

Jaarboek Overheidsfinanciën 2011

Jaarboek
Overheidsfinanciën 2011

Meer informatie over deze uitgave kunt u verkrijgen bij:
Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
tel.: 070 - 342 73 59
www.wimdreesstichting.nl

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

Omslagontwerp: Villa Y, Den Haag
Zetwerk: Studio Typeface, Lelystad

ISBN: 978 90 12 57332 0
NUR: 781

Alle rechten voorbehouden.

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

De bij toepassing van art. 16b en 17 Auteurswet wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht, Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, tel.: 023-7997810. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van art. 16 Auteurswet dient men zich te wenden tot de stichting PRO, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, tel.: 023-7997809. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

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

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

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

Inhoud

Woord vooraf 7

Voornaamste bevindingen 9

Auteurs 31

Afkortingen 33

1 Economie en overheidsfinanciën 37

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

2 Sociale zekerheid 59

C.A. de Kam

3 Gezondheidszorg 75

C.A. de Kam

4 Zorgkosten onder controle? 85

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

5 Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit 103

M.A. Allers en M.J. Fraanje

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

R.M.W.J. Beetsma

7 Hervorming van de woningmarkt: gemiste kansen 137

H. Priemus

8 Gaten vullen met immigranten? 151

J. Theeuwes

9 Sociale veiligheid en justitie 171

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

Register 195

Woord vooraf

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

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

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

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

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

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

Invalshoek en structuur van het jaarboek

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

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

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

Deadline en peildatum regelingen en tarieven

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

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

Dankbetuiging

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

Flip de Kam

Jan Donders

Voornaamste bevindingen

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

Economie en overheidsfinanciën (hoofdstuk 1)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sociale zekerheid (hoofdstuk 2)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De onderkant van de arbeidsmarkt

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

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

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

Pensioenakkoord/Algemene Ouderdomswet

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

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

Gezondheidszorg (hoofdstuk 3)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zorgkosten onder controle? (hoofdstuk 4)

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

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

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

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

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

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

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

Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit (hoofdstuk 5)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hervorming van de woningmarkt: gemiste kansen (hoofdstuk 7)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gaten vullen met immigranten? (hoofdstuk 8)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sociale veiligheid en justitie (hoofdstuk 9)

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

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

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

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

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

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

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

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

Invoering van kostendekkende griffierechten

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

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

Reorganisatie van de politieorganisatie

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

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

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

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

Auteurs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Afkortingen

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

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

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

