de keten.	De circulaire economie richt zich op de hele keten van het economisch proces en betreft zowel directe als indirecte (broeikas)emissies.
Biomassa	
- Er zijn grenzen aan de beschikbare hoeveelheid duurzame biomassa. - Verbranding van biomassa voor de energietransitie kan ten koste gaan van hoogwaardige toepassingen elders in de waardeketen.	- Duurzaamheidscriteria zijn leidend voor biomassa-inzet. - Voldoende volumes van biomassa zijn nodig om hoogwaardige non-energetische toepassingen hiervan rendabel te maken.
Levensduurverlenging	
Levensduurverlenging van energie-intensieve apparaten staat vaak op gespannen voet met de behoefte aan energiezuinige apparaten.	Circulair en modulair ontwerp en sluiten van kringlopen vergroot de mogelijkheid om energie-intensieve apparaten sneller te verduurzamen.
Beleidsconcurrentie	
Overheidssteun voor de circulaire economie is (nog) beperkt waardoor de energietransitie (grotendeels) volgens het lineaire model verloopt.	Als energietransitie en de circulaire economiebeleid geïntegreerd is

ESB

Veranderende duurzaamheidscontext

KADER 2

Beleid gericht op duurzaamheid heeft de afgelopen halve eeuw een enorme ontwikkeling doorgemaakt: van klassiek milieubeleid gericht op de aanpak van (vooral zichtbare vormen van) milieuvervuiling naar een beleid gericht op duurzame ontwikkeling in brede zin en op maatschappelijke welvaart, 'hier en nu' en ook 'elders' (buitenland) en 'later' (toekomstige generaties). De energietransitie en het streven naar een circulaire economie zijn dus geen doelen op zich, maar, evenals vormen van sociale bescherming, middelen voor brede maatschappelijke welvaart. Zo benoemt de preambule van het Klimaatakkoord van Parijs (Verenigde Naties, 2015) sociale rechtvaardigheid nadrukkelijk als randvoorwaarde voor de energietransitie. De publicatie van de *Monitor Brede Welvaart* (CBS, 2018) is een vertaling van de behoefte om ook in Nederland goed zicht te krijgen op de welvaartsontwikkeling in brede zin.

Binnen het milieubeleid heeft de afgelopen decennia een verdiepingsslag plaatsgevonden: van *end-of-pipe*-gericht beleid via brongericht naar systeemgericht beleid. Het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) introduceert transitiebeleid om grote systeemveranderingen tot stand te brengen (Weterings, 2010). De volgende stap is om de samenhang tussen verschillende transities en hun systeeminnovaties in beleid te verankeren. Dit levert in de praktijk diverse dilemma's op. Zo is het milieu- en natuurbeleid over meerdere departementen verspreid en verkokerd, is goede afstemming en stroomlijning tussen diverse overheidslagen nodig, maar in de praktijk lastig, en lopen de lokale omstandigheden uiteen (Rli, 2019).

In ondernemersland heeft de toenemende aandacht voor de maatschappelijke gevolgen van ons economisch handelen onder meer geleid tot het *Triple P bottom-line*-concept *(People Planet Profit)* van John Elkington (1997) en het verwante bedrijfsmodel 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' dat in Nederland een impuls kreeg door het SER-advies *De winst van waarden* (SER, 2000). Inmiddels staat ook 'internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen' op de kaart. Via convenantafspraken gaan bedrijven, overheid, vakbonden en maatschappelijke organisaties samen aan de slag om misstanden zoals uitbuiting, kinderarbeid, dierenleed of milieuschade in de productie-consumptieketen te voorkomen. De basis voor deze aanpak is het SER-advies *IMVO-convenanten* (SER, 2014).

De discussie rondom de totstandkoming van het Klimaatakkoord illustreert dat betaalbaarheid, werkgelegenheid en politiek-maatschappelijke aanvaardbaarheid belangrijke randvoorwaarden vormen voor een effectief transitiebeleid. Verduurzaming is dus geen technocratisch proces, maar heeft een maatschappelijke en sociale inbedding: er ontstaan netwerken met nieuwe spelers en ook de formele en informele spelregels in het economisch en maatschappelijk verkeer veranderen (Van Mossel et al., 2018). Daarnaast is de internationale context cruciaal. Zo zijn klimaatverandering en grondstoffenuitputting mondiale vraagstukken die alleen in internationaal verband effectief kunnen worden aangepakt.

consumenten nu aangeraden technisch nog goede maar energie-onzuinige apparaten door nieuwe energiezuinige apparaten te vervangen. De spanning doet zich voor zolang de grondstoffen en materialen van 'oude' apparaten onvoldoende hergebruikt worden. Hier is dus steeds een kosten-batenafweging aan de orde, waarbij ook rekening wordt gehouden met het energieverbruik en de CO_2-uitstoot die gepaard gaan met de processen om het hergebruik van (onderdelen van) verouderde apparatuur mogelijk te maken.

Strijd tussen circulair en energietransitie

In het huidige kabinetsbeleid lift de bevordering van de circulaire economie vooral mee met het klimaatbeleid. De verwachte CO_2-winst ('tonnenjacht') tegen de laagste kosten is hierbij vaak een belangrijke graadmeter. Zo kan de versnelling van de energietransitie in de bouwsector leiden tot een 'strijd tussen circulair en energie' (Cobouw, 2018). Aangezien circulair bouwen ten opzichte van energiezuinig bouwen nog in de kinderschoenen staat, ligt de prioriteit vrijwel altijd bij het energiezuinig bouwen; de financiële voordelen hiervan zijn dan ook goed inzichtelijk te maken. De inzet van secundaire materialen en waardebehoud van de gebruikte materialen krijgen in de bouwsector vooralsnog minder aandacht. Wat gaan we straks doen met overbodig isolatiemateriaal en hoe gaan we om met economisch afgeschreven zonnepanelen en warmtepompen?

Tot slot

Om onze economie en samenleving te verduurzamen, zijn de energietransitie en de overgang naar een circulaire economie beide nodig. Tot nu toe is vooral ingezet op de bijdrage van de circulaire economie aan de noodzakelijke versnelling van de energietransitie. Het tempo van de energietransitie blijkt in hoge mate afhankelijk te zijn van de beschikbaarheid van duurzame biomassa en van grondstoffen en aardmetalen. Juist deze wederzijdse afhankelijkheid leidt tot de conclusie dat een integraler beleid nodig is. Aanbodrestricties van enkele aardmetalen kunnen de uitrol van technologieën voor hernieuwbare energie en emissieloos vervoer ernstig vertragen. Zonder neodymium geen windmolens en elektrische auto's (Bosch et al., 2019; Van Exter et al., 2018; Wereldbank, 2017). Omgekeerd gaat een ondoordachte inzet van biomassa voor energieopwekking of biobrandstoffen ten koste van natuur, biodiversiteit en lokale leef- en arbeidsomstandigheden.

De omslag naar een circulaire economie bevindt zich in een eerdere ontwikkelingsfase dan de energietransitie. Het gevolg is dat de noodzakelijke aanscherping van het klimaatbeleid en de versnelling van de energietransitie plaatsvinden in een grotendeels lineaire economie. Zo staat circulair ontwerpen van duurzame energietechnologieën nog in de kinderschoenen en wint uitsluitend energiezuinig bouwen het ruimschoots van energiezuinig én circulair bouwen.

Het beleid gericht op een circulaire economie is voor het leeuwendeel afhankelijk van de beleidsmiddelen die beschikbaar zijn voor klimaatbeleid. Beleid dat hier niet aan gekoppeld is, dreigt hierdoor uit de boot te vallen. Het is bij voorbeeld wenselijk te experimenteren met uitdagende innovatieregelingen die niet strikt gericht zijn op technologische innovaties, maar ook openstaan voor sociale innovatie, nieuwe vormen van ketensamenwerking, de ontwikkeling van concepten op het gebied van modulair samengestelde producten of innovatief hergebruik. Deze vormen van innovatie die specifiek van belang zijn voor een circulaire economie, zijn volgens de SER (2018) nauwelijks in te passen in de huidige regelingen.

Ten slotte is veel meer aandacht nodig voor de maatschappelijke en sociale aspecten van de circulaire economie. Het gaat hierbij om zaken als de arbeidsmarktgevolgen en de kwaliteit van 'circulaire' banen (SER, 2016). Ook is er nog onvoldoende bekend over de winnaars en verliezers van de circulaire economie, zodat het onduidelijk is of flankerend beleid nodig is om ongewenste verdelingseffecten tegen te gaan (PBL, 2018).

Literatuur

Bosch, S., P. van Exter, B. Sprecher et al. (2019) *Metaalvraag van elektrisch vervoer*. Metabolic, Copper8 en Universiteit Leiden. Rapport te vinden op copper8.com.

Burgering, C. (2019) Chinese economie dicteert grondstofprijzen. *ESB*, 104(4771) 104–106.

CBS (2018) *Monitor Brede Welvaart 2018*. Centraal Bureau voor de Statistiek.

Cobouw (2018) De strijd tussen circulair en energie: waarvoor kies je? *Cobouw*, 23 november.

Drissen, E. en H. Vollebergh (2018) Circulaire economie als vliegwiel van klimaattransitie. In: D. van Soest, S. Smulders en R. Gerlagh (red.), *Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes: Preadviezen 2018*. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 93–101.

Elkington, J. (1997) *Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st century business*. Oxford: Capstone.

Exter, P. van, S. Bosch, B. Schipper et al. (2018) *Metal demand for renewable electricity generation in the Netherlands: navigating a complex supply chain*. Metabolic, Copper8 en Universiteit Leiden. Rapport te vinden op copper8.com.

Jonker, J. (2018) *Nieuwe business modellen: duurzaam, circulair, inclusief*. Oratie, Vrije Universiteit Brussel, 9 maart. Te vinden op tgthr.nl.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019) *Uitvoeringsprogramma circulaire economie 2019–2023*. Publicatie te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Mossel, A. van, F.J. van Rijnsoever en M.P. Hekkert (2018) Navigators through the storm: a review of organization theories and the behavior of incumbent firms during transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 26, 44–63.

PBL (2018) *Verkenning Brede Welvaart 2018. Thema: circulaire economie, gedrag en beleid*. PBL, CPB en SCP.

Preadviezen (2018) *Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes: Preadviezen 2018*. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

Rademaker, M. (2019) Grondstoffen vragen om strategische inzet overheid. *ESB*, 104(4771), 121.

Rietveld, E., H. Boonman, T. van Harmelen et al. (2018) *Global energy transition and metal demand*. TNO Rapport te vinden op publications.tno.nl.

Rli (2019) *De som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio*, maart. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rood, T., A. Hanemaaijer en F. Dietz (2018) *Circulaire economie vergt een kabinetsbrede aanpak*. Notitie Planbureau voor de Leefomgeving, 9 mei.

SER (2000) *De winst van waarden*. SER Advies 00/11.

SER (2014) *IMVO-convenanten*. SER Advies 14/04.

SER (2016) *Werken aan een circulaire economie, geen tijd te verliezen*. SER Advies 16/05.

SER (2018) *Financiële instrumenten voor een circulaire economie*. SER Verkenning 18/04.

Smulders, S., R. Gerlagh en S. Zhou (2019) Circulaire economie hoeft niet ten koste te gaan van groei en innovatie. *ESB*, 104(4770), 60–63.

Stegeman, H. (2019) De vrije markt zal de circulaire economie niet realiseren. *ESB*, 104(4771), 118–120.

Verenigde Naties (2015) *Adoption of the Paris Agreement*, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1. Te vinden op unfccc.int.

Wereldbank (2017) *The growing role of minerals and metals for a low carbon future*. Working Paper, juni. Te vinden op documents.worldbank.org.

Weterings, R. (2010) *Werk in uitvoering: ervaringen met het Nederlandse transitiebeleid*. Competentiecentrum Transitie, Utrecht.

Toevoeging van omslag maakt kapitaalgedekt pensioen stabieler

De roep om de pensioenen direct uit de premies te betalen wordt steeds luider. Op papier levert het beleggen van premiegelden bij lage rente voor later immers niet zo veel op. Een berekening onderzoekt of dat zo is.

IN HET KORT

- Bij de huidige lage rente moet bijna negentig procent van de pensioenaanspraak door premies worden gefinancierd.
- Kapitaaldekking biedt alleen voordelen wanneer pensioenfondsen met risico kunnen beleggen.
- Meer omslag ten koste van risicovrije beleggingen maakt pensioenuitkomsten stabieler.

JEAN FRIJNS
Emeritus-hoogleraar aan de Vrije Universiteit en oud-directeur beleggingen bij het ABP

JELLE MENSONIDES
Adviseur en voormalig bestuurder van pensioenfondsen

ANTON VAN NUNEN
Adviseur bij pensioenfondsen en financiële organisaties

De bijlage loonsomrendement is te vinden op esb.nu/loonsombijlage

Het Nederlandse systeem van aanvullend pensioen staat onder grote druk. Pensioenpremies moeten omhoog en het reële pensioenresultaat wordt erg onzeker, mede door mogelijke kortingen.

Daartegenover staat een groeiend pensioenvermogen. Nederland spaart te veel – dat begint binnen Europa op te vallen, en leidt tot kritische reacties van onder andere de Europese Centrale Bank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). De rente is extreem laag en zelfs negatief, met weinig uitzicht op herstel naar positiever waarden (Summers, 2019). Door onder anderen Jacobs (2019) en Ten Cate (2019) wordt er daarom voorgesteld het omslagdeel, in het bijzonder de AOW, te verhogen en het aanvullende kapitaalgedekte pensioen te verlagen. Door meer omslag en minder kapitaaldekking kan het spaaroverschot van Nederland worden aangepakt.

Daarnaast roept de extreem lage rente waarmee pensioenfondsen worden geconfronteerd de vraag op of de keuze voor kapitaaldekking wel zo verstandig is geweest. De Vos (2019) stelt voor om een omslagdeel binnen de tweede pijler in te voeren. Naar zijn opvatting kan dit heel geleidelijk gebeuren en worden gestopt zodra de rente weer een normale waarde heeft aangenomen. Anderen zijn afkerig van de overgang naar meer omslag, en bepleiten daarentegen een groter aandeel risicovolle beleggingen binnen het kapitaalgedekte deel. Zie bijvoorbeeld Driessen (2019).

In deze bijdrage verkennen we een gemengde omslag/kapitaaldekking voor het aanvullende pensioen. Dit verschaft inzicht in de relatieve efficiëntie van kapitaaldekking versus omslag: welk systeem leidt tot de laagste premies? En we gaan na of de kans op het realiseren van de pensioenambitie in een gemengd systeem groter is.

Kapitaaldekking of omslag

Het nieuwe pensioenakkoord stelt de pensioenpremie vast via het niveau van de vigerende marktrente. Bij de huidige zeer lage rente moet daarom bijna negentig procent van de pensioenaanspraak door premies worden gefinancierd. Slechts tien procent mag met verwachte beleggingswinsten worden gedekt. Dit leidt ertoe dat, voor hun toekomstige pensioen, werknemers bijna twee dagen per week moeten werken, en dit roept de vraag op welke rol kapitaaldekking onder deze omstandigheden nog heeft.

Deze discussie is niet nieuw. Al in de jaren zestig van de vorige eeuw definieerde Aaron – op basis van het gedachtegoed van Samuelson – de Aaron-conditie als het reële rendement van kapitaaldekking, minus de groei van de werkgelegenheid en de groei van de arbeidsproductiviteit (Aaron, 1966; Samuelson, 1958). Als de conditie negatief is, is omslag van het aanvullende pensioen een aantrekkelijker financieringsmethode dan kapitaaldekking.

Bij de huidige lage rente wordt de Aaron-conditie weer zeer actueel. In figuur 1 is nagegaan hoe die conditie uitwerkt over de periode 1950–2019. Voor het kapitaaldekkingsrendement zijn twee alternatieven bekeken: het eerste alternatief gaat uit van een risicovrije marktrente (die gezien kan worden als *proxy* voor de rekenrente onder het Financiële Toetsingskader (FTK) sinds 2007). Daarnaast is er een hypothetisch reëel portefeuillerendement, berekend op basis van vijftig procent wereldwijde aandelen (in lokale valuta) en vijftig procent risicovrije Nederlandse obligaties.

Op basis van deze gefilterde conditie zou kapitaaldekking met een risicovrije obligatieportefeuille in ongeveer de helft van het aantal jaren sinds 1950 in het voordeel zijn ten opzichte van omslagfinanciering. De Aaron-conditie in combinatie met het portefeuillerendement is in circa driekwart van het aantal onderzochte jaren positief voor kapitaaldekking.

In de jaren zestig en een groot deel van de jaren zeventig was een combinatie van hoge reële loonstijgingen, slechte aandelenrendementen en negatieve reële rentes goed voor omslag. In 1961 bracht de Sociaal-Economische Raad het *Advies over waardevaste bedrijfspensioenen* uit, met daarin

een pleidooi voor omslag. Desondanks bleef het systeem van kapitaaldekking overeind (SER, 1961).

Kapitaaldekking is blijkbaar slechts vooral voordelig wanneer pensioenfondsen in staat worden gesteld om structureel een risicopremie op hun beleggingen te realiseren. Dat vereist een langetermijnbeleggingshorizon, die bij een FTK-regime juist onder grote druk staat (Frijns en Mensonides, 2019a; 2019b; Frijns et al., 2017).

Om te beoordelen of een omslagelement in de pensioenen aantrekkelijk is, moet uiteraard naar de ontwikkeling van de reële rente gekeken worden en ex ante zijn daarover geen absolute uitspraken te doen. Desalniettemin blijft de vraag of met een bredere diversificatie over rendementsbronnen een robuustere portefeuille te realiseren is. We kijken daarbij naar omslag en vervangen een deel van de vastrentende kapitaaldekking door omslag.

Vergelijking van de vervangingsratio

Een eerste aanwijzing dat een omslagstelsel voor robuustere portefeuille kan zorgen vormt een vergelijking van de vervangingsratio van omslag met die van een risicovrije portefeuille.

De vervangingsratio is de *lump sum*-pensioenuitkering op het moment van pensionering ten opzichte van het laatst verdiende inkomen. We berekenen deze ratio voor de jaargangen 1950 tot en met 2010, waarbij de premieopbrengst volledig is belegd in risicovrije obligaties, en bij het alternatief is toegerekend aan de omslag bij een verondersteld werkzame periode van veertig jaar (figuur 2). De eerste generatie gaat in 1990 met pensioen en de laatste in 2050 (de horizontale as in de figuur geeft het jaar aan waarin een generatie is gaan werken). In beide gevallen gaan we uit van een vaste premie van tien procent van het relevante loon.

Bij de risicovrije obligatieportefeuille worden er twee rentevarianten onderscheiden: een jaarlijks variabele rente over de premies en belegde middelen, en een rente die vastligt voor de resterende looptijd van de generatie. Als de rente vastligt, zijn de nieuwe premieontvangsten over de resterende looptijd gehedged. Figuur 2 laat zien dat de vervangingsratio in beide rentevarianten een sterk uiteenlopend patroon vertoont.

De generaties die tussen 1960 en 1980 zijn gaan werken, hebben groot voordeel gehad van de combinatie van hoge loonstijgingen en de rentehedge. Nu is deze combinatie van hoge lonen en hoge rente in die tijd een duidelijke anomalie in de langjarige rentegeschiedenis. De drijvende kracht hierachter was de zeer hoge inflatie. De voordelen van een langetermijnrentehedge onder zulke omstandigheden zijn evident.

Rendement uit kapitaaldekking volatieler

De vervangingsratio onder het omslagalternatief ligt voor alle generaties in een bandbreedte tussen 4,75 en 6,25, en kent een stabieler patroon over alle generaties dan via de risicovrije renteportefeuille. De oorzaak is een stabieler omslagrendement ten opzichte van de veel volatieler rente. Achteraf kunnen we constateren dat de generaties die zijn begonnen te werken in de jaren vijftig en zestig, onder een negatieve Aaron-conditie voor kapitaaldekking, toch een relatief gunstige vervangingsratio hebben. Zij profiteerden van de extreem hoge rente en lonen van de jaren zeventig en tachtig.

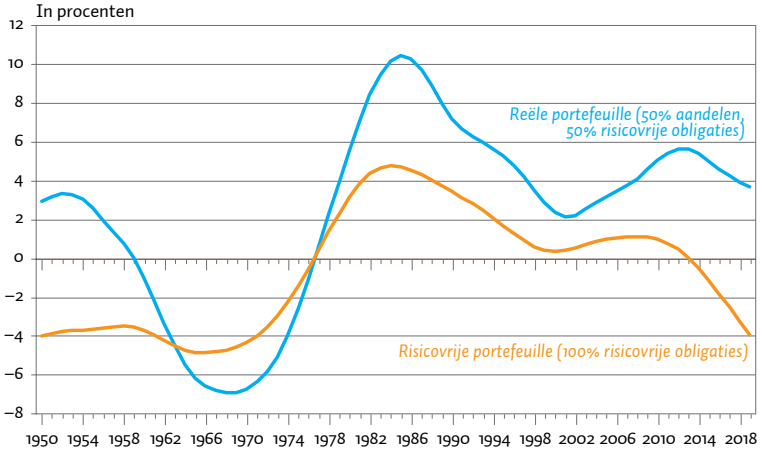
Samengevat blijkt dat de vervangingsratio's per generatie sterk verschillen onder kapitaaldekking en omslag. Die worden veroorzaakt door economische *fundamentals* zoals de groei van de loonsom en de hoogte van de rente. Onder de omslagvariant domineert de economische groei, die zich vertaalt in meer werkgelegenheid. Bij de vastrentende alternatieven versterken renteveranderingen het fenomeen van geluk- en pechgeneraties.

Voorstel voor een gemengd systeem

Een traditionele portefeuille investeert vijftig procent in risicovrije obligaties en de rest in wereldwijde aandelen. We introduceren in deze traditionele portefeuille een omslagelement door dertig procent van het pensioenvermogen niet in risicoloze staatsobligaties te beleggen, maar te vervangen door een rechtstreekse claim op toekomstig arbeidsinkomen. De rest van het pensioenvermogen blijft ongewijzigd en telt vijftig procent aandelen en twintig procent risicovrije obligaties.

Over het introduceren van omslag zijn drie aspecten hier het melden waard. Ten eerste werkt dit omslagsysteem

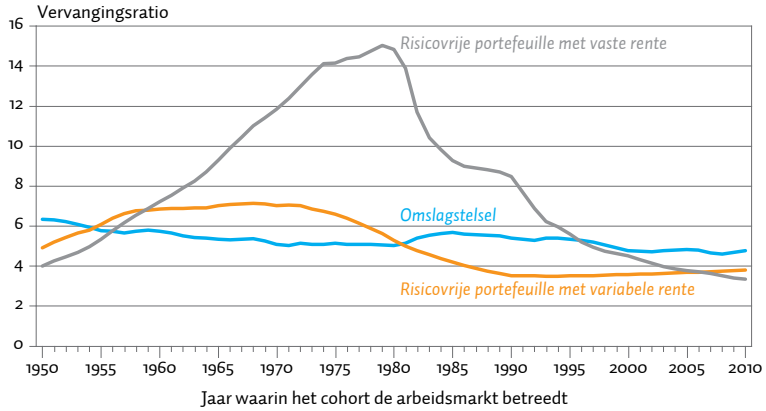
Aaron-conditie voor twee portefeuilles FIGUUR 1



Noot: Berekeningen door de auteurs op basis van cijfers van Jordà-Schularick-Taylor Macrohistory Database en MSCI (sinds 1969) (aandelen), CBS en DNB (vastrentende waarden) en CPB en CBS (prijs- en loonsomgroei). Kortetermijnfluctuaties zijn geëlimineerd met een Hodrick-Prescott-filter.

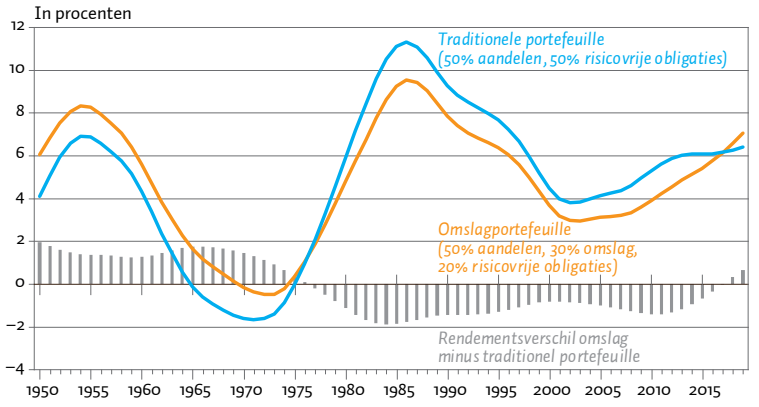
ESB

Vervangingsratio per generatie FIGUUR 2



Berekening door auteurs op basis van veertig werkzame jaren | ESB

Rendement omslag- en traditionele portefeuille FIGUUR 3



Noot: Kortetermijnfluctuaties zijn geëlimineerd met een Hodrick-Prescott-filter

Berekening door auteurs | ESB

alleen bij grote collectieven, zoals ambtenaren of werkers in de gezondheidszorg of – nog beter – alle werknemers. Omslag in de tweede pijler vereist continuïteit in de premiegrondslag en leent zich niet voor een decentrale organisatie via ondernemingsgewijze pensioenfondsen.

Ten tweede is het iets anders dan het soms geuite idee om de huidige AOW te verhogen ten koste van het tweedepijlerpensioen. Bij de AOW is er geen directe koppeling tussen betaalde premie en toekomstige uitkeringsrechten, dus hier moet de jaarlijkse premiebijdrage per individu geregistreerd worden. Ook anders dan bij de AOW is dat de toekomstige uitkering niet vooraf gedefinieerd wordt, maar afhankelijk is van de groei van de totale loonsom en het aantal rechthebbenden. In tegenstelling tot de AOW is er in ons alternatieve omslagsysteem dus een duidelijke relatie tussen de betaalde premies en de toekomstige omslaguitkering, zie de online bijlage. Omdat de uiteindelijke uitkeringsgrondslag niet bekend is, kan dit pensioensysteem worden aangemerkt als een *defined-contribution system*.

En ten derde zal een gedeeltelijke overgang van kapitaaldekking naar omslag in het aanvullende pensioen leiden tot een eenmalige vrijval van een groot vermogen (De Vos, 2019). Dit artikel gaat niet in op de mérites van die vrijval.

Vergelijking van het portefeuillerendement

Figuur 3 laat de reële resultaten zien van het vervangen van dertig procent staatsobligaties door omslagfinanciering. Uit de eerder besproken Aaron-conditie blijkt dat in de jaren zestig en een groot deel van de jaren zeventig kapitaaldekking onvoordelig was. Dat blijkt ook uit de resultaten in figuur 3. Ons alternatief met meer omslag verbetert de uitkomsten.

Over de gehele periode ontlopen de reële rendementen van beide portefeuilles elkaar nauwelijks (4,75 procent), wel is de volatiliteit van een portefeuille met meer omslag kleiner (standaarddeviatie 8,2 versus 9,2 procent). Met name in een laagrentende omgeving, zoals in de jaren vijftig van de vorige eeuw en in de huidige tijd, levert de alternatieve portefeuille voordelen op. Internationale instellingen als OESO en IMF verwachten een langdurige periode van wereldwijde lage rente. Dan biedt de alternatieve portefeuille een beter rendement-risicoprofiel.

Conclusie

Onze analyse rechtvaardigt de drastische stap naar meer omslag. Zolang de rente structureel onder de groei van de loonsom blijft, leidt deze stap tot een efficiënter stelsel. Wordt gekeken naar het criterium van de vervangingsratio's, dan scoort het alternatieve omslagsysteem in een zeer laagrentende omgeving beter dan de traditionele kapitaaldekking. In een wereld van lage groei en lage rente legt de pensioenpremie een (te) groot beslag op het inkomen van de actieve deelnemers. Tegenover de hoge premie staat een onzeker reëel pensioen omdat de vastrentende nominale waarden geen bescherming bieden tegen inflatie.

De historische analyse laat zien hoe extreem instabiel de marktrente is. De vooruitzichten voor de komende jaren zijn wat dat betreft niet beter. In zulke omstandigheden is een vastrentende portefeuille niet het stabiele anker voor de beleggingsportefeuille van een pensioenfonds. Dat geldt mutatis mutandis ook voor het gebruik van de risicovrije marktrente als rekenrente – dat destabiliseert namelijk het pensioensysteem. Elders zijn we daarop al ingegaan (Frijns en Mensonides, 2019a; 2019b).

Er zijn ook andere overwegingen die voor meer omslag pleiten. In toenemende mate raken de vastrentende beleggingen van Nederlandse pensioenfondsen geconcentreerd bij met schulden overladen debiteuren, zoals overheden. Dat creëert nieuwe risico's. En tot slot: de omruil van een deel van vastrentend naar omslag verkleint zowel het traditioneel hoge besparingsoverschot in Nederland als de onbalans tussen bestedingen en sparen in onze economie.

Literatuur

Aaron, H.J. (1966) The social insurance paradox. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 32(3), 371–374.

Cate, M. ten (2019) *Waar blijft mijn pensioen?* Amsterdam: Prometheus.

Driessen, C. (2019) *Versterk de tweede pijler*. Artikel op pensioenpro.nl, 20 augustus.

Frijns, J. en J. Mensonides (2019a) Uitvoering pensionakkoord zal stranden met huidige rekenrentedogmatiek. *ESB*, 104(4777), 400–401.

Frijns, J. en J. Mensonides (2019b) Een stabiel pensioenstelsel in onzekere markten. *PensioenMagazine*, 2019/139, 29 november. Te vinden op www.navigator.nl.

Frijns, J., T. van de Klundert en A. van Nunen (2017) Pensioenbeleggingen te defensief in FTK-keurslijf. *ESB*, 102(4750), 272–275.

Jacobs, B. (2019) De weg van calvinistische zuinigheid loopt dood. *Het Financieele Dagblad*, 16 augustus.

Samuelson, P.A. (1958) An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money. *The Journal of Political Economy*, 66(6), 467–482.

SER (1961) *Advies over waardevaste bedrijfspensioenen*.

Summers, L. (2019) Global economy is at risk from a monetary policy black hole. *Financial Times*, 11 oktober.

Vos, A. de (2019) Iets meer omslag kan uitweg uit pensioencrisis bieden. *ESB*, 104(4777), 403.

Boomers laten Greta veel materieel kapitaal na, ten koste van milieukapitaal

Bij jongeren is er scepsis over de boomers, de generatie geboren net na de Tweede Wereldoorlog. Die generatie begon idealistisch, maar lijkt – zo is de mening – vooral goed voor zichzelf te hebben gezorgd. Is deze scepsis terecht? Een analyse van kapitaaloverdrachten tussen jong en oud in de afgelopen zeventig jaar.

IN HET KORT

- De huidige ouderen hebben voor veel materieel kapitaal gezorgd waar jongeren van profiteren.
- Op het milieukapitaal is flink ingeteerd. Herstel daarvan dient in de komende decennia centraal te staan.
- Groei van milieuproductiviteit is tegenwoordig van groter belang dan groei van de arbeidsproductiviteit.

FRANK DEN BUTTER
Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

In 2019 is de toen zestienjarige Zweedse milieuactiviste Greta Thunberg door het invloedrijke Amerikaanse opinieblad *Time Magazine* tot Persoon van het Jaar gekozen. Zij is de jongste die ooit deze titel in de wacht sleepte. Daarnaast heeft Van Dale in 2019 *boomer* als Woord van het Jaar gekozen. Dit laat zien dat er zich een nieuwe generatie in het huidige maatschappelijke debat aandient. Hierbij ontstaan ook conflicten. Zo heeft de Nederlandse schrijver Philip Huff (35 jaar) luid en duidelijk, onder meer in *NRC Handelsblad* en het televisieprogramma *Buitenhof*, de mening verkondigd dat de generatie van babyboomers een onevenredig deel van de welvaart heeft weten te verwerven (Huff, 2019). "Ze stonden bekend als de progressieve voorhoede, maar nu zitten ze als generatie degenen die na hen komen in de weg."

De vraag is of de 'boomers' zich inderdaad ten koste van Greta en haar generatiegenoten hebben misdragen en vooral op eigen welvaartsgewin uit zijn geweest. In dit artikel bespreek ik de mate waarin in het verleden de welvaartsverdeling tussen jong en oud heeft plaatsgevonden, en welk beleid er voor een redelijke welvaartsverdeling in de toekomst nodig is. Als kader gebruik ik het rapport *Generatiebewust beleid* uit 1999 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Dit rapport komt met een taxonomie, die zicht biedt op het beslechten van zo'n generatieconflict en bevat een overzicht van de verschillende overdrachten die er tussen generaties plaatsvinden. De nadruk ligt hier op de overdrachten tussen jong en oud, de *intergenerationele* overdrachten, maar daarmee is er ook zicht op de overdrachten die bij generatiegenoten onderling plaatsvinden – de *intragenerationele* overdrachten.

Vormen van kapitaal

Het WRR-rapport uit 1999 maakt onderscheid tussen de verschillende vormen van kapitaal waarbij er intergenerationele overdrachten plaatsvinden. Kapitaal wordt daarbij veel breder opgevat dan alleen als geldelijk vermogen. We behandelen hier vijf soorten kapitaal.

Technologiekapitaal

Een belangrijke overdracht van oud naar jong bestaat uit wat genoemd wordt het 'technologiekapitaal'. Technologische vernieuwing – in de vorm van uitvindingen, maar ook van vernieuwingen in het productieproces, de zorg, internationale handel en in instituties – heeft de afgelopen eeuw een flinke groei van de materiële welvaart opgeleverd. Een ruwe cijfermatige indicatie voor de omvang hiervan vormt de gecumuleerde groei van het reële bruto nationaal product (bnp) per capita (hoewel een klein deel van deze groei ook te danken is aan de toename van de arbeidsparticipatie). Berekend op basis van de lange tijdreeksen voor de overheidsfinanciën van het Centraal Planbureau blijkt deze grootheid tussen 1950 en 2000 met 276 procent te zijn toegenomen. In de periode 2000–2020 is de groei behoorlijk afgezwakt, maar bedraagt nog altijd 21 procent. In totaal komt de groei van 1950 tot 2020 uit op 357 procent.

Menselijk kapitaal

De toename van het menselijk kapitaal – dat is het gecumuleerde gezamenlijke verdienvermogen van alle inwoners– hangt sterk samen met deze groei van het technologiekapitaal. Het gaat daarbij om het resultaat van investeringen in het onderwijs, waardoor de nieuwe technologie kan worden benut, maar waardoor ook overdracht van kennis plaatsvindt die weer tot nieuwe ideeën en mogelijkheden leidt. Een voorzichtige schatting van het menselijk kapitaal, gebaseerd op aggregatie van 'levensduur inkomensprofielen' (Fase, 1975), leert dat dit ongeveer tien maal het nationale inkomen bedraagt. Dat betekent dat het menselijk kapitaal in Nederland op dit moment op zo'n acht biljoen euro uitkomt.

Financieel kapitaal

Het menselijk kapitaal is het hoogst voor jongeren aan het begin van hun werkzame leven. Geleidelijk wordt gedurende de levensloop het deel van dit verdienvermogen dat niet onmiddellijk aan consumptie wordt besteed, benut voor de opbouw van financieel kapitaal, in de vorm van pensioenaanspraken, woningbezit en allerlei vormen van financieel vermogen. De overwaarde van woningbezit bedraagt momenteel ongeveer 1 biljoen euro en het pensioenkapitaal zo'n 1,5 biljoen.

Deze omzetting gedurende de levensloop van menselijk kapitaal in financieel kapitaal zorgt er vanzelfsprekend voor dat het vermogen van ouderen groter is dan dat van jongeren. Die intergenerationele vermogensongelijkheid valt de boomers niet te verwijten. Wel kan de overheid via herverdelende belastingen bijdragen aan een grotere vermogensgelijkheid tussen generatiegenoten.

Bij de investeringen in onderwijs en technologie die het menselijk kapitaal doen toenemen, is veelal de overheid betrokken. Om dat te bekostigen, wordt er geld geleend waardoor de overheidsschuld groeit. Voor de toekomstige generaties vormt dat een last, zodat men een toename van de overheidsschuld zou kunnen beschouwen als een overdracht van jong naar oud. De overheidsschuld bedraagt momenteel ongeveer 400 miljard euro.

Milieukapitaal

Met deze grote pluscijfers voor het technologie-, menselijk en financieel kapitaal hebben de boomers en hun ouders dus flink wat materiële welvaart doorgegeven aan de jongeren. Naast deze vormen van kapitaal onderscheidt het WRR-rapport het milieukapitaal. Dit begrip omvat allerlei aspecten van de milieukwaliteit. Zeker toen in 1988 de Troonrede en de kerstboodschap van koningin Beatrix elkaar tegenspraken op het punt of het nu wel of niet goed ging met het milieu in ons land, ontstond er behoefte aan een algemene maat voor milieukwaliteit.

De omvang van het milieukapitaal is echter moeilijk in één getal samen te vatten. Zo zijn er verschillende pogingen gedaan om een index voor milieukwaliteit samen te stellen, maar de gewichten in zo'n index hangen af van maatschappelijke preferenties voor de onderscheiden milieufuncties (Den Butter en Van der Eyden, 1998) of van normen voor de beschikbaarheid van dergelijke functies (Gerlagh et al., 2002). Bovendien neemt de waarde van het milieu toe naarmate het milieuverlies groter wordt, wat de kapitaalberekening anders maakt dan die van de andere soorten kapitaal.

Wel is er gepoogd om de welvaartswaarde van de diensten van het milieu te berekenen. In een monumentale studie, gebaseerd op economische waarderingen van zeventien milieudiensten, komen Costanza et al. (1997) uit op een gemiddelde welvaartswaarde van het milieu van 33 biljoen dollar per jaar. De (niet in het bnp meegenomen) jaaropbrengst van het milieu was daarmee bijna tweemaal zo groot als het wereldwijde bnp. En de auteurs beschouwen dit nog als een voorzichtige schatting. Hoewel dit soort berekeningen op allerlei veronderstellingen berust, tekent het wel de enorme waarde die een goed milieu voor de mensheid heeft (Costanza et al., 2014).

Recent hebben Roxburgh et al. (2020) berekend dat de maatschappelijke kosten van het verlies van een zestal milieufuncties die bij ongewijzigd milieubeleid zullen optreden, jaarlijks 479 miljard dollar zullen bedragen. Dit geeft nog geen raming voor de omvang van het milieukapitaal , maar het illustreert wel dat we op het moment flink op ons milieukapitaal interen.

Sociaal kapitaal

Overigens is indertijd het sociaal kapitaal buiten beschouwing gelaten. Dat vormt de resultante van de manier waarop we met elkaar omgaan. In de afgelopen jaren heeft de WRR hier wel vaker aandacht aan besteed. Dit mede tegen de achtergrond van het idee dat de maatschappelijke omgangsvormen verruwen, en de hardste schreeuwers in de sociale media de aandacht krijgen en daarmee polarisatie in de hand werken. Het SCP heeft dat beeld in zijn analyses genuanceerd (Beugelsdijk et al, 2019), maar het belang van deze kwestie in het huidige maatschappelijke debat is zo groot dat de directeur van het SCP in 2019 tot de meest invloedrijke persoon in Nederland is gekozen.

Polarisatie en verruwing vormt een reële bedreiging voor de harmonie in de samenleving, en daarmee voor de welvaartsbeleving. Dit lijkt echter niet zozeer een kwestie van jong tegen oud – want bij actuele beleidsdiscussies over migratie, vuurwerk, Zwarte Piet en de EU verschillen de standpunten eerder binnen dan tussen de generaties. Wat betreft intergenerationale overdrachten, laat ik sociaal kapitaal daarom buiten beschouwing.

Generatiebewust beleid

Een generatiebewuste overheid dient ervoor te zorgen dat er per saldo niet wordt ingeteerd op de verschillende vormen van kapitaal, en dat de jongeren dus voor hun welvaartsbeleving over minstens evenveel kapitaal kunnen beschikken als de ouderen. In strikte zin zou dat voor iedere vorm van maatschappelijk kapitaal moeten gelden. In minder strikte zin mag er enige substitutie plaatsvinden tussen de verschillende vormen van kapitaal.

Generatiebewust milieubeleid betekent dat het milieukapitaal voor de volgende generaties behouden blijft, al dan niet in relatie tot de mate waarin technologiekapitaal materiële welvaart bevordert. Het probleem is dat de voorkeuren van toekomstige generaties wat betreft de waardering van het milieu onbekend zijn, zodat de huidige generatie zeer voorzichtig moet zijn om op dat punt geen onomkeerbare keuzes te maken.

Om verder uit te zoeken hoe met de voorkeuren van toekomstige generaties om te gaan heeft de WRR indertijd aan twee milieueconomen gevraagd wat de huidige generatie op dit punt voor de toekomstige generaties zou kunnen beslissen (Gerlagh en Hofkes, 2000). Een mogelijkheid daarbij is om uit te gaan van de huidige politieke voorkeuren, en dan te veronderstellen dat de volgende generaties dezelfde voorkeuren voor intergenerationele solidariteit zullen hebben. Een andere mogelijkheid is om rekening te houden met andere, nu nog onbekende voorkeuren van toekomstige generaties. Daartoe zou er een soort trustfonds in het leven kunnen worden geroepen dat toekomstige generaties kunnen benutten om een eigen invulling te geven aan hun wensen aangaande de verschillende kapitaalvormen.

Vanuit dat perspectief zou een lage staatsschuld een nuttige bijdrage kunnen vormen.

Zelfbinding door de overheid is in beide gevallen nodig om de welvaart van toekomstige generaties inderdaad veilig te stellen, en deze niet tot speelbal te maken van een kortzichtig politiek opportunisme. Dit betreft dus een tijdsconsistent beleid. Het is daarom goed dat de rechters van de Hoge Raad en de Raad van State aan de regering deze noodzakelijke zelfbinding hebben opgelegd in respectievelijk de Urgenda-uitspraak en de uitspraak over het Programma Aanpak Stikstof (PAS).

Milieu en economische groei

De opbouw van technologiekapitaal was met name in de tweede helft van de vorige eeuw, maar ook nog wel in de afgelopen decennia, gericht op een zo hoog mogelijke economische groei – en daarmee op een hoog materieel welvaartsniveau. De in het voorgaande genoemde spectaculaire groeicijfers van het reële bnp per hoofd illustreren dat. Het gevolg is echter dat op milieukapitaal is ingeteerd. In termen van intergenerationele overdrachten betekent dit een overdracht van jong naar oud. Het generatieconflict tussen Greta en de boomers betreft voor een belangrijk deel het verwijt van jongeren dat de ouderen, in hun streven naar materieel gewin, het milieu hebben laten verslonzen.

De meest actuele milieuzorg is momenteel het klimaat. In instrumentele zin gaat het daarbij vooral om het terugdringen van de CO_2- en stikstofuitstoot. Daarnaast zijn de ophoping van afval en de uitputting van natuurlijke hulpbronnen het probleem. Hoe de preferenties van toekomstige generaties ook zullen uitpakken bij de afweging tussen milieukapitaal en overige kapitaalvormen, het is evident dat bij het nu gesignaleerde risico van opwarming van de aarde en zeespiegelstijging een veel omvattender fundamenteel herstel van het milieukapitaal nodig is dan in de vorige eeuw werd gedacht.

Dat is waar Greta, als vertegenwoordigster van toekomstige generaties, voor staat. Een belangrijke mogelijkheid hiertoe is om, mede via een goede beprijzing van het milieugebruik, de investering in technologiekapitaal om te buigen van arbeidsbesparend naar milieubesparend. In meer praktische zin betekent het dat de technologische ontwikkeling gericht zal moeten zijn op energiebesparing en het tegengaan van afval. Arbeidsbesparende technologieën zijn dan minder belangrijk. Het gevolg zal zijn dat de materiële welvaartsgroei, gemeten aan de groei van de arbeidsproductiviteit, zal afnemen of zelfs zal stoppen.

Een belangrijk punt hierbij is dat de arbeidsproductiviteit, of de totale factorproductiviteit met alleen arbeid en kapitaal als productiefactoren, een onderschatting van de feitelijke productiviteitsgroei oplevert nu het belang van milieubesparende technologieën toeneemt. De reductie van het milieugebruik dient expliciet als factor te worden meegenomen in de productiviteitsberekening (OESO, 2016).

Bovendien brengt het milieubeleid, maar ook in bredere zin een strikter kwaliteitsbeheer, veel nieuwe en strenge regelgeving met zich mee. Denk bijvoorbeeld aan de beperking van geluidoverlast, maar ook aan bouwvoorschriften, veiligheidseisen en het verbod op bestrijdingsmiddelen. Zulke kwaliteitsverbeteringen komen onvoldoende tot uitdrukking in de prijzen. Wanneer dat wel zo zou zijn, bijvoorbeeld via een hedonische prijsmethode, dan zouden productievolumes hoger uitkomen. In dat geval komt de productiviteitsgroei ook hoger uit dan zonder een prijscorrectie. Dit alles zou, voor een deel, de in de afgelopen periode waargenomen groeivertraging kunnen verklaren. Opmerkelijk is dat er een heleboel mogelijke andere redenen worden gegeven voor die groeivertraging (zie bijvoorbeeld Grabska et al., 2017), maar dat de beperkingen van de huidige indicatoren in relatie tot aangescherpt milieubeleid over het hoofd worden gezien.

Tot besluit

De boomers en de ouders van hen hebben in de tweede helft van de vorige eeuw zowel voor een grote toename van het technologiekapitaal gezorgd als voor de kennis om die technologie goed te benutten. Dat heeft een forse materiële welvaartsgroei opgeleverd, waarvan de jongeren ook in de toekomst nog kunnen profiteren. De keerzijde is een afbraak van het milieukapitaal. Deze zal zich vooral in de toekomst laten voelen, aangezien nu het inperken van de klimaatverandering drastische maatregelen vergt.

Om de afbraak van milieukapitaal te keren en ervoor te zorgen dat de aarde voor Greta en haar kinderen leefbaar blijft, zal er in de technologische ontwikkeling een fundamentele verandering nodig zijn in de richting van milieubesparing in plaats van arbeidsbesparing. Deze investering in milieukapitaal zet een rem op de materiële welvaartsgroei. Daarbij impliceert generatiebewust beleid dat men, bij een keuze tussen meer economische groei of minder opwarming van de aarde, voor het laatste zal dienen te kiezen.

Literatuur

Beugelsdijk, S., J. de Hart, P. van Houwelingen en M. Versantvoort (red.) (2019) *Denkend aan Nederland*. SCP, Sociaal en Cultureel Rapport 2019.

Butter, F.A.G. den, en J.A.C. van der Eyden (1998) A pilot index for environmental policy in The Netherlands. *Energy Policy*, 26(2), 95–101.

Costanza, R., R. d'Arge, R. de Groot et al. (1997) The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, 387, 253–260.

Costanza, R., R. de Groot, P. Sutton et al. (2014) Changes in the global value of ecosystem services. *Global Environmental Change*, 26, 152–158.

Fase, M.M.G. (1975) Menselijk kapitaal, de verdeling van arbeidsinkomen en toekomstige consumptiemogelijkheden. *Economisch Kwartaaloverzicht Amrobank*, 41 (juni), 5–11.

Gerlagh, R. en M.W. Hofkes (2000) *Intergenerationele overdrachten van milieukapitaal*. WRR Werkdocument, 106.

Gerlagh, R., R.B. Dellink, M.W. Hofkes en H. Verbruggen (2002) A measure of sustainable national income for the Netherlands. *Ecological Economics*, 41(1), 157–174.

Grabska, K., L. Bettendorf, R. Luginbuhl et al. (2017) Productivity slowdown: evidence for the Netherlands. *CPB Communication*, 7 maart.

Huff, P. (2019) En nu zijn wij de meest egoïstische generatie. *NRC Handelsblad*, 29 november.

OESO (2016) *Greening productivity measurement; environmentally adjusted multifactor productivity growth*. OECD Policy Perspectives, september.

Roxburgh, T., K. Ellis, J.A. Johnson et al. (2020) *Global futures: assessing the global economic impacts of environmental change to support policy-making*, 11 februari. Rapport te vinden op www.wordwildelife.org.

WRR (1999) *Generatiebewust beleid*. WRR, Rapporten aan de Regering, 55.

Vermogensheffing op basis van werkelijk rendement verhoogt de welvaart

Nederland baseert de belasting die wordt geheven over inkomsten uit vermogen op een fictief rendement. Deze systematiek is onder druk komen te staan door de lage rente, als gevolg waarvan de heffing stelselmatig het gerealiseerde rendement overtreft. De overheid doet aanpassingen, maar vooralsnog niet fundamenteel. Is dit een juiste keuze?

IN HET KORT

- De vermogensrendementsheffing op basis van fictief rendement moet fundamenteel worden aangepast.
- Heffing op basis van werkelijk rendement levert welvaart op en werkt anti-cyclisch.
- Uitvoeringstechnische problemen bij de fiscus zouden overkomelijk moeten zijn.

JOHN LORIÉ
Hoofdeconoom bij Atradius Credit Insurance en onderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam

DICK HOFLAND
Partner bij Linklaters

Vermogen wordt in Nederland belast als onderdeel van de Wet inkomstenbelasting uit 2001 (box 3). Dat is enigszins misleidend, want omdat er een fictief rendement van vier procent wordt belast, gaat het economisch gezien om een vermogensbelasting.

De belasting is niet groot, maar wel relevant voor de Nederlandse economie. Ze treft een totaal belegd vermogen van 437,7 miljard euro, en brengt jaarlijks 4 miljard euro op.

Een belangrijk voordeel van de heffing in box 3 voor de overheid is altijd geweest dat de vermogensrendementsheffing (VRH) op basis van fictief rendement een stabiele stroom van belastingopbrengsten genereert. Deze zijn betrekkelijk immuun voor de ups en downs van de economie. Met een relatief hoog fictief rendement en lage vrijstellingen kan de opbrengst keurig op peil gehouden worden. Het toepassen van het fictieve percentage is bovendien een simpele exercitie in vergelijking met het aangeven en controleren van de werkelijk gerealiseerde beleggingsopbrengsten. Het risico op belastingarbitrage is overzichtelijk en beheersbaar. Dit alles maakt de heffing in box 3 eenvoudig uitvoerbaar en de belastingopbrengsten in de terminologie van de wetgever 'evenwichtig'.

In 2001 werd er verwacht dat het rendement van vier procent zonder noemenswaardig risico te behalen zou moeten zijn. Na verloop van tijd is gebleken dat het fictieve rendement van vier procent voor spaargelden vanwege de lage rente niet meer haalbaar was. Daarom is de heffing vanaf 1 januari 2017 verregaand verfijnd, om zo beter aan te sluiten bij de daadwerkelijke structuur van de beleggingsportefeuilles en de uiteenlopende rendementen op verschillende vermogenscomponenten. De uitkomst is een progressieve heffing over het vermogen, die verschilt voor het spaar- en beleggingsdeel van een portefeuille. De kerngegevens ervan zijn samengevat in tabel 1. Ter vergelijking is hieraan de situatie van vóór 2017 toegevoegd.

Duidelijk is dat de VRH een stuk complexer is geworden. Tegelijkertijd is de fictie gebleven, en zelfs uitgebreid. Met 0,13 procent fictief rendement over een eveneens fictief spaardeel, 67 procent van zijn vermogen, wordt er – althans voor een deel – aan de kleine spaarder tegemoet gekomen. Voor de rest van zijn vermogen, het deel beleggen, geldt een fictief rendement van 5,6 procent.

Herbezinning

Met de aanpassingen van de VRH in 2017 is de druk nog niet van de ketel. Belastingplichtigen verzetten zich tegen de effectieve belastingdruk op rendementen op vermogen. Zij vatten de VRH op als een vorm van overheidsdiefstal, en stelden in een groot aantal fiscale procedures dat het systeem van de vermogensrendementsheffing op met name spaarsaldi een inbreuk vormt op het recht van eigendom, en aldus in strijd is met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Dit bezwaar is inmiddels juridisch gegrond verklaard door de Hoge Raad. Die stelde vast dat de wetgever het forfaitaire rendement van vier procent heeft gebaseerd op de veronderstelling dat beleggingen met een laag risicoprofiel (zoals staatsobligaties, spaarrekeningen en termijndeposito's) ten minste vier procent rendement opbrengen. Vervolgens oordeelde de Hoge Raad dat dit door de wetgever veronderstelde (forfaitaire) rendement in de jaren 2013 en 2014 niet meer haalbaar was voor beleggingen met een laag risicoprofiel. Dientengevolge vormt de vermogensrendementsheffing inderdaad een schending van het recht op eigendom dat beschermd wordt door het eerder vermelde Europees Verdrag. Dat dwingt de overheid tot herbezinning op de huidige VRH, want het rendement zal naar verwachting nog voor langere tijd lager zijn dan verondersteld en de Nederlandse rechtsstaat staat niet toe dat de wetgeving systematisch het recht op eigendom schendt.

Varianten

Het Ministerie van Financiën heeft in een onderzoek vier varianten voor een belasting op vermogen gepubliceerd (MinFin, 2017). Bij de eerste twee varianten gaat het om een heffing op basis van werkelijk rendement. Variant A is de meest zuivere vorm. Dit betreft een vermogensaanwasbelasting waarbij, naast reguliere inkomsten zoals renten en dividenden, waardestijgingen van vermogensbestanddelen worden belast – hierbij gaat het zowel om gerealiseerde waardestijgingen als om waardestijgingen die nog niet door verkoop zijn gerealiseerd. Variant B betreft de vermogenswinstbelasting waarbij alleen de gerealiseerde waardestijgingen worden belast, naast de reguliere inkomsten.

Variant C is een tussenvorm; de heffing vindt plaats op basis van een individuele vermogensmix, waarop generieke rendementen per vermogenscategorie worden toegepast. Daarbij gaat het om werkelijke rendementen voor spaartegoeden, en voor andere vermogensonderdelen om fictief rendement. Bij variant D verandert het systeem van de huidige VRH, met de voor alle belastingplichtigen geldende fictieve vermogensmix naast de fictieve rendementen, in essentie niet.

In 2017 is variant D geïmplementeerd, zoals weergegeven in tabel 1. Een nieuwe stap is gezet met de aankondiging van een wetsvoorstel (2019) waarbij het rendement op spaargeld wordt gesteld op 0,09 procent en een gedeelte van het rendement ad initieel 400 euro heffingvrij inkomen vormt. Dit impliceert dat het rendement op 440.000 euro spaargeld effectief niet belast wordt. Met betrekking tot het overige vermogen (anders dan spaargeld) wordt een fictief rendement van 5,33 procent in aanmerking genomen. Wat betreft schulden wordt er rekening gehouden met een 3,03 procent rendement als aftrekpost. Het aangekondigde wetsvoorstel kan worden gezien als een toepassing van variant C, met dien verstande dat er wel rekening wordt gehouden met de individuele vermogensmix, maar alleen onderscheid wordt gemaakt tussen spaargeld en overige beleggingen. Hiermee blijft de essentie van de VRH, een heffing op basis van fictief rendement, overeind.

Huidige progressieve heffing over vermogen

TABEL 1

	Vermogen box 3	Sparen		Beleggen		Totaal sparen en beleggen		Vóór 2017	
Schijf	In euro	Gewicht	Rendement[1]	Gewicht	Rendement[2]	Rendement	Vermogens-heffing[3]	Rendement	Vermogens-heffing[3]
1	0–71.650	67%	0,13%	33%	5,60%	1,94%	0,87%	4%	1,20%
2	71.651–989.736	21%	0,13%	79%	5,60%	4,45%	1,41%	4%	1,20%
3	> 989.736	0%	0,13%	100%	5,60%	5,60%	1,65%	4%	1,20%

Noten: [1] *Vijfjaars voortschrijdend gemiddelde*
[2] *Meetkundig gemiddelde met laatste jaar voor een vijfde deel*
[3] *30% van rendement*

ESB

Modelanalyse

Het fictieve element van de VRH kent een economisch bezwaar dat weinig aandacht krijgt. Cnossen en Bovenberg (2001) merken op dat de VRH economisch niet efficiënt is omdat de overheid niet deelt in de verliezen van de beleggers. En daartoe is de overheid wel het beste in staat vanwege de mogelijkheid om met schuldbeleid beleggingsrisico's te spreiden over de generaties. Deze gedachte werken we in dit artikel uit.

We maken daarbij gebruik van een eenvoudig model dat teruggaat op Fama en Miller (1972). Daarbij zoomen we in op een representatieve belegger die leeft tijdens twee periodes, waarin er vooralsnog geen belastingheffing plaatsvindt. In de eerste periode ontvangt hij inkomen. Hij staat voor de keuze tussen sparen en consumptie: welk deel hij in de eerste periode zal gebruiken voor consumptie, en welk deel hij zal beleggen om dat vervolgens in de tweede periode voor consumptie aan te wenden.

De term 'sparen' wordt in de rest van het artikel in macro-economische zin gebruikt, en omvat twee varianten. Er zijn risicoloze beleggingen – zoals de door de overheid uitgegeven obligaties en spaarrekeningen – die we *obligaties* noemen, en waarvan de opbrengst vaststaat. Daarnaast is er een categorie beleggingen waarvan de opbrengst onzeker is. Die beleggingen betreffen aandelen, obligaties uitgegeven door bedrijven, onroerend en roerend goed, en worden samengevat onder de naam *aandelen*.

Het verwachte rendement op aandelen is hoger dan het – zekere – rendement op risicoloze beleggingen. Dat impliceert een tweede keuze, namelijk de allocatie van te beleggen vermogen enerzijds aan obligaties en verdere relatief risicoloze beleggingen, en anderzijds aan aandelen.

Beide keuzes – consumeren of beleggen, en hoe de beleggingsportefeuille samen te stellen – moet de belegger maken. We nemen aan dat hij risicoavers is en bij meer risico een hoger rendement wil. We gaan er verder van uit dat de keuze voor consumeren of beleggen afhangt van de aantrekkelijkheid van beleggen.

Op obligaties is het rendement zeker, op aandelen onzeker. Op aandelen wordt er een hoger rendement verwacht, maar dit kan ook negatief zijn (of veel hoger dan dat verwachte rendement). Elke mogelijke samenstelling van de beleggingsportefeuille heeft derhalve een eigen verwacht rendement en risico. Al naar gelang zijn voorkeur aangaande risico en verwacht rendement maakt de belegger zijn keuze.

Effect fictief rendement

In dit model zorgt een VRH met uniform fictief rendement op obligaties en aandelen voor meer consumptie. Omdat het rendement fictief is, verandert dit niets aan de verhouding tussen rendement en risico op aandelen en obligaties. De VRH treft alleen de omvang van de beleggingsportefeuille, en niet de samenstelling. Via de omvang bepaalt de VRH wel de verhouding tussen consumptie en beleggen. Dat komt omdat door de heffing op belegd vermogen het vereiste (bruto)rendement voor beleggen omhoog gaat. De belegger zal dat willen herstellen door meer te gaan consumeren en minder te beleggen.

Ook na de verandering in heffingspercentages voor beleggers met hogere en lagere vermogens, in 2017, blijft de VRH consumptieprikkelend en neutraal op de allocatie. De VRH is immers nog steeds uniform over de twee beleggingscategorieën, waardoor de samenstelling van de portefeuille niet wordt geraakt. Wel is de prikkel om te consumeren sterker naarmate het belastingtarief op het vermogen hoger is. Zowel de nieuwe als de oude VRH verstoort dus de keuze tussen consumeren en beleggen.

Werkelijk rendement superieur

Uit ons model blijkt dat een heffing op basis van werkelijk rendement – varianten A en B in het keuzedocument van Financiën – een kleiner verstorend effect heeft op de keuze tussen consumeren en beleggen. De echte-vermogensrendementsheffing (EVRH) verandert de belasting in economische zin essentieel: de heffingsgrondslag schuift hiermee van vermogen naar rendement. De EVRH is in economische zin geen vermogensbelasting, maar een inkomstenbelasting over de inkomsten uit vermogen.

Bij een EVRH staan de inkomsten voor de overheid op voorhand niet vast. De beleggingsinkomsten, in het bijzonder die over aandelen, zijn immers onzeker. Toch hoeft de overheid er niet bij in te schieten. Aan de hand van de verwachte rendementen en de allocatie van de beleggingen over aandelen en obligaties kan zij een tarief op de rendementen op aandelen en obligaties hanteren die dezelfde verwachte belastingopbrengsten genereert als in de situatie van de VRH. De belastinginkomsten fluctueren dan met het getij op de financiële markten, maar komen gemiddeld uit op eenzelfde bedrag. We tonen in de online appendix bij dit artikel met een formeel uitgewerkt model aan dat een EVRH een economisch voordeel oplevert voor de consument. De verwachte gemiddelde waarde van de rendementen op de beleggingen zal niet zozeer veranderen, maar de spreiding van de mogelijke uitschieters naar boven en beneden worden als gevolg van de EVRH kleiner – de EVRH houdt immers rekening met winsten en verliezen (zie ook het rekenvoorbeeld in kader 1). Voor een risicoaverse belegger komt een gelijk rendement met minder variantie neer op een welvaartswinst.

Het voordeel voor de belegger zal ertoe leiden dat de overheid naar verwachting een gelijke belastingopbrengst behoudt, terwijl de consument meer gaat beleggen in plaats

Rekenvoorbeeld

KADER 1

Een EVRH brengt welvaartswinst voor de risicoaverse belegger. Een rekenvoorbeeld maakt dat duidelijk. Stel, er is een portefeuille met 25 procent kans op 10 procent rendement, 50 procent kans op 4 procent en 25 procent kans op −2 procent. Het verwachte rendement is dan 25% × 10 + 50% × 4 + 25% × −2 = 4. Als we uitgaan van een *VRH* van 50 procent op een fictief rendement dat gelijk is aan het verwachte rendement van 4, dan is 2 de zekere belastingopbrengst voor de overheid. Voor de belegger is het verwachte rendement na belasting: 25% × (10 − 2) + 50% × (4 − 2) + 25% × (−2 − 2) = 2, met een maximum van 8 en een minimum van −4.

Dan de *EVRH*. Als de overheid de belastingvoet gelijkstelt aan die van de VRH, geldt een tarief van 50 procent. De verwachte opbrengst is dan nog steeds 25% × 50% × 10 + 50% × 50% × 4 + 25% × 50% × −2 = 2, maar deze fluctueert nu tussen 5 en −1. De belegger ziet daarentegen een verwacht rendement na belasting van: 25% × (1 − 0,5) × 100% × 10 + 50% × (1 − 0,5) × 100% × 4 + 25% × (1 − 0,5) × 100% × −2 = 2, met een maximum van 5 en een minimum van −1. Ten opzichte van de VRH wordt de spreiding van het beleggingsresultaat voor de belegger kleiner bij de EVRH. En aangezien hij risicoavers is levert dit een voordeel op voor hem.

van consumeren. Dat verbreedt de belastingbasis, waardoor het belastingtarief ook lager kan worden vastgesteld dan in eerste instantie beoogd werd. Dit tweede-ronde-effect zorgt ervoor dat er in het nieuwe evenwicht meer beleggingen zijn die worden belast tegen een lager dan het initiële tarief. Dat betekent minder verstoring tussen consumeren en beleggen. Ondertussen blijven de belastingopbrengsten naar verwachting ongewijzigd.

Werkelijk rendement gewenst

Als de overheid in de belastingopbrengsten spreiding over de tijd accepteert, dan leidt dat dus tot een positief welvaartseffect. Daar staat tegenover dat de belastingopbrengsten gaan meebewegen met de beleggingsopbrengsten. En dat is ook gewenst. De overheid is in feite beter dan de belegger in staat om de spreiding in rendementen op beleggingen – voor zover bepaald door belastingheffing – te dragen. De overheid heeft immers de mogelijkheid om de voorziening van publieke goederen te handhaven in slechte tijden. Dat kan gebeuren via het uitgeven van schuldpapier. Die schuld kan dan in betere tijden, wanneer de belastingopbrengst hoger is dan nodig voor de voorziening in publieke goederen, weer worden afgelost. Op die manier wordt de variantie in belastingopbrengsten, en dus van de beleggingsopbrengsten, *gepoold* over de generaties.

Een bijkomend voordeel is dat het heffen van belasting ook nog eens bijdraagt aan anti-cyclisch economisch beleid. In economische hoogtijdagen zijn de rendementen immers hoog, en de belastingopbrengsten uit de EVRH navenant. En bij laagtij zijn de opbrengsten laag. Dus dat remt de conjuncturele cycli enigszins.

Bezwaren overtuigen niet

Een EVRH levert dus welvaartswinst op, blijkt uit ons model. De bezwaren van Financiën (MinFin, 2017) tegen de EVRH overtuigen bovendien niet. Het ministerie voert drie bezwaren aan. Ten eerste verstoringen van de optimale beleggingskeuze via een 'liquiditeitseffect' (in variant A) en een '*locked-in* effect' (in variant B), ten tweede een te grote variabiliteit in de belastingopbrengsten en ten derde uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst.

Verstoring beleggingskeuze

Bij verstoring van de optimale beleggingskeuze gaat het in variant A om de mogelijkheid dat de belegger geen liquide middelen heeft om belasting te betalen aangezien de winst niet is gerealiseerd. Dat zou de belegger kunnen prikkelen om vooral voor beleggingsvormen te kiezen die voldoende liquiditeit bieden, een verstoring van de optimale beleggingskeuze – het 'liquiditeitseffect'.

Bij variant B richt het bezwaar zich op een vergelijkbare verstoring die optreedt doordat doordat beleggers pas belasting moeten betalen bij het realiseren van beleggingswinsten. Dit prikkelt beleggers om te kiezen voor uitstel van de realisatie van het rendement door beleggingen niet te verkopen. Door van realisatie af te zien, stelt men de belasting uit. Op die manier wordt er feitelijk een renteloze lening van de fiscus ter hoogte van de belastingclaim verkregen. Een dergelijk locked-in effect belemmert de belegging in het meest rendabele beleggingsproduct.

Aan zowel het liquiditeitseffect als het locked-in effect kent het ministerie echter te veel gewicht toe. Het liquiditeitsprobleem geldt zeker niet voor alle beleggers. En het kan bovendien worden gemitigeerd via betalingsregelingen, zoals MinFin (2017) zelf ook al aangeeft. Ten aanzien van het locked-in effect geldt de vraag hoe zwaar dit in de huidige situatie weegt bij de belegger die overweegt om zijn winst te nemen en te herbeleggen. De kosten van overstap naar een ander beleggingsproduct – het mislopen van een renteloze lening van de overheid – zijn bij de huidige rentestand immers laag.

Variabiliteit belastinginkomsten

Een tweede bezwaar van het ministerie tegen de EVRH bij de varianten A en B is dat heffing leidt tot een grotere volatiliteit in de belastingontvangsten. Dat klopt – bij een EVRH wordt het risico van een deel van de variabiliteit in de beleggingsopbrengsten van de beleggers naar de overheid verschoven. Dat is echter ook gewenst: de overheid is beter geschikt om dit risico te dragen dan de beleggers. Bovendien is de heffing anti-cyclisch, wat voor Nederland met de relatief sterke bewegingen in de conjunctuur relevant is. Aan deze positieve aspecten besteedt het ministerie geen aandacht (MinFin, 2017).

Uitvoeringsproblemen

En dan is er volgens het ministerie nog de uitvoeringsproblematiek (MinFin, 2017). De heffing over werkelijk rendement vergt dat er complexe informatiestromen moeten worden ingericht. En zelfs als dit lukt, zullen gegevens in een aantal gevallen niet tijdig beschikbaar zijn voor efficiënte afhandeling van aangiftes. Dit alles zal volgens het ministerie leiden tot hoge administratieve lasten, een toename van de hoeveelheid onjuiste aangiftes, de noodzaak van meer controle en toezicht, en – door de extra complexiteit – een afname van het handhavingsniveau.

Dergelijke uitvoeringsproblemen zouden echter overkomelijk moeten zijn. Vele landen (zoals Duitsland) heffen immers al decennialang een EVRH, zonder evidente uitvoeringsproblemen. Voorts is de ontwikkeling van zowel de technologie (waaronder op het gebied van big data) als de internationale informatievoorziening de afgelopen jaren aanmerkelijk verbeterd. De mogelijkheid om een economisch efficiënt systeem in te voeren is voor de fiscus daarbij een extra prikkel om eventuele uitvoeringsproblemen onder controle te krijgen. Onze conclusie is derhalve dat de overgang naar een VRH op basis van werkelijk rendement gewenst is.

Literatuur

Cnossen, S. en L. Bovenberg (2001) Fundamental tax reforms in the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 8(4), 471–484.

Fama, E.F. en M.H. Miller (1972) *The theory of finance*. Hinsdale, Ill: Dryden Press.

MinFin (2017) *Keuzedocument box 3*, 9 juni. Kamerstuk te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Arnold Heertje (1934–2020)

Eigenzinnige econoom die niet reproduceerbaar is

Op 4 april overleed Arnold Heertje. Met hem is er een markant, scherpzinnig, eigenzinnig en betrokken econoom heengegaan, die grote bijdragen heeft geleverd aan de naoorlogse economiebeoefening, het economieonderwijs en het economische debat in Nederland.

"Ik voel ook wel dat ik moet deëscaleren. Gas terugnemen. Maar ik heb ontzettende moeite om als het ware niets van me te laten horen. Een neiging om voortdurend je visitekaartje af te willen geven. Ik wil het gezegd hebben, ja ik wil het gezégd hebben." (Heertje, 1975)

"Ik heb niet teveel gezegd." (Heertje, 2006)

Levensloop en onderwijs

Heertje werd op 19 februari 1934 in Breda geboren in een joods gezin. In de oorlog moest hij onderduiken bij communistische en gereformeerde families. Die oorlogservaringen hebben hun sporen nagelaten in zijn hele latere leven en werk. Na zijn hbs B ging Heertje in 1951 economie studeren aan de Universiteit van Amsterdam. Ook na zijn afstuderen zou hij altijd blijven zeggen: "Ik ben sinds 1951 student economie aan de Universiteit van Amsterdam." Hij studeerde in 1956 cum laude af bij Piet de Wolff.

Heertje schreef vervolgens onder begeleiding van Piet de Wolff en Pieter Hennipman zijn proefschrift *Enkele aspecten van de prijsvorming van consumptiegoederen op monopolistische en oligopolistische markten,* waarop hij in 1961 cum laude promoveerde (Heertje, 1960a). Tijdens zijn studie en zijn promotie werkte Heertje als docent economie aan het Maimonides Lyceum in Amsterdam. Hij trouwde met Rebekka ('Betty') Halberstadt en zij kregen drie zonen: Eric (1960), Raoul (1963) en Patrick (1965–1991).

In 1964 werd Heertje op zijn dertigste hoogleraar staathuishoudkunde aan de rechtenfaculteit van de Universiteit van Amsterdam. Van 1997 tot en met 2005 was hij ook bijzonder hoogleraar economische geschiedenis aan de economiefaculteit van diezelfde universiteit. Gedurende zijn werkzame leven is hij als gastonderzoeker verbonden geweest aan, onder andere, Yale University (1958) en Cambridge University (1966). Heertje heeft negen promovendi begeleid, waaronder Rolf Schöndorff en Dave Furth. Hij was verder medeoprichter van de Pieter Hennipman Stichting, die zich ten doel stelt het gedachtegoed van Hennipman onder bredere aandacht te brengen.

Heertje heeft voor zijn werk een aantal onderscheidingen ontvangen, zoals de Grote Stapenning van de Universiteit van Amsterdam, het Erelidmaatschap van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, het Lidmaatschap van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen en de Pierson Penning. Bovendien is hij onderscheiden als Ridder in de Orde van de Nederlandse Leeuw.

Wetenschappelijk oeuvre

Het wetenschappelijke oeuvre van Arnold Heertje omvat bijdragen op het gebied van monopolie en oligopolie, technologische ontwikkeling, de welvaartsanalyse, de informele economie en de economische geschiedenis.

Oligopolie

Heertje was in Nederland een van de eerste economen die in zijn proefschrift een wiskundig-economische benadering gebruikte om verschillende vragen rond oligopolies te beantwoorden (Heertje, 1960a). In navolging van de door Heertje bewonderde Samuelson (Samuelson, 1947), brak hij met de gangbare, veelal verbale economische analyses. Zo liet Heertje in zijn proefschrift zien dat, in een Cournot-evenwicht van een oligopolie, de hogere kosten van een rivaal van een producent moeten leiden tot een hogere vraag naar de producten van deze producent. Speltheoreticus en Nobelprijswinnaar Reinhart Selten refereert bij deze stelling aan *Der Satz von Heertje* (Selten, 1970). Heertjes werk over oligopolie verscheen, onder andere, in Heertje (1960b; 1962a; 1971).

In de stellingen bij zijn proefschrift waarschuwde hij er tegelijkertijd voor dat de wiskundig-economische economiebeoefening niet ten koste mag gaan van de economische 'dogmengeschiedenis', zoals toen al in veel Angelsaksische landen het geval was.

Technische ontwikkeling

Heertjes bijdrage aan de geschiedenis van het economisch denken komt vooral tot uitdrukking in zijn tweede belangrijke wetenschappelijke bijdrage, namelijk zijn boek *Economie en technische ontwikkeling* (Heertje, 1973) – ook vertaald in het Engels, Frans en Spaans. Het boek was zijn tijd ver vooruit, en is zijn meest geciteerde bijdrage over de geschiedenis van het economisch denken. Heertje bespreekt de economie van innovatie en de ontwikkeling van het kapitalisme, en staat uitvoerig stil bij de theorieën van de klassieken, Marx en

Schumpeter, de moderne productiefunctiebenadering, en de rol van technische ontwikkeling voor de welvaartsanalyse en economische politiek.

Het brede welvaartsbegrip

In de voetsporen van zijn promotor Pieter Hennipman heeft Arnold Heertje bij de hedendaagse economiebeoefenaren wellicht de grootste bekendheid verworven met zijn onvermoeibare pleidooien voor de juiste toepassing van – zoals hij het zelf altijd uitdrukte – het 'formele, subjectieve, brede welvaartsbegrip'. Heertje heeft zijn opvattingen sterk ontleend aan wat *'new welfare economics'* is gaan heten, met als sleutelfiguren Pareto (1906), De V. Graaff (1957), en in Nederland Hennipman (1977).

Welvaart gaat bij Heertje nooit alleen om materiële consumptie of inkomen, maar ook om de kwaliteit van leven, het milieu en klimaat, de leefomgeving en om de kwaliteit van de publieke sector. Hij verzette zich hevig tegen het gebruik van het bruto binnenlands product als welvaartsmaatstaf en alle pogingen om welvaart te objectiveren door zaken in geld uit te willen drukken die uiteindelijk niet in geld uit te drukken zijn.

Informele economie

Heertje heeft zich gedurende een deel van zijn loopbaan bezig-gehouden met de informele economie. In 1980 verschenen zijn *Witboek over zwart en grijs geld* (Heertje en Cohen, 1980), dat vervolgens is bewerkt en vertaald in het Engels (Heertje et al., 1982) en in het Frans (Heertje en Barthelemy, 1984).

Geschiedenis van het economisch denken

De ideeën van Schumpeter hebben altijd een centrale plaats ingenomen in Heertjes werk op het gebied van de geschiedenis van het economisch denken (zie bijvoorbeeld Heertje en Middendorp, 2006). Heertje heeft daarnaast veel geschreven over de werken van Ricardo, Smith, Marx, Turgot, Pierson, Keynes, Marshall, Samuelson en over de Cambridge-controverse (Van der Ploeg, 2009). Hij heeft ook groot aantal economisch-historische ontdekkingen gedaan, zo heeft hij het gehele persoonlijke archief van Jean-Baptiste Say in een kasteel in Normandië gevonden, en vele bijzondere brieven van David Ricardo.

De kern van de economie

De grootste maatschappelijke bijdrage van Arnold Heertje is ongetwijfeld *De kern van de economie* (1962b) geweest. Zoals Samuelsons *Economics* (1948) het eerste economieleerboek was voor de universiteit, zo was *De kern van de economie* het eerste echte leerboek voor de hbs, en later voor de havo en het vwo in Nederland. Vele generaties leerlingen hebben uit dit boek, en de vele latere edities die er zouden volgen, hun eerste economielessen ontvangen. Tot op hoge leeftijd bleef Heertje zijn studieboek actualiseren. De laatste editie verscheen in 2015, en vandaag de dag zijn er nog steeds scholen die *De kern van de economie* gebruiken.

Publieke intellectueel

In Nederland dankte Heertje zijn grootste bekendheid aan zijn rol als de publieke intellectueel die ettelijke populair-wetenschappelijke boeken op zijn naam had, zoals *De verwording van de economie: voor de arbeider, ondernemer en kruidenier verklaard* (Heertje et al., 1976), *Echte economie* (Heertje, 1977) en *Dat bonte economenvolk* (Heertje en Kuip, 1979). Niet onvermeld mag blijven dat Heertje als lid van de PvdA altijd sterk betrokken was bij de politiek, onderbroken door een periode van – in zijn woorden – 'overspel' met DS'70. Zo schreef hij *Koersen op kwaliteit*, een manifest voor de sociaal-democratie (Heertje, 1994).

Heertje schreef honderden opiniestukken en columns over economie. Hij was een uitgesproken tegenstander van de Betuweroute, de grotere zeesluis bij IJmuiden, de Noord/Zuidlijn in Amsterdam en het doortrekken van de A15 van Bemmel naar Zevenaar. Hij was een hartstochtelijk voorstander van ruimere winkeltijden en van publiek-private samenwerking.

Hij was op zijn felst en meest betrokken bij lokale zaken, zoals bijvoorbeeld zijn strijd voor behoud van het Amsterdams Volkstoneel, de boom achter het Anne Frank Huis en de Weesper Synagoge. Ook was hij een graag geziene gast op televisie. Koot en Bie maakten grappen over Heertje: "Heer Heertje gebeld." "En nam die aan?" "Heer Heertje neemt alles aan." Heertje heeft grote vraagstukken nooit geschuwd. Hij bleek het vaak bij het juiste eind te hebben, zo kan achteraf worden vastgesteld.

Internationaal netwerk

Arnold Heertje was al vroeg verbonden met de internationale economische gemeenschap. Hij had een uitgesproken bewondering voor de grote economen der aarde. Denk aan Paul Samuelson en Joseph Stiglitz. Met deze laatste publiceerde hij een boek over de economische rol van de overheid (Stiglitz en Heertje, 1989). Hij heeft vele bekende economen naar Nederland gehaald, hen geïnterviewd en met hen gecorrespondeerd. Zo verscheen in 1983 een bundel met interviews van Heertje met de fine fleur van de economie: Jan Tinbergen, James Tobin, Milton Friedman, John Kenneth Galbraith, Amartya Sen, Michael Bruno, Lawrence Klein en Robert Heilbroner (Heertje, 1983). Deze interviews werden toentertijd door de AVRO op de radio uitgezonden.

Lastpak

Arnold Heertje is niet de makkelijkste econoom die Nederland ooit gekend heeft. Velen hebben geleden onder zijn opvliegendheid en neiging tot ruzie zoeken. En vooral die polemische gave maakte hem bij het grote publiek bekend. Hij werd bemind door zijn voorstanders en gevreesd door zijn tegenstanders. Hij gaf ongezouten zijn mening, wanneer hij onrecht, onwaarheid en onwaarachtigheid bespeurde. Vaak was zijn woede terecht, hoewel soms ook instrumenteel. Zijn oorlogsverleden speelde een rol bij zijn drift, zoals bij zijn felle strijd tegen onrecht in de jeugdzorg. Menige tegenstander werd voor antisemiet uitgemaakt. Maar altijd was het zijn oprechte maatschappelijke betrokkenheid, die bij alles doorklonk in zijn publieke geldingsdrang.

Bibliotheek

Dat oorlogsverleden kan ook hebben bijgedragen aan zijn imposante bibliotheek. Dit is een levenswerk dat met recht omschreven kan worden als 'de Ark van Heertje'. Hij was een verwoed, welhaast obsessief verzamelaar van allerlei zeldzame en unieke economische geschriften. Alle economische kennis ligt opgeslagen in een brandveilige kluis in het huis van Heer-

tje, zodat toekomstige generaties altijd zullen kunnen putten uit de economische wijsheid die vele geleerden door de eeuwen heen hebben verzameld.

Zijn bibliotheek is vermaard en omvat honderden klassieke werken en eerste drukken, zoals de eerste drukken van Bernard de Mandeville's *The fable of the bees*, Adam Smith's *The wealth of nations*, David Ricardo's *Principles of political economy*, Thomas Malthus' *An essay on the principle of population*, en Karl Marx' *Das Kapital*. Daarnaast bevat de verzameling honderden brieven van vooraanstaande economen. Wetenschappers over de hele wereld hebben in de loop der jaren de bibliotheek voor hun onderzoek geraadpleegd. De Stichting tot Beheer van de Heertje Bibliotheek zal een passende manier proberen te vinden om de boekencollectie van Heertje te bewaren voor het nageslacht, te ontsluiten voor de wetenschap, en om – zoals hij het zelf innig wenste – deze te verbinden met Joods Amsterdam.

Grappenmaker

Arnold Heertje had ook een bijzonder gevoel voor humor. Zo schreef hij vele stukken onder het pseudoniem van Henk Bontebal in, onder andere, *Hollands Diep*, *Folia*, *Vrij Nederland* en *De Groene Amsterdammer*. Heertje: "Ik schreef de grootst mogelijke onzin op, maar zodra je Marx noemde, was het goed. Volstrekt krankzinnig, maar niemand heeft het in de gaten gehad."

Studenten van de (toen nog) TH Delft kwamen ooit in opstand tegen Heertje als docent van een aantal colleges over technische ontwikkeling, omdat hij te rechts zou zijn. Bontebal schreef daarop in de *Delftsche Courant*: "De studenten hebben helemaal gelijk. Arnold Heertje stelt helemaal niets voor en dit is weer een typisch voorbeeld van iemand die het kapitalisme in stand probeert te houden. Deze man moet voor het gerecht worden gedaagd, en ik, Henk Bontebal, zal tegen hem getuigen."

In zijn laatste opvoering van Bontebal solliciteert Heertje naar de functie van docent economie aan de Sociale Academie in Driebergen. Op basis van zijn geschriften werd Bontebal blind aangenomen.

Heertje veinsde in 1977 ook een benoeming tot buitengewoon hoogleraar op de leerstoel 'Bommeliaanse Economie' aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. In zijn fictieve oratie betoogde hij dat Heer Bommel als theoretisch econoom een negatieve reïncarnatie is van Karl Marx, wiens stamboom stijf staat van de rabbijnen, die ruwweg in dezelfde tijd leefde en vanuit seksueel en erotisch oogpunt ook tot de *classe stérile* behoorde. Het boek *De Bovenbazen* is in de ogen van de net benoemde leerstoelhouder een satirisch manifest dat de uitwassen van het kapitalisme bekritiseerde.

Niet reproduceerbaar

Zijn afscheidsrede als hoogleraar aan de rechtenfaculteit van de UvA, was getiteld *Mien, je kunt toch nieuwe bakken?* Heertje had een intellectuele fascinatie voor de waarde van niet-reproduceerbare goederen – unieke en onvervangbare zaken, waarvan de prijs, laat staan de waarde, zich maar moeilijk laat bepalen. Heertje zei daar zelf altijd over: "wat de gek ervoor wil geven". Op zijn overlijdensadvertentie schreef de familie van Arnold: "Eindelijk begrijpen we niet reproduceerbaar." Inderdaad, het is vreselijk jammer dat Arnold Heertje er niet meer is. Een scherpe, slimme, kleurrijke, lastige en geestige econoom is heengegaan. Van hem bestaat er geen tweede, hoeveel de gek er ook voor zou willen geven. We zullen hem enorm missen.

"Het voortschrijden van de tijd brengt verschuivingen teweeg in onze waardering van mensen en dingen. De waarheid blijkt morgen altijd meer kanten te hebben dan wij gisteren dachten. Er is geen wetenschap die daaraan ontkomt, en geen wetenschapsbeoefenaar die daar niet van onder de indruk is." (Heertje, 1964)

BAS JACOBS
Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

RICK VAN DER PLOEG
Hoogleraar aan de University of Oxford en de Vrije Universiteit Amsterdam

Literatuur

Graaff, J. de V. (1957) *Theoretical welfare economics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Heertje, A. (1960a) *Enkele aspecten van de prijsvorming van consumptiegoederen op monopolistische en oligopolistische markten*. Leiden: Stenfert Kroese.

Heertje, A. (1960b) On the theory of oligopoly. *Economia Internazionale*, 13, 449–454.

Heertje, A. (1962a) Preis - Absatzfunktionen beim Oligopol. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 89, 302–309.

Heertje, A. (1962b) *De kern van de economie*. Leiden: Stenfert Kroese.

Heertje, A. (1964) Economie, wetenschap en kunst. *De Economist*, 112(11), 737–752.

Heertje, A. (1971) A dynamic interpretation of edgeworth's duopoly model. *Kyklos*, 24(1), 113–117.

Heertje, A. (1973) *Economie en technische ontwikkeling*. Leiden: Stenfert Kroese.

Heertje, A. (1975) De merkwaardige professor heertje. Interview van Ischa Meijer en Kees Tamboer. *Haagse Post*, 62(20), 52–58.

Heertje, A. en H. Cohen (1980) *Het officieuze circuit: een wit boek over zwart en grijs geld*. Utrecht: Het Spectrum.

Heertje, A., M. Allen en H. Cohen (1982) *The black economy*. Londen: Pan Books.

Heertje, A., F. Nypels en K. Tamboer (1976) *De verwording van de economie: voor de arbeider, ondernemer en kruidenier verklaard. Waarin opgenomen: de dood van een coureur*. Amsterdam: De Arbeiderspers.

Heertje, A. (1977) *Echte economie*. Amsterdam: Arbeiderspers.

Heertje, A. en P. Barthelemy (1984) *L'économie souterraine*. Parijs: Economica.

Heertje, A. en R. Kuip (1979) *Dat bonte economenvolk – Nederlandse economen: portretten en interviews*. Amsterdam: Loeb & Van der Velden.

Heertje, A. (1983) *Als Keynes nu geleefd zou hebben… Grote economen en hun visie op de jaren tachtig*, Amsterdam: Meulenhoff.

Heertje, A. (1994) *Koersen op kwaliteit: perspectief voor de sociaal-democratie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Heertje, A. (2006) *Het was niet de bedoeling: algemeen evenwicht, Banach-ruimten en Europees mededingingsbeleid*. Afscheidsrede als bijzonder hoogleraar geschiedenis van de economische wetenschap, 3 mei. Amsterdam: Vossiuspers UvA.

Heertje, A. en J. Middendorp (red.) (2006) *Schumpeter on the economics of innovation and the development of capitalism*. Cheltenham: Edward Elgar.

Hennipman, P. (1977) *Welvaartstheorie en economische politiek*. Alphen a/d Rijn: Samsom Uitgeverij.

Pareto, V. (1906) *Manual of political economy* (herdruk 2014). Oxford: Oxford University Press.

Ploeg, R. van der (2009) *Laudatio bij de uitreiking van de Piersonpenning aan prof. dr. Arnold Heertje*. Amsterdam: Pierson Fonds, DNB.

Samuelson, P.A. (1947) *Foundations of economic analysis*. Harvard: Harvard University Press.

Samuelson, P.A. (1948) *Economics*. New York: McGraw-Hill.

Selten, R. (1970) *Preispolitik der Mehrproduktenunternehmung in der statischen Theorie*. Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag.

Stiglitz, J.E. en A. Heertje (red.) (1989) *The economic role of the state*. Oxford, VK: B. Blackwell.

Ton van Schaik (1944–2020)

Kapitaal en economische dynamiek

Op 19 april 2020 is Ton van Schaik, emeritus-hoogleraar empirische macro-economie aan de Universiteit van Tilburg, op 75-jarige leeftijd overleden. Ton was een erudiet en allround econoom, met een grote passie voor vraagstukken op het gebied van economische dynamiek en arbeidsmarktontwikkelingen op zowel de korte als lange termijn. Met een carrière van veertig jaar aan de Universiteit van Tilburg was hij een van de gezichtsbepalende Tilburgse macro-economen. Als onderzoeker, docent, bestuurder (onder andere als vicedecaan en hoofd van de afdeling Economics), en als actief deelnemer aan beleidsdiscussies heeft hij vele studenten en collega's blijvend beïnvloed.

De basis van Tons succesvolle carrière was zijn proefschrift getiteld *Reproductie en vast kapitaal* (1973, cum laude). Gedurende veertig jaar heeft Ton de rol van kapitaal in al zijn facetten geanalyseerd, met name als cruciale determinant van de economische dynamiek. De aandacht verschoof daarbij van fysiek kapitaal in de jaren zestig en zeventig naar menselijk kapitaal in de jaren tachtig, en via sociaal en institutioneel kapitaal in de jaren negentig naar cultureel kapitaal in het eerste decennium van deze eeuw.

Uitgangspunt bij zijn analyses waren de economisch-historische wetmatigheden en afwijkingen van de normaalpatronen: groei én conjunctuur als basis voor het begrijpen van macro-economische dynamiek. Daarbij was hij sterk geïnspireerd door het werk van John Maynard Keynes. Voor een uitgebreid overzicht van zijn werk en publicaties verwijzen we naar de academische biografie die we schreven ter gelegenheid van zijn afscheid in 2009 (zie de appendix bij de online versie van dit artikel).

Ton was aanvankelijk meer theoreticus dan empirist. Zijn interesse in de empirie is kenmerkend voor de tweede helft van zijn loopbaan. De combinatie van iemand die complexe economische modellen zowel wiskundig wist te analyseren als empirisch wist te onderbouwen, bleek een heel krachtige, met name ook voor de prikkelende bijdragen aan beleidsdiscussies. Jarenlang was Ton ook een vaste duider van het Centraal Economisch Plan, de Miljoenennota en de Macro Economische Verkenning.

Het meest spraakmakend waren zijn bijdragen aan de discussie over nut en noodzaak van loonmatiging. Met een beroep op onder andere de jaargangentheorie, die centraal stond in zijn proefschrift, benadrukte Ton dat de Nederlandse overheid veel te gemakkelijk en te lang op de automatische piloot van de loonmatiging had gekoerst. Loonmatiging leidde in de redenaties van Ton tot vertraagde afschrijving van oud kapitaal, het maakt ondernemers lui, het zwakt productiviteitsgroei af en resulteert uiteindelijk in specialisatie in arbeidsintensieve sectoren. Deze argumentatie leidde tot vele prikkelende uitspraken en felle discussies in ons polderland, onder andere met het Centraal Planbureau en het Ministerie van Sociale Zaken. Als promovendi waren wij regelmatig getuige van het plezier dat Ton kon hebben in de publieke opwinding die zijn bijdragen, waarvan vele in *ESB*, konden genereren.

De relevantie van de problematiek toentertijd en van Tons bijdrage is niet verdwenen. De zorgelijke signalen die meer recent zijn geuit over de combinatie van dalende werkgelegenheidsgroei, vergrijzing en vertragende arbeidsproductiviteitsgroei, sluiten aan bij zijn analyses van ongeveer 25 jaar geleden.

De combinatie van theorie en empirie bleek ook nuttig in het onderwijs. Ton was overtuigd van het belang van voortdurende onderwijsvernieuwing. Hij liep eind jaren tachtig voorop bij de introductie van de Engelstalige standaard tekstboeken van Hall en Taylor, en later van Mankiw, in de colleges voor eerstejaars studenten. Ook was hij een warm pleitbezorger van het gebruik van computers in het onderwijs, en van het stimuleren van activerend onderwijs. Zaken die nu vanzelfsprekend zijn, maar waarbij Ton ruim dertig jaar geleden met passie en toewijding ver voor de troepen uitliep en waarvoor hij anderen wist te enthousiasmeren.

Vele generaties Tilburgse studenten economie en bedrijfseconomie zijn gevormd en geïnspireerd door zijn eerstejaarsvak *Inleiding in de economie*. De keuze om college te geven aan de eerstejaars studenten was een bewuste. Hij vond dat hij, juist als hoogleraar, daar hoorde te staan. Ton bracht de beginselen van de economie over met behulp van een team student-assistenten, die hij nauwkeurig selecteerde en instrueerde. Veel van hen zijn later terechtgekomen op invloedrijke posities binnen en buiten de wetenschap.

Hij nam in 2009 bij zijn pensionering afscheid met een rede getiteld *Spannende tijden*. En ook na zijn afscheid bleef hij actief – met nog meer oog dan voorheen voor historische wetmatigheden in de economische ontwikkeling. Ook in de huidige spannende tijden van corona blijft het werk van Ton van grote waarde om beter grip te krijgen op de fascinerende dynamiek van groei en krimp.

HENRI DE GROOT
Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam en Kroonlid van de Sociaal-Economische Raad

SJOERD BEUGELSDIJK
Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

Statistiek

Prijzen stijgen hardst in buurten met veel corporatiebezit

WONEN

Recent constateerde de branchevereniging van woningcorporaties, AEDES, dat de leefbaarheid in buurten met veel corporatiebezit achteruitgaat. Is dit ook te zien in de woningprijzen?

Verrassend genoeg stijgen de woningprijzen in deze buurten juist harder. In de 44 grootste steden van Nederland (G44) zijn vanaf 2013 de woningprijzen in buurten met veel corporatiebezit sterker gestegen dan in buurten met voornamelijk koopwoningen.

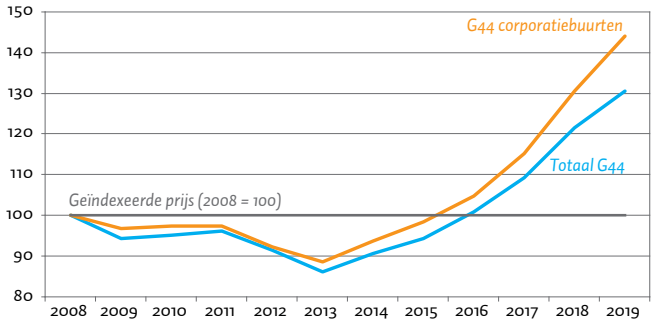
De figuur laat de prijsontwikkeling zien in corporatiebuurten en andere buurten in de G44-gemeenten. In corporatiebuurten is tussen de vijftig en tachtig procent van de woningen in bezit van woningcorporaties. We zien dat de prijzen in deze buurten tijdens de crisis minder snel daalden dan die in de buurten met voornamelijk koopwoningen. En na de opleving van de economie herstelde de gemiddelde woningprijs in corporatiebuurten ook sneller. Het verschil in prijsontwikkeling tussen corporatiebuurten en de andere buurten neemt toe vanaf 2017, met 2019 als hoogtepunt.

De corporatiebuurten in de G4-steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) leggen extra gewicht in de schaal. Hier – en dan met name in Amsterdam – stegen de afgelopen jaren de prijzen sterker dan in de andere G44-steden. Ook vonden in de G4-corporatiebuurten meer verkopen plaats. Als we de G4-steden buiten onze analyse houden, dan is het verschil tussen corporatiebuurten en buurten met voornamelijk koopwoningen minder groot.

Wat is de reden dat de prijzen sneller stijgen in corporatiebuurten, ondanks de achteruitgang in leefbaarheid die AEDES waarneemt? Het kan zijn dat de gemiddelde verkoopprijs er een stuk lager ligt. De prijzen van woningen met een lagere waarde stijgen in een opgaande markt namelijk relatief sneller dan die in het duurdere segment. Daarnaast kopen veel mensen juist in deze buurten hun eerste woning. We zien dat starters in gebieden met een krappe woningmarkt bereid zijn de sterk stijgende prijs te betalen.

Wat ook goed kan, is dat het onderhandelingsakkoord tussen voormalig minister Vogelaar en de woningcorporaties uit 2007 zijn vruchten afwerpt. Er is veel in deze buurten geïnvesteerd, bijvoorbeeld in de vorm van buurtwinkels, huismeesters en speelplekken, onder de veronderstelling dat deze investeringen ook zorgen voor een waardestijging van het vastgoed. ▪ **Leo Prins en Paul de Vries** (Kadaster)

Woningprijsontwikkeling in de grote steden (G44), 2008–2019



Data: Kadaster | ESB

Omzet uit e-commerce blijft achter in Nederland

BEDRIJFSLEVEN

Het belang van e-commerce als verkoopkanaal neemt duidelijk toe. Terwijl bedrijven uit de Europese Unie in 2009 gemiddeld nog twaalf procent van hun totale omzet uit e-commerce haalden sleten via e-commerce, is dat in 2019 gestegen tot achttien procent. De populairste categorieën voor online aankopen zijn kleding en sportuitrusting.

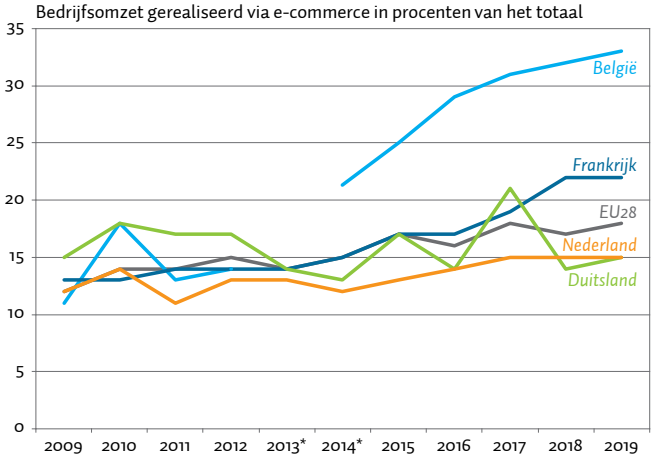
De figuur laat zien hoe Nederland presteert ten opzichte van buurlanden en het Europese gemiddelde, gebaseerd op data van Eurostat. In Nederland halen bedrijven gemiddeld vijftien procent van hun omzet uit e-commerce. Daarmee loopt Nederland iets achter bij het gemiddelde van de EU. Opvallend is dat er in Nederland, evenals in Duitsland, in de afgelopen tien jaar een erg beperkte toename te zien is. Frankrijk en vooral België kenden een veel sterkere groei van digitale verkoopkanalen. België neemt in de EU zelfs de tweede plek in, na Ierland, en was bovendien de sterkste stijger sinds 2009.

Dat betekent nog niet dat Nederlandse bedrijven de boot dreigen te missen. Het aantal bedrijven dat minstens één procent van zijn orders digitaal ontving lag in 2018 met 22 procent namelijk een stuk boven het EU-gemiddelde, zo blijkt ook uit data van Eurostat. De Nederlandse huishoudens zijn ook niet vies van online shopping: 81 procent van de bevraagde gezinnen deed minstens één online aankoop voor persoonlijk gebruik in 2019, opnieuw veel meer dan het EU-gemiddelde van 60 procent. Het e-commerce-volume lijkt best hoog.

Nederlanders maken bij het doen van online aankopen wel meer dan de gemiddelde EU-burger gebruik van vergelijkingswebsites en reviews. Dat kan ervoor zorgen dat ze vaker de laagste prijs voor een product of dienst weten te vinden. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het lagere aandeel van e-commerce in de omzet van Nederlandse bedrijven.

▪ **Arne Maes** (BNP Paribas)

E-commerce wint aan belang in Europa, Nederland volgt



Noot: Gebaseerd op niet-financiële bedrijven met tien of meer werknemers
** Gegevens voor 2013 en 2014 zijn geïnterpoleerd*

Data: Eurostat | ESB

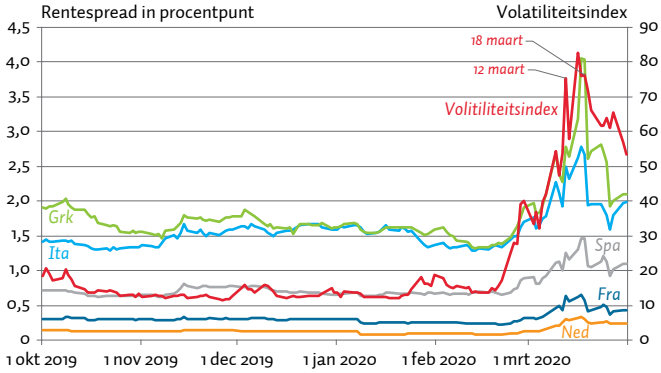
Marktvolatiliteit en rentespreads gaan hand in hand

FINANCIËLE MARKTEN

De markten zijn sinds het uitbreken van de coronacrisis zeer volatiel, zo laat de volatiliteitsindex (VIX) zien (figuur), die gebaseerd is op de S&P 500-indexopties.
De figuur laat ook zien dat de stijging van de volatiliteit hand in hand gaat met een toename van de spreads ten opzichte van Duitsland in de markt voor Europese tienjaarsstaatsobligaties (linkeras). Dit kan verklaard worden door het feit dat investeerders in volatiele tijden hun toevlucht zoeken in obligaties met een zo laag mogelijk risico. Dit fenomeen wordt ook wel 'flight to safety' genoemd. Investeerders hebben dan een voorkeur voor de veiligste obligaties: de Duitse staatsobligaties.
Tegelijkertijd verlangen investeerders in onzekere tijden extra compensatie voor de waargenomen risico's op de staatsobligaties van meer risicovolle landen. Dit leidt tot een hogere rente op meer risicovolle staatsobligaties. Hierdoor nemen alle Europese spreads ten opzichte van Duitse staatsobligaties in meer of mindere mate toe.
De toename in onzekerheid en daarmee rentespreads is met name zichtbaar voor Griekse en Italiaanse staatsobligaties. Deze liepen hoog op nadat de president van de Europese Centrale Bank (ECB), Christine Lagarde, op 12 maart zei "dat de ECB er niet is om spreads te verkleinen". Hoewel Lagarde deze uitspraak dezelfde dag nog nuanceerde door aan te geven dat de ECB volledig gecommitteerd is aan het voorkómen van fragmentatie in de eurozone, was er op deze dag een duidelijke stijging waarneembaar.
In mindere mate is ook een toename van de Nederlandse spread zichtbaar. Die is gestegen van 0,077 procentpunten op 14 januari 2020 tot een hoogtepunt van 0,332 procentpunten op 17 maart. Nederlandse staatsobligaties hebben over de gehele periode vanaf oktober 2019 echter de laagste spread van heel Europa. Dit toont aan dat de Nederlandse obligaties als een relatief veilige belegging worden beschouwd en er vertrouwen is in de Nederlandse economie. Na de aankondiging van de ECB van het Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) op 18 maart namen de volatiliteit en spreads zichtbaar af.

▪ **Annegeke Jansen** (Ministerie van Financiën)

Volatiliteitsindex (rechteras) en rentespreads[1] op de obligatiemarkten (linkeras)



[1] De spread is het verschil tussen de rente op een tienjaars staatsobligatie van een specifiek Europees land en de rente op een tienjaars staatsobligatie van Duitsland

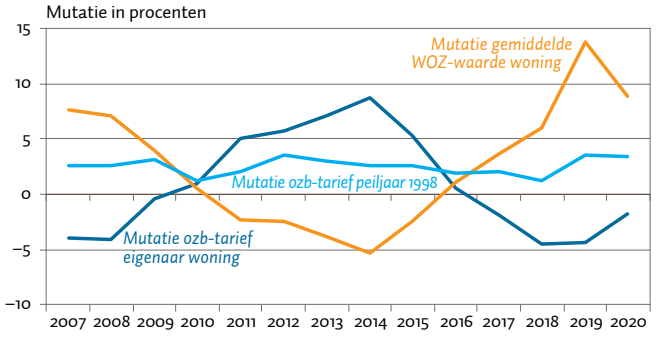
Data: Bloomberg | ESB

Tarief onroerendezaakbelasting daalt als huizenprijs stijgt

WONEN

De bekendste gemeentelijke belasting is de onroerendezaakbelasting (ozb). Deze wordt betaald door huiseigenaren en door eigenaren en gebruikers van niet-woningen. De grondslag voor de ozb is de WOZ-waarde, die ieder jaar opnieuw wordt bepaald. De ozb is een erg zichtbare belasting: belastingbetalers zien op een aanslag jaarlijks wat ze moeten betalen. De afgelopen jaren is de waarde van woningen sterk gestegen en belastingbetalers zijn vaak bang dat een hogere WOZ-waarde leidt tot een evenredig grote stijging van de te betalen ozb.
Volgens gemeenten hoeven woningbezitters hier niet bang voor te zijn; zij geven aan dat de ozb-tarieven worden vastgesteld door de gewenste opbrengst te delen door de belastinggrondslag. Een hogere WOZ-waarde betekent bij gelijkblijvende opbrengst dan een lager tarief.
De figuur bevestigt dat het ozb-tarief typisch daalt als de huizenprijs stijgt. In de figuur is de jaarlijkse mutatie van de gemiddelde WOZ-waarde tussen 2007 en 2020 van woningen en van het ozb-tarief weergegeven. Het is duidelijk te zien dat wanneer de gemiddelde WOZ-waarde stijgt het gemiddelde ozb-tarief daalt en omgekeerd.
Wie goed kijkt ziet echter ook dat een stijging van de WOZ-waarde niet leidt tot een evenredige daling van het ozb-tarief. Dat ligt ook voor de hand: als het ozb-tarief ieder jaar in dezelfde mate zou dalen als de stijging van de WOZ-waarde (of omgekeerd) dan zou de ozb-opbrengst uit woningen gelijk blijven. Gemeenten hebben echter ook te maken met stijgende kosten, bijvoorbeeld door inflatie. De opbrengst stijgt daarom ieder jaar.
Om na te gaan hoe groot het verschil is tussen de ontwikkeling van de WOZ-waarde en de vastgestelde ozb-tarieven, is voor iedere gemeente berekend hoe hoog de ozb-tarieven zouden zijn geweest – bij gelijke opbrengst – als de WOZ-waarde niet was veranderd. De lichtblauwe lijn geeft de gemiddelde mutatie per jaar weer van deze herberekende tarieven. Gemiddeld stijgt dit tarief tussen 2007 en 2020 met 2,5 procent per jaar. Ter vergelijking: de gemiddelde inflatie bedroeg volgens het CPB in diezelfde periode 1,5 procent.
Hogere WOZ-waarden blijken dus niet zoals vaak wordt gevreesd te leiden tot een even hoge lastenstijging. De gemiddeld betaalde ozb stijgt, maar de stijging is beperkt en houdt geen verband met de ontwikkeling van de WOZ-waarde. ▪ **Corine Hoeben** (COELO)

Ontwikkeling woningwaarde en ozb



Data: COELO | ESB

Liever economenengels dan economen Engels

Vrijwel elke week leg ik of een van mijn collega's aan een econoom het verschil tussen fiscaal beleid en begrotingsbeleid uit. De reden is niet dat de econoom in kwestie niet begrijpt dat de overheid naast belastingen heffen ook uitgaven heeft, maar dat men gewend is om het Engelse begrip fiscal policy te hanteren en dat dan onbedoeld vertaalt met *fiscaal* beleid in plaats van met begrotingsbeleid.

Fiscaal beleid als er *begrotingsbeleid* bedoeld wordt, is zeker niet het enige anglicisme waar het economennederlands mee kampt. In presentatie over 'publiceren in ESB' die ik met enige regelmaat geef, staat een top tien met fout economennederlands.

Uiteraard raakt het Nederlands 'besmet' door het Engels, in een zo internationaal georiënteerde discipline als de economische. En soms is dat ook niet zo erg: voor veel vakbegrippen bestaan er geen goede alternatieven, en leenwoorden verrijken bovendien de taal.

Economennederlands is echter problematisch als dit de lezer op het verkeerde been kan zetten ('Fiscaal beleid? De analyse gaat toch over overheidsuitgaven?'). Ook als uit de context op te maken valt wat er wel bedoeld wordt, leidt de mogelijke verwarring af van de hoofdboodschap van het artikel.

In het ergste geval leidt het ertoe dat de lezer afhaakt. Voor veel economen zal de inhoud van het artikel dat ze voor *ESB* schrijven op plek een, twee of drie staan, en is de precieze formulering minder belangrijk. Voor de lezer daarentegen staat de formulering wel degelijk in de top drie, zeker als het stuk interessant is om te lezen maar niet per se noodzakelijk is.

Om u als auteur te helpen, hebben de tekstcorrectoren van *ESB*, Rolandt Tweehuysen en Joost den Haan, een overzicht gemaakt van veelvoorkomende anglicismen en interferentie in het economennederlands, dus Engelse invloed die in het Nederlands vermeden moet worden. Bij het samenstellen van die lijst hebben zij dankbaar gebruikgemaakt van suggesties van Hans Stegeman, Fieke van der Lecq, Wim Boonstra en Frank den Butter. De lijst is te raadplegen op www.esb.nu/fautengels. Doe er uw voordeel mee!

Illustratie

De zin *Echter in dit onderzoek, adresseren we de drijvers van robuustheid voor mkb bedrijven* is op zes manieren fout.

In het Engels kan een zin met *however* beginnen, maar een Nederlandse zin kan op die manier niet met *echter* beginnen. Dit woordje moet *in* de zin staan, of er geheel *buiten*, maar dan van de zin gescheiden door een komma. Dus zet een komma achter *echter*, of beter nog, zet *echter* achter het onderwerp *we*. Of begin de zin met *maar*.

In het Engels staat vaak een komma na een eerste zinsdeel – vaak is dat een lang onderwerp. In het Nederlands is een komma achter de bepaling *in dit onderzoek* echter misplaatst.

Adresseren betekent primair een adres op een envelop schrijven. Alle andere betekenissen zijn Engels. Dus kies voor (bijvoorbeeld) *aanpakken*, *behandelen* of *het hoofd bieden aan*.

Een *drijver* is een ding dat niet kan zinken. Het Engelse *driver* is een *chauffeur, prikkel* of *stimulus* (alleen in specifieke uitdrukkingen kunnen *drijven* en *drijver* gebruikt worden, zoals *een veedrijver = iemand die vee drijft*).

Het Engelse *robust* is wel *robuust* in de statistiek, maar anders: *aanzienlijk*, *ferm*, *krachtig*, *solide*, *betrouwbaar*, *sterk*, *stevig*, *uitstekend*.

Een samengesteld woord bestaat uit een samenvoeging van twee andere woorden: *keukenstoel* is zo'n samengesteld woord. We schrijven dat zónder spatie aan elkaar. Als een woord is samengesteld met een afkorting, komt er een koppelstreepje tussen: *mkb-bedrijf*, en niet *mkb bedrijf*. Zulke foute spaties (die in het Engels wel correct zijn) noemen we de Engelse ziekte, hiermee aangevend dat het welhaast een epidemie in Nederland is geworden.

Hoe moet het dan wel? *Maar in dit onderzoek behandelen we de factoren die mkb-bedrijven stabieler maken.*

JASPER LUKKEZEN
Hoofdredacteur ESB

Colofon

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

Redactie
Jasper Lukkezen (hoofdredacteur), Robert Kleinknecht, Yrla van de Ven, Paul van Kempen en Elisa de Weerd

Redactiemedewerkers: Leonie Ernst en Tijmen Stuart
Tekstredactie: De Twee Hanen v.o.f.
Vormgeving: Jacques van Schie
Uitgever: Mariska van der Westen

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

Rechten
ESB is een uitgave van FD Mediagroep. De Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde is houder van de merknaam ESB. Afbeeldingen: iStock / Lekkyjustdoit, Redlinevector, ridvan_celik, Rimbalzino, Lorado, StockstudioX, shapecharge, YvanDube, LIVINUS, franswillemblok, AlenaPaulus, stevecoleimages, RuudMorijn, ThinhAit; Hollandse Hoogte / Jan Boeve. Strip Van Zanten: Roger Klaassen.

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

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

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

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

Verschijningsdata *ESB*:
11 jun., 9 jul., 6 aug., 10 sep., 8 okt., 12 nov. en 17 dec.

FD MEDIAGROEP

Economen in tijden van corona

Een serie gesprekken met topeconomen onder leiding van Esther van Rijswijk.

Over de ongekend grote economische implicaties van deze gezondheidscrisis.

Over de grote vragen die hen bezig houden en de inzichten die ze te bieden hebben.

Bekijk de serie videogesprekken op esb.nu/videocalls

Call for papers

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

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

Juni:	*Nederland in de wereld*
Juli:	*Vertekeningen nationale statistieken*
	Accountantscontrole (dossier)
Daarna:	*Kaalslag in de regio*
	Naar een duurzame landbouw (dossier)
	De creatie en verdeling van waarde (dossier)

Meer dan 8.000 economen
ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief
www.esb.nu/aanmelden