

WISSELS OMZETTEN

WISSELS OMZETTEN

**Op weg naar houdbare  
overheidsfinanciën**

een verkenning van de financiële kaders in de  
volgende kabinetsperiode

WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOOR HET CDA

WISSELS OMZETTEN

# | **Op weg naar houdbare overheidsfinanciën:**

een verkenning van de financiële kaders in de  
volgende kabinetsperiode.

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Het instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigde lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Postbus 30453

2500 GL Den Haag

Tel: +31-70-3424870

Fax: +31-70-3926004

[www.wi.cda.nl](http://www.wi.cda.nl)

[wi@cda.nl](mailto:wi@cda.nl)

ISBN/EAN 978-90-74493-67-3

2009 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Design: Mullerdesigns

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enig wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Inhoud

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 Inleiding en samenvatting</b>                                     | <b>7</b>  |
| <b>2 De beleidsopgave voor de openbare financiën</b>                   | <b>15</b> |
| 2.1 Inleiding  | 16        |
| 2.2 De economische verslechtering als gevolg van de financiële crisis. | 16        |
| 2.3 De huidige stand van de overheidsfinanciën                         | 19        |
| 2.4 De opgave na 2011  | 24        |
| 2.5 De lange termijn opgave  | 27        |
| 2.6 Hoe vertalen we dit naar financiële kaders?                        | 33        |
| 2.7 Slotbeschouwing  | 35        |
| <b>3 Hoe versterken we het productieve vermogen van de economie?</b>   | <b>37</b> |
| 3.1 Inleiding  | 38        |
| 3.2 Het kennis- en R&D-beleid  | 39        |
| 3.3 Het vergroten we het aanpassingsvermogen van de economie?          | 45        |
| 3.4 Slotbeschouwing  | 49        |
| <b>4 Een slagvaardige en kleinere overheid</b>                         | <b>51</b> |
| 4.1 Inleiding  | 52        |
| 4.2 Naar een kleiner en effectiever openbaar bestuur                   | 53        |
| 4.3 Benut het profijtbeginsel  | 55        |
| 4.4 Minder en betrouwbare regels voor het bedrijfsleven                | 57        |
| 4.5 Slotbeschouwing  | 61        |
| <b>5 Hoe vergroten we de arbeidsparticipatie?</b>                      | <b>63</b> |
| 5.1 Inleiding  | 64        |
| 5.2 Naar een activerende sociale zekerheid                             | 65        |
| 5.3 AOW en pensioenen  | 69        |
| 5.4 Slotbeschouwing  | 74        |
| <b>6 Gezondheidszorg</b>   | <b>75</b> |
| 6.1 Inleiding  | 76        |
| 6.2 Visie voor de toekomst   | 77        |
| 6.3 Van aanbodsturing naar vraagsturing                                | 81        |
| 6.4 Aanknopingspunten voor beleid                                      | 83        |
| 6.5 Geneesmiddelen   | 89        |
| 6.6 Institutionele vormgeving  | 90        |
| 6.7 Verhogen kostenbewustzijn zorgvragers                              | 96        |
| 6.8 Slotbeschouwing  | 97        |



## Voorwoord

Dit rapport is een verkenning van de financiële kaders van het overheidsbeleid in de volgende kabinetsperiode. De studie wil een denkrichting aangeven voor het financiële beleid van de overheid na 2011. Het werkt niet en detail uit hoe vraagstukken moeten worden opgelost, maar geeft wel een richting aan hoe dat zou kunnen. Het rapport biedt een onderbouwing van de politieke keuzen die worden voorgesteld. Er wordt niet gekozen voor lastenverzwaring of voor het laten oplopen van de inflatie als manier om de schulden te verminderen. We schuiven de lasten niet door naar een volgende generatie, maar maken nu keuzen. Kern voor ons als christendemocraten is dat een perspectief wordt geboden tot een oplossing van het houdbaarheidsstekort. Oplossing daarvan betekent dat de toekomstige generaties van essentiële overheidsvoorzieningen kunnen blijven profiteren zonder dat de belastingen of de overheidsschuld oploopt. Hoe onzeker de toekomst ook is, een perspectief daartoe dwingt tot keuzen. En juist van christendemocraten mag verwacht worden, dat de keuzen zodanig zijn dat de kracht, die in de samenleving zit, ten volle wordt benut.

Veel beleidsterreinen komen aan bod, waardoor een samenhangend beeld wordt geschetst. Zodoende blijkt hoe de keuzen samenhangen. Minder inzet op het ene terrein, leidt tot een grotere uitdaging elders. Extra investeringen zullen omgevangen moeten worden door elders ruimte te vinden. Er wordt gekozen voor het versterken van het productieve vermogen van de economie, voor vergroting van de arbeidsparticipatie door een meer activerende sociale zekerheid, voor een kleinere en effectievere overheid ook door toepassing van het profijtbeginsel en een verbetering van de efficiency in de zorg en het meer centraal stellen van de patiënt.

Dit rapport past in een traditie, waarin Wetenschappelijk Instituut voorafgaand aan het verkiezingsprogramma, de financieel-economische kaders in kaart brengt. In 2000 is de aanzet gegeven tot een tweetal commissies, een over het sociaal-economische beleid resulterend in het rapport 'Sociaal en Zeker' en een over het financieel-economische beleid resulterend in het rapport 'Nieuwe en solide wegen'. Met het oog op het verkiezingsprogramma 2006-2011 is wederom een commissie ingesteld resulterend in het rapport 'Investeren in participeren'. Ook nu geeft het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut een dergelijke voorzet.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is de begeleidingscommissie onder leiding van drs. R.M. Smit zeer erkentelijk voor haar werkzaamheden en inzet. Leden van de commissie waren prof. dr. R. Beetsma, drs. W.J. Bos, prof. dr. A.L. Bovenberg, drs. J. P.M. Lazeroms, drs. P.A.C.T. van Heeswijk (adviseur), ir. J.F. de Leeuw, prof. dr. S.C.W. Eijffinger, prof. dr. C.G. Koedijk, drs. F.J.M. Werner (adviseur), drs. A.P.C.M. van Holstein (adviseur), drs. P.P. van Besouw en prof. dr. ir. A. Bruggink. Het rapport is samengesteld door prof. dr. R.H.J.M. Gradus (hoofdstuk 1-5) en drs. E.J. van Asselt (hoofdstuk 6). Ook is bij de samenstelling van dit rapport gebruik gemaakt van de kennis en expertise van K. Tuinstra. Ook zijn door diverse personen waardevolle opmerkingen gemaakt bij (delen van) een eerdere

OP WEG NAAR HOUBBARE OVERHEIDSFINANCIËN:

versie. Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut is hen erkentelijk voor hun waardevolle bijdragen.

Prof. dr. C.P. Veerman

Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

*Voorzitter*  
*Wetenschappelijk Instituut voor het*  
*CDA*

*Directeur*  
*Wetenschappelijk Instituut voor het*  
*CDA*

# 1 | Inleiding en samenvatting



*Financiële crisis heeft ons hard getroffen*

De wereldwijde financiële crisis heeft de Nederlandse economie hard geraakt. De economische krimp in 2009 is de sterkste sinds de jaren dertig. De gevolgen voor de overheidsfinanciën zijn omvangrijk: voor 2010 wordt een tekort van meer dan 35 miljard euro voorzien en ook voor de middellange termijn zijn de overheidsfinanciën zwaar uit het lood geslagen. Ook worden we geconfronteerd met een sterk stijgende werkloosheid waar honderdduizenden gezinnen en families de gevolgen van ondervinden. Voor de komende jaren is de verwachting dat de economische ontwikkeling weer zal aantrekken, doch de mate waarin is hoogst onzeker.

Deze financiële crisis staat echter niet op zichzelf. Zo zijn de prijzen voor voedsel, olie en andere grondstoffen voorafgaand aan deze crisis sterk gestegen. Door de tijdelijke terugval in de vraag zijn deze voedsel- en oliecrisis weer op de achtergrond geraakt, doch het is essentieel om een en ander in samenhang te bezien. De financiële crisis hangt immers nauw samen met andere crises: de voedsel-, energie-, grondstoffen- en ecologische crisis. Steevast gaan achter deze crises keuzes en handelingen schuil waarin de verantwoordelijkheid voor de ander is miskend. Volgens Bovenberg en Wijffels overvragen we de aarde in meer dan één opzicht en is dát in de eerste plaats de oorzaak van de crises.<sup>1</sup> In feite vindt op vele terreinen een vorm van overkreditering plaats. De financiële crisis is volgens velen in belangrijke mate terug te voeren op banken en financiële instellingen, die te ruimhartig kredieten voor risicovolle projecten verstrekten. Ook de vergrijzing, waardoor er aanzienlijke tekorten zullen gaan ontstaan op de arbeidsmarkt, plaatst de huidige crisis in perspectief.

*Juist nu biedt de christendemocratie vaste waarden*

Om deze uitdagingen te lijf te gaan, is het goed om terug te vallen op je beginselen. De christendemocratie komt voort uit een oude traditie en hamert sinds de oprichting van het CDA in 1980 op gespreide verantwoordelijkheid, rentmeesterschap, solidariteit en publieke gerechtigheid als ordenende principes.<sup>2</sup> Op grond van een relationeel mensbeeld, aan het evangelie ontleend, gaan christendemocraten uit van een grote verantwoordelijkheid voor mensen en hun verbanden. In een christendemocratische visie is de kern van de financiële crisis het ontlopen van verantwoordelijkheid door vele partijen.<sup>3</sup> Essentieel is dat we gaan werken aan een waardeoriëntatie van verantwoordelijkheid en zelfbeperking.

De christendemocratie grondt het perspectief dat zij kan bieden op een eigen zienswijze op verantwoordelijkheid, één van de sleutelbegrippen in haar denken. Ten

---

1 | Zie L. Bovenberg en H. Wijffels (2009). Diagnose, vernieuwing en hoop voor een cultuur in crisis. Te verschijnen in het winternummer 'Voorbij de crisis' van *Christen Democratische Verkenningen*.

2 | Zie CDA (1993). Program van uitgangspunten, Den Haag.

3 | Zie hiervoor de lezingen van christendemocratische prominenten over de financiële crisis (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009a). *Christendemocraten over de kredietcrisis*. Den Haag. )

onrechte wordt deze visie wel eens op één lijn gesteld met die van de liberalen. ‘Persoonlijke verantwoordelijkheid’ mag niet worden vereenzelvigd met een beperkte, egocentrische behartiging van het eigen belang, maar behelst een persoonlijke verantwoordelijkheid tegenover God, jezelf en je naasten, of ze nu tijdgenoten zijn of mensen van volgende generaties. De veronderstelling achter de marktideologie dat het goed voor iedereen zou zijn als iedereen consequent zijn eigen belang nastreeft, blijkt –zo wordt ook door de financiële crisis geïllustreerd- niet waar.

Ook rentmeesterschap is een dragend principe van de christendemocratie. Het betekent dat mensen zorgvuldig omgaan met hun omgeving. Dit geldt voor burgers en de overheid. De overheid moet bevorderen dat mensen zich in gespreide verantwoordelijkheid als een goed rentmeester gedragen en zorg dragen voor de schepping en alles wat hen is toevertrouwd. Ook zal de overheid de financiën op orde moeten hebben. Niet alleen omdat we een goed rentmeester willen zijn, maar ook vanuit de gedachte van solidariteit met de volgende generaties.

Leidend is ook de opdracht tot solidariteit. De opdracht tot solidariteit geldt in een christendemocratische visie in de eerste plaats voor burgers en hun maatschappelijke organisaties. Vaak wordt solidariteit aan de overheid toegeschreven. Uiteraard moet de overheid uit het oogpunt van gerechtigheid zorg dragen voor een goed vangnet voor kwetsbare groepen. Echter het daartoe beperken zou een enorme verarming betekenen. Solidariteit moet niet georganiseerd worden door publieke structuren die als anoniem worden ervaren, maar ontstaat als een zaak van sociale menselijke verhoudingen. Meedoen in de samenleving en zoveel mogelijk je persoonlijke verantwoordelijkheid dragen is heilzaam voor jezelf en anderen en dat moet het uitgangspunt zijn van solidariteit. Het is essentieel dat de overheid daartoe de ruimte biedt.

### *Én een nieuw perspectief*

We moeten echter constateren dat persoonlijke verantwoordelijkheid en rentmeesterschap bepaald niet meer in tel zijn. Het gaat steeds vaker om het ‘ik’ en het ‘vandaag liever dan morgen’. Het idee dat je zuinig leeft, zelfs spaart en je best doet om iets over te laten voor je kinderen, lijkt haast ouderwets. Ten minste, dat is het beeld wat we voortdurend voorgehouden krijgen op televisie en in de glanzende magazines, die vol staan met perfecte mensen die het allemaal gemaakt hebben. De christendemocratie is er overigens van overtuigd dat de overgrote meerderheid van de bevolking zelf wel degelijk liever zou kiezen, en vaak ook kiest, voor verantwoordelijkheid, zekerheid en natuurlijk voor de volgende generaties. De modale burger voedt zijn of haar kinderen in die waarden op en zorgt voor zijn of haar ouders als die dat nodig hebben. Net zoals – daar moeten we ook duidelijk in zijn – de modale werknemer van een bank part noch deel heeft aan de soms excessieve beloning aan de top. Het zou dan ook ongelooflijk zuur zijn als de modale burger en ondernemer nu de rekening gepresenteerd krijgen, omdat de banken door blijvende onzekerheid op hun geld blijven zitten. Iets wat ook catastrofaal zou zijn voor het herstel van de

economie: het enige wat ons immers kan redden van de vloedgolf aan schulden is herstel van vertrouwen. Dat brengt uiteindelijk verantwoord economisch herstel, dat gebaseerd is op echt ondernemerschap, op duurzaamheid en innovatie, op een Nederland dat zijn winsten niet haalt uit speculatie op de geldmarkt, maar uit de producten van de toekomst.

Van de politiek mag verwacht worden dat zij op een consistente en betrouwbare wijze het overheidstekort gaat afbouwen. Het is immers evident dat de overheidsschuld niet eindeloos kan blijven stijgen. Als een les uit de financiële crisis kan worden getrokken is het dat overkreditering wordt afgestraft. Of het nu gaat om de banken, die te ruimhartig kredieten hebben verstrekt of om overheden die hun staatschuld de pan uit laten rijzen, de markt zal dit doorzien en een hogere rente vragen. Een solide commitment hoe de overheidsschuld beheersbaar wordt gehouden, is belangrijk om te zorgen dat de rente op een laag niveau blijft. Tevens is het een belangrijk signaal naar onze Europese partners, dat lage inflatie belangrijk is. Afbouw is ook noodzakelijk omdat we de rekening niet willen doorschuiven naar de volgende generaties. Om te zorgen dat de nationale schuld niet verder groeit en onbeheersbaar wordt is ten minste een sluitende begroting nodig. De overheidsfinanciën vormen geen doel op zich, maar een gezond financieel beleid van de overheid is een voorwaarde voor een goed functionerende maatschappij, waarin mensen solidair en onderling verbonden met elkaar samenleven en waarin toekomstgericht wordt gewerkt en geïnvesteerd. Overheidsfinanciën die uit het lood slaan, zetten de solidariteit onder druk.

Nederland heeft als gevolg van de financiële crisis ten opzichte van de inzichten in het coalitieakkoord uit 2007 bijna tien procent economische groei gemist. Door met name de automatische stabilisatoren mee te laten ademen werd voorkomen dat de economie nog verder zou wegzakken. Consequentie is wel dat de overheidsuitgaven fors zijn gestegen, terwijl de inkomsten fors zijn gedaald. Hierdoor is een gat tussen inkomsten en uitgaven van zes procent BBP geslagen. Ook als de komende jaren de economische groei zich weer zou herstellen naar het niveau van voor de crisis dan blijft er een forse rekening liggen, welke terugbetaald moet worden.

### *Naar houdbare overheidsfinanciën*

Aan het begin van deze kabinetsperiode was in 2011 en volgende jaren een houdbaar structureel overschot van twee á drie procent noodzakelijk om de rekening gelijk te verdelen tussen generaties. Door dit overschot zouden de toekomstige generaties van essentiële overheidsvoorzieningen blijven profiteren zonder dat de belastingen of de overheidsschuld oploopt. Als gevolg van een langere levensverwachting is dit houdbare structurele saldo inmiddels opgelopen tot ten minste vier á vijf procent. Volgens de huidige inzichten bedraagt het structurele tekort op het einde van deze kabinetsperiode vier procent van het BBP, terwijl bij de opstelling van het coalitieakkoord nog van een positief overheidssaldo van één procent was uitgegaan. Dit leidt tot een houdbaarheidsopgave (d.i. de omvang van de 'ongedekte rekening') die

met een omvang van acht á negen procent een bijna astronomische waarde heeft bereikt. En dit alles onder de veronderstelling dat de eerste tekenen van herstel al in 2011 zichtbaar zullen zijn.

Een opgave die echter niet onmogelijk is. Dit kabinet heeft reeds ruim twee procent hiervan ingevuld, onder meer door verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, waardoor nog een opgave van zes à zeven procent van het BBP resteert. In het vorige verkiezingsprogramma heeft het CDA aangegeven te streven naar een structureel overschot van één procent aan het einde van een kabinetsperiode. Ook nu is het belangrijk om deze lijn vast te houden. Het voorstel is om een structureel overschot van twee procent te bewerkstelligen. De overheidsschuld zal hierdoor verminderen en binnen tien á twintig jaar weer terug zijn op het niveau van voor de crisis, maar nog altijd aanzienlijk hoger dan in het verleden werd beoogd. Dit kan worden bewerkstelligd door het structureel saldo jaarlijks met  $\frac{3}{4}$  % BBP te verbeteren. Dit betekent een structurele taakstelling van 36 miljard euro. Op dit moment zijn echter de economische vooruitzichten zeer onzeker. In dit rapport worden daarom ook andere scenario's besproken. Als economisch herstel uitblijft zijn navenant deze opgaven groter en is een jaarlijkse tekortreductie van 1 % BBP en een rekening van 50 miljard euro denkbaar. Ook is een scenario denkbaar waarbij de verloren groei in belangrijke mate wordt ingehaald. Desalniettemin blijft de opgave in termen van overheidsfinanciën dan nog aanzienlijk, bijna 25 miljard euro. Ook dan zouden we willen aandringen op een tekortreductie van jaarlijks ten minste  $\frac{3}{4}$  % BBP in de volgende kabinetsperiode, waardoor de opdracht na 2015 kleiner zal zijn.

#### *Versterking van de productieve kant*

De taakstelling kan substantieel lager worden als we de productieve kant van de economie versterken. Aanzienlijke structurele hervormingen –zo leert ook de Zweedse ervaring naar aanleiding van een zware financiële crisis begin jaren negentig– kunnen de groei op een hoger plan brengen. Hiermee vergroten we het draagvlak voor collectieve voorzieningen. Centraal staat: waar gaan we in de toekomst ons geld mee verdienen? Het vermogen om nieuwe kennis en technologie te genereren, te absorberen en toe te passen is voor onze open economie van groot belang. Een goed uitgeruste kennisinfrastructuur, een adequaat mededingingsbeleid en de voltooiing van de interne markt is daarbij essentieel. De komende jaren zijn forse inspanningen nodig is om ons op een hoger groeipad te brengen. Overigens moeten we er rekening mee houden dat de verhoudingen in de wereld als gevolg van de crises behoorlijk kunnen gaan wijzigen. Maar ook daar liggen weer kansen, bijvoorbeeld op het terrein van voedselzekerheid, klimaat en water. Een groeiende wereldbevolking met een snel veranderend eetpatroon zal zorgen voor een grotere vraag naar goed voedsel. Onze kennisinstituten kunnen hier een belangrijke bijdrage aan leveren, en Nederland kan via ontwikkelingssamenwerking boeren in de derde wereld helpen meer en beter te gaan produceren. Ons watermanagement kan worden ingezet om landen bij te staan die bedreigd worden door droogte of juist overstromingen door

het veranderende klimaat. Tevens kan onze klimaatvriendelijke manier van bouwen als voorbeeld dienen. Om dit te stimuleren moet kennis en innovatie topprioriteit krijgen en moeten we durven investeren. Voor mogelijk extra investeringen zijn extra ombuigingen noodzakelijk.

#### *Lastenverhoging is niet wenselijk*

Om de resterende taakstelling te dekken zijn er twee mogelijkheden: het beperken van de collectieve uitgaven of verhoging van de belastingen. In een christendemocratische visie is belastingverhoging geen voor de hand liggende weg, omdat we hiermee keuzen uit de weg gaan en simpel het risico lopen dat we goed geld naar kwaad geld gooien. De burger krijgt de rekening, terwijl betere oplossingen uit de weg worden gegaan. Bovendien gaat belastingverhoging ten koste van economische groei, zo leert ook de ervaring uit de jaren zeventig. Het beleid van lastenverlichting en herstel van de overheidsfinanciën van met name de kabinetten-Lubbers heeft er toen voor gezorgd dat de private sector de ruimte kreeg die zo noodzakelijk is voor een duurzaam economisch herstel. Het is noodzakelijk dat we ten minste weer teruggaan naar het niveau van de collectieve uitgaven van voor de crisis om daarmee ruimte te scheppen voor de samenleving en ondernemerschap.

#### *Ruimte voor de samenleving*

We zullen er dus niet aan ontkomen om bij de collectieve uitgaven keuzen te maken. Het is daarbij van het grootste belang om verbindingen te maken. Hoe maken we mensen weerbaar in een vergrijzende arbeidsmarkt? Hoe zorgen we ervoor dat mensen hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken? Daarbij zal de overheid onmiskenbaar een stap terug moeten doen. Bij deze rol past een kleine en slagvaardige overheid, die de samenleving faciliteert en zich beperkt tot essentiële taken. In dit rapport worden de eerste aanzetten gegeven.

De uitgavenexplosie in de zorg, wonen en welzijn is voor een deel het gevolg van een, ook internationaal gezien, vergaande collectivisering van de persoonlijke verantwoordelijkheid voor gezondheid, kinderopvang, welzijn en wonen. Af en toe leek het alsof de bomen tot de hemel groeide. Was het nodig dat opa's en oma's voortaan betaald krijgen voor kinderopvang? Ook wringt het dat zorgbehoevende ouderen niet meer financieel verantwoordelijk zijn voor het wonen en daardoor niet meer in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen. Tevens moeten we ons afvragen of kleine risico's die mensen zelf kunnen beïnvloeden wel collectief gefinancierd moeten worden. Een welvarender bevolking kan een grotere verantwoordelijkheid dragen voor de financiering van bepaalde diensten, die op enig moment in de afgelopen jaren collectief gefinancierd zijn. Zeker als de overheid onnodige regelgeving schrapt, leidt dit tot adequatere dienstverlening. Aanbieders zullen zich immers meer richten op de pluriforme wensen van de burger in plaats van het voldoen aan regels. Daarnaast draagt het bij aan de houdbaarheid van de collectieve uitgaven. Met de toepassing van het profijtbeginsel kunnen we dus voorkomen dat publieke

voorzieningen uiteindelijk versralen omdat op den duur de lasten niet meer opgebracht kunnen worden. Daarbij is uiteraard essentieel dat collectieve basisvoorzieningen voor iedereen toegankelijk blijven. In dit rapport wordt dit uitgewerkt voor hoger onderwijs, vervoer, huren en zorg.

### *Naar een activerende sociale zekerheid*

In het verleden zijn delen van de verzorgingsstaat activerend gemaakt. Gemeenten namen hun verantwoordelijkheid voor een gebudgetteerde bijstandswet. De instroom in de bijstand nam hierdoor zichtbaar af. Er kwam een arbeidsongeschiktheidsregeling die het principe ‘van wat mensen niet kunnen’ omdraaide naar ‘wat mensen wel kunnen’. Dit principe zou ook bij de jonggehandicapten het uitgangspunt moeten worden. Ook bij de werkloosheid past een dergelijke exercitie. Door de financiële crisis lopen nu helaas veel werklozen aan tegen achterstallig onderhoud in opleiding en training. Zij hadden wendbaarder en weerbaarder kunnen zijn op de arbeidsmarkt. Dit is daarom ook het moment om een nieuwe Werkloosheidswet in te voeren. Een manier van werken, waarin we investeren in mensen belonen en niet zoals nu ontslag belonen. Wie schoolt en bemiddelt, wie zorgt dat zijn mensen inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt, kortom: wie een goede werkgever is, hoort daar de vruchten van te plukken. Het doel moet zijn dat niemand meer langdurig werkloos wordt. Dat klinkt misschien utopisch in een tijd van massaontslagen. Maar het is minder ver weg dan we denken. Door de vergrijzing blijft de arbeidsmarkt nog tientallen jaren krap. Dat is soms ongemakkelijk, maar nu biedt het kansen.

Hetzelfde geldt voor het vraagstuk van de pensioengerechtigde leeftijd. De verhoging van de AOW leeftijd komt eraan. Maar ook hier gaat het om het bredere vraagstuk. In een vergrijzende samenleving en met krapte op de arbeidsmarkt zullen we oudere werknemers heel hard nodig hebben. Vanuit dat perspectief vragen we ons af hoe we mensen weerbaar kunnen maken en hoe een uitbouw van de levensloopregeling daar een bijdrage aan kan leveren. Ook gaan we in op het stelsel van aanvullende pensioenen, een cruciale bouwsteen van de oudedagsvoorziening. Door de vergrijzing zullen steeds meer aanvullende pensioenen worden uitbetaald en daarmee extra belastingmiddelen genereren. Het naar voren halen van de belastingheffing op pensioenen heeft niet onze voorkeur, omdat dit de spaarzaamheid zal verminderen, de inkomsten later vermindert en de betrouwbaarheid van het pensioenstelsel onder druk zal zetten.

### *Indeling*

De hoofdstukindeling is als volgt: in hoofdstuk 2 worden de gevolgen voor de overheidsfinanciën en de gevolgen voor de houdbaarheidsopgave geschetst. In de daarop volgende hoofdstukken komt de beleidsreactie aan de orde. Langs vier oplossingsrichtingen willen we de houdbaarheidsopgave invullen. Hoe we het productieve vermogen van de economie kunnen vergroten vormt de kern van hoofdstuk 3. Ook willen we –zoals in hoofdstuk 4 wordt betoogd- een kleinere en slagvaardigere over-

## OP WEG NAAR HOUBBARE OVERHEIDSFINANCIËN:

heid, die per saldo minder kost. In hoofdstuk 5 staat de arbeidsparticipatie en de activerende sociale zekerheid centraal. Door meer mensen te laten werken wordt het draagvlak voor collectieve voorzieningen groter. In het daarop volgende hoofdstuk staat de gezondheidszorg centraal. Door mensen meer verantwoordelijk te maken en efficiency te vergroten kan een deel van de houdbaarheidsopgave daar neerslaan.

## **2 | De beleidsopgave voor de openbare financiën**



## 2.1 Inleiding

In het WI-rapport *‘Investeren in participeren’*, dat in 2006 werd gepubliceerd, was men nog vol goede moed dat de door de kabinetten Balkenende ingezette hervormingen “de druk op de overheidsfinanciën in de toekomst zal verminderen.”<sup>4</sup> In dat rapport werd de nodige aandacht besteed om collectieve arrangementen in een vergrijzende samenleving bestendig te maken. Tevens werd ingegaan op de vraag hoe arbeidsmarktarrangementen beter zijn toe te snijden op veranderingen in de internationale economie.

Inmiddels weten we dat de situatie van de overheidsfinanciën een andere is. De financiële crisis heeft de wereldconjunctuur diep doen inzakken en de Nederlandse economie hard geraakt. De voor 2009 geraamde economische krimp is met bijna 5 % de sterkste sinds de jaren dertig. Het is opmerkelijk hoe snel dit beeld is gekanteld. In de *MEV 2009* werd weliswaar rekening gehouden met een groeivertraging, maar toen werd verwacht dat er sprake zou zijn van een gematigd economisch herstel en een begrotingsoverschot in 2009.<sup>5</sup> Ook die werkelijkheid is inmiddels achterhaald. In de najaarsnota wordt voor 2009 een tekort van 5,1 % van het Bruto Binnenlands Product (BBP) geraamd.<sup>6</sup> Voor 2010 wordt een tekort van 6,2 % BBP geraamd en voor de middellange termijn zijn de overheidsfinanciën (zwaar) uit het lood geslagen.

In paragraaf 2.2 zullen we de economische verwachtingen voor 2009 en 2010 weergeven. Vervolgens worden in dezelfde paragraaf op basis van scenario’s de verwachtingen voor de jaren na 2010 gekenschetst. In paragraaf 2.3 worden de gevolgen van de financiële crisis voor de overheidsfinanciën geschetst. Paragraaf 2.4 gaat in op de opgave voor de volgende kabinetsperiode. In paragraaf 2.5 zullen we ingaan op de verslechtering van de lange termijn houdbaarheid en aangeven hoe hiermee om te gaan. Gezien de ernst van de problematiek gaat dit om een beleidsreactie over meerdere jaren. Voorts zullen we in paragraaf 2.6 een eerste aanzet geven voor een vertaling in budgettaire beleidsuitgangspunten. Paragraaf 2.7 bevat een slotbeschouwing.

## 2.2 De economische verslechtering als gevolg van de financiële crisis.

Volgens de MEV inzichten van het CPB krimpt de Nederlandse economie met een nog niet eerder vertoonde 4¼ % in 2009.<sup>7</sup> Sinds de tweede helft van 2008 werd de Nederlandse economie geconfronteerd met een diepe recessie. Het omvallen van Lehman Brothers op 15 september 2008 vormt daarbij een belangrijk markeringspunt. Voor

---

4 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2006). *Investeren in participeren*, Den Haag, blz. 8.

5 | Zie CPB (2008a). *Macro Economische Verkenning (MEV) 2009*, Den Haag: SDU

6 | Zie Ministerie van Financiën (2009). *Najaarsnota*, Den Haag. In de *MEV 2010* was dit nog 4,6 % BBP.

7 | Zie CPB (2009a). *Macro Economische Verkenning (MEV) 2010*, Den Haag: SDU.

2010 wordt een nulgroei van de economie voorzien, zij het dat deze raming met de nodige onzekerheden is omgeven (zie ook box 2.1). In vergelijking met de trend zoals die ten tijde van de doorrekening van het coalitieakkoord werd verondersteld, betekent dit dat het BBP ongeveer 10% lager is. Het CPB verwacht overigens dat een substantieel gedeelte van deze misgelopen groei structureel is. Zij verwacht dat de werkloosheid blijvend hoger zal uitkomen en dat investeringen in kapitaal en innovatie zich minder gunstig gaan ontwikkelen.

Zoals bekend is deze economische dip in belangrijke mate terug te voeren op een verslechtering van de wereldhandel, die voor een open economie als de Nederlandse extra zwaar aantikt. De wereldhandel zal zich in 2010 herstellen met een kleine groei van 2½ %. De verwachting is dat in 2010 de werkgelegenheid aanzienlijk zal verslechteren. Volgens het CPB stijgt het werkloosheidspercentage naar gemiddeld 8 %, nog maar enkele procentpunten lager dan het niveau van de jaren 1983 en 1984 toen de werkloosheid piekte met een niveau van 10,2 %.

**Tabel 2.1: Nederlandse kerngegevens 2007-2010**

|                              | 2007 | 2008 | 2009   | 2010 |
|------------------------------|------|------|--------|------|
| Groei BBP (%)                | 3,6  | 2    | -4,75  | 0    |
| Werkloosheid (% beroepsbev.) | 4,5  | 3,9  | 5,5    | 8    |
| Emu-saldo (% BBP)            | 0,2  | 0,7  | -4,6   | -6,2 |
| Emu-schuld (% BBP)           | 45,5 | 58,2 | 59,9   | 65,8 |
| Mutatie CPI (%)              | 1,6  | 2,5  | 1      | 1    |
| Wereldhandel (%)             | 6,2  | 1,1  | -14,75 | 2,5  |

BRON: MEV 2010

Overigens is het de verwachting dat de komende jaren ruim 100.000 personen zullen doorstromen vanuit de WW naar de bijstand.

#### **BOX 2.1: ECONOMISCHE VOORSPELLINGEN 2009-2010 VAN INSTITUTEN WIJZEN OP TRAAG HERSTEL**

*De Rabobank houdt rekening met een krimp van de Nederlandse economie van 5 % in 2009, terwijl de OECD, ABN AMRO en DNB uitgaan van een economische krimp van resp. 4,6 %, 4,4 % en 4,0 %.<sup>8</sup> Voor 2010 gaat de Rabobank vooralsnog uit van een economische groei van ¼ %. De ABN AMRO heeft onlangs haar groeiraming voor 2010 naar boven herzien en voorziet voor 2010 één procent groei, terwijl de OESO, de DNB en het IMF uitgaan van een groeiraming van ½ %, 0,7 % en 0,7 %.<sup>9</sup> In vergelijking met andere Westerse landen is dit aan de sombere kant. Wat betreft de werkloosheid zijn de OECD en de Rabobank optimistischer dan het CPB en gaan uit*

8 | Zie Rabobank (2009a). *MEV 2010: Bodem in zicht, herstel ook?*, Themabericht 2009/18; ABN AMRO Economisch Bureau (2009). *Economisch Perspectief. 4e kwartaal 2009*. Amsterdam; OECD (2009b) *Economic Outlook no. 86: preliminary version. Parijs*; DNB (2009). *Economische ontwikkelingen en vooruitzichten voor Nederland*, Amsterdam.

9 | Zie <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/pdf/tables.pdf>.

van een werkloosheid van resp. 5½ % en 7½ % in 2010. Dit wordt beargumenteerd door de deeltijd-WW en 'doordat de eerste klappen van de afnemende werkgelegenheid zijn opgevangen door de 'flexibele schil' van voornamelijk Oost-Europese werknemers.'<sup>10</sup>

Voor latere jaren zijn de ontwikkelingen uiteraard nog onzekerder. Door een financiële instelling is een drietal scenario's ontwikkeld voor de periode tot en met 2014.<sup>11</sup> Het eerste scenario schetst een normaal herstel. In het tweede scenario deprecieert de dollar aanzienlijk door problemen in de VS.<sup>12</sup> In het derde scenario ('depressie') is het uitgangspunt het langdurig uitblijven van vertrouwensherstel in de financiële sector. Voor alle drie de scenario's geldt dat in 2009 (overlopend in 2010) sprake is van het dieptepunt van de mondiale economische groei. Het eerste scenario gaat uit van een relatief snel herstel van de recessie en als gevolg daarvan zal de inflatie in 2009 pieken op 2¾ %. In het tweede scenario zal dollardepreciatie leiden tot een verslechtering van de Europese concurrentiepositie, die met name voor een kleine open economie als Nederland relatief hard aantikt. De recessie zal hierdoor dieper zijn dan in het eerste scenario. Bovendien is in dit scenario -in belangrijke mate door de dollardepreciatie- de inflatie zeer beperkt. Als vertrouwensherstel met name op financiële markten uitblijft, dan krijgt het verloren jaar 2009 in dit scenario 'gezelschap van in ieder geval 2010 en nog een flink deel van 2011.'<sup>13</sup> Alhoewel de scenario's eind 2008 zijn ontwikkeld en daarmee deels zijn achterhaald, geven zij wel aan dat de onzekerheden groot zijn en dat met name vertrouwensherstel op de financiële markten cruciaal is.

Het is mogelijk om uit te gaan van vier mogelijke scenario's bij de toekomstige economische ontwikkeling.<sup>14</sup> Tabel 2.2 presenteert deze scenario's in een matrix met op de ene as de diepte van de globale economische recessie en op de andere as de diepte van de crisis op de kapitaalmarkt.

---

10 | Zie Rabobank (2009b). *Economisch Kwartaalbericht Juni 2009*. Kennis en economisch onderzoek: Utrecht, blz. 15.

11 | Zie Rabobank (2008). *De conjunctuur voorbij: a tale of three cycles*. Kennis en economisch onderzoek: Utrecht

12 | In dit scenario devalueert de dollar ten opzichte van andere valuta met 35%, zodat de eurodollar op 0,5 uitkomt.

13 | Zie Rabobank (2008). *op.cit.*, blz. 22.

14 | Zie McKinsey (2009). *Weathering the Storm: perspectives on the economic crisis and the Dutch response to it*, Den Haag.

**Tabel 2.2: Scenario's bij economisch herstel**

|                      |                      | Wereldwijde recessie |                |
|----------------------|----------------------|----------------------|----------------|
|                      |                      | Ernstig              | Gematigd       |
| Kapitaalmarktherstel | Snel                 | 2- 4 jaar            | 3- 4 kwartalen |
|                      | blijft langdurig uit | > 5 jaar             | 1- 2 jaar      |

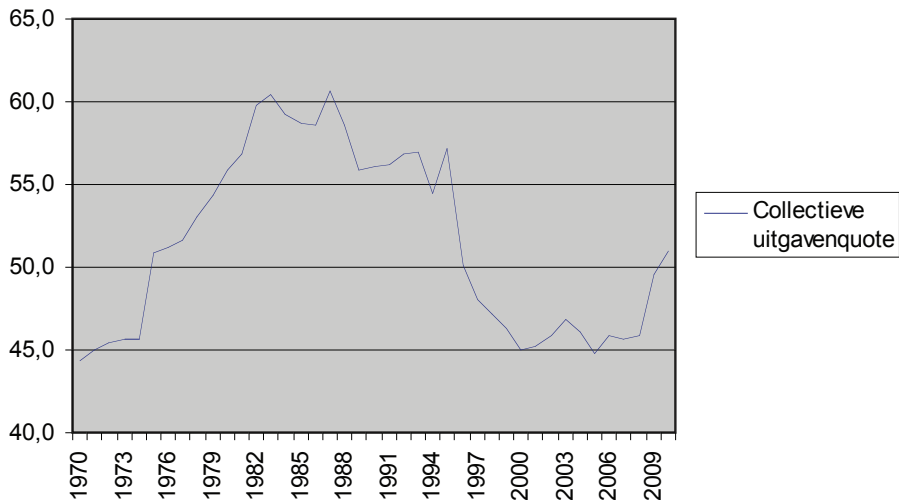
Indien de wereldwijde recessie ernstig is en de crisis op de kapitaalmarkt permanent dan zullen we een diepe 'Japanse' recessie beleven met een lengte van meer dan 5 jaar. Indien de wereldwijde recessie ernstig is, doch een snel herstel op de kapitaalmarkt dan zal de recessie 2 á 4 jaar duren. Indien de wereldwijde recessie gematigd is, zal bij een snel herstel van de kapitaalmarkt de recessie 3 á 4 kwartalen duren, terwijl bij een langzaam (of beperkt) herstel moet worden gerekend op een recessie van 1 á 2 jaar. In zijn algemeenheid kan dus geconcludeerd worden dat de economische vooruitzichten voor de komende jaren zeer onzeker zijn en dat herstel van vertrouwen in de financiële sector een cruciale variabele is. Het is dus verstandig om bij het schetsen van de gevolgen voor de openbare financiën uit te gaan van een scenarioaanpak.

## 2.3 De huidige stand van de overheidsfinanciën

### *Gevolgen financiële crisis voor de overheidsuitgaven*

In de periode 1970–1983 steeg de collectieve-uitgavenquote van 44,3 % BBP in 1970 naar 60,4 % BBP in 1983. Deze sterke stijging van de collectieve-uitgavenquote is in belangrijke mate te verklaren uit de extra uitgaven aan sociale zekerheid door een sterke stijging van de *i/a*-ratio. De economische teruggang als gevolg van de oliecrises van de jaren zeventig leidde vervolgens tot een explosieve stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden. Vervolgens vond een langzame daling plaats van de collectieve-uitgavenquote. In 2006 was deze quote gedaald tot 45,9 % BBP. Ruim de helft van de daling van de collectieve-uitgavenquote in de jaren 1983–2006 kwam voor rekening van de sociale zekerheid. In deze periode groeiden daarnaast ook de overdrachten aan bedrijven, de defensie-uitgaven en de rentelasten minder hard dan het BBP. Niet van alle uitgavencategorieën bleef de groei achter bij de toename van het BBP. De uitgaven voor internationale samenwerking en vooral de zorguitgaven groeiden harder.

In de *MEV 2010* is aangegeven dat de collectieve-uitgavenquote als gevolg van de financiële crisis zal stijgen van 45,9 % BBP in 2008 naar 51,0 % BBP in 2010 (ruim 5 % BBP in twee jaar). Deze stijging is in historisch perspectief gezien zeer fors. Alleen in de jaren zeventig is in 1975 een dergelijke stijging traceerbaar. Dit leidde uiteindelijk wel tot een beleidsreactie en forse bezuinigingen met name door de kabinetten Lubbers en Kok I. Het heeft uiteindelijk tot 2000 geduurd voordat het niveau van 1975 werd bereikt (zie figuur 2.1).



Figuur 2.1: Collectieve uitgavenquote (bron: <http://www.cpb.nl/nl/data/mev2010>)

Bij de collectieve uitgaven wordt een onderscheid gemaakt tussen rente-, distributive- en productieve uitgaven en uitgaven aan openbaar bestuur.<sup>15</sup> In tabel 2.3 zijn voor 1970, 1983, 2006 en 2010 deze quota weergegeven.

Tabel 2.3. Uitsplitsing collectieve uitgaven (als percentage van het BBP)

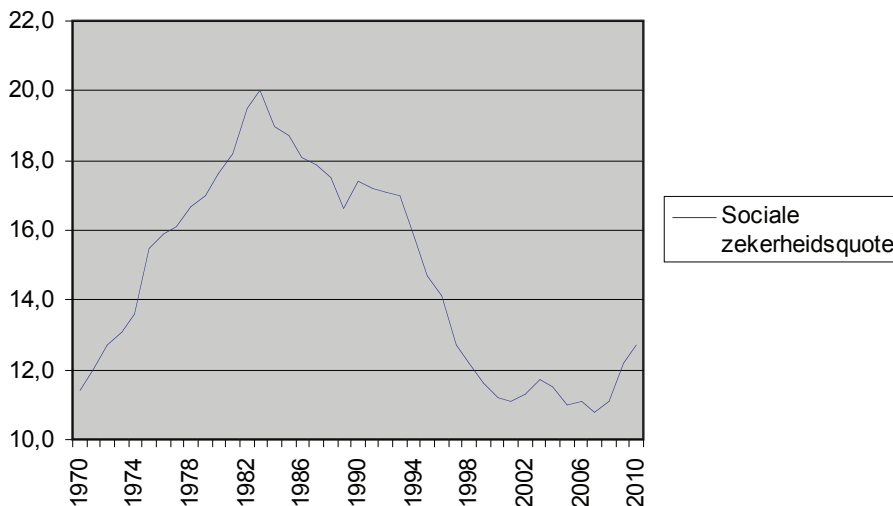
|                      | 1970 | 1983 | 2006 | 2010 |
|----------------------|------|------|------|------|
| Distributief beleid  | 23,6 | 35,0 | 26,8 | 29,7 |
| Productief beleid    | 7,2  | 8,2  | 6,9  | 7,6  |
| Openbaar bestuur     | 10,6 | 10,9 | 10,5 | 11,3 |
| Rente                | 2,9  | 5,6  | 2,2  | 2,4  |
| Collectieve uitgaven | 44,3 | 59,7 | 46,2 | 51   |

BRON: MEV 2010, BIJLAGE 9.

De distributieve uitgaven kennen belangrijke fluctuaties. In 1983 hadden deze uitgaven een niveau van 35% BBP. Vervolgens zijn ze teruggelopen naar 26,8 % BBP in 2006 om met name als gevolg van de financiële crisis weer op te lopen naar bijna 30 % BBP in 2010. In hoofdstuk 5 en 6 staan de distributieve uitgaven centraal, in hoofdstuk 3 en 4 staan de uitgaven voor productief beleid en openbaar bestuur centraal. Concluderend: als gevolg van de financiële crisis bevindt de collectieve uitgavenquote zich op een te hoog niveau. Overigens leert de ervaring uit de jaren tachtig dat de collectieve uitgaven –in het bijzonder de distributieve uitgaven- moeilijk neerwaarts zijn bij te stellen.

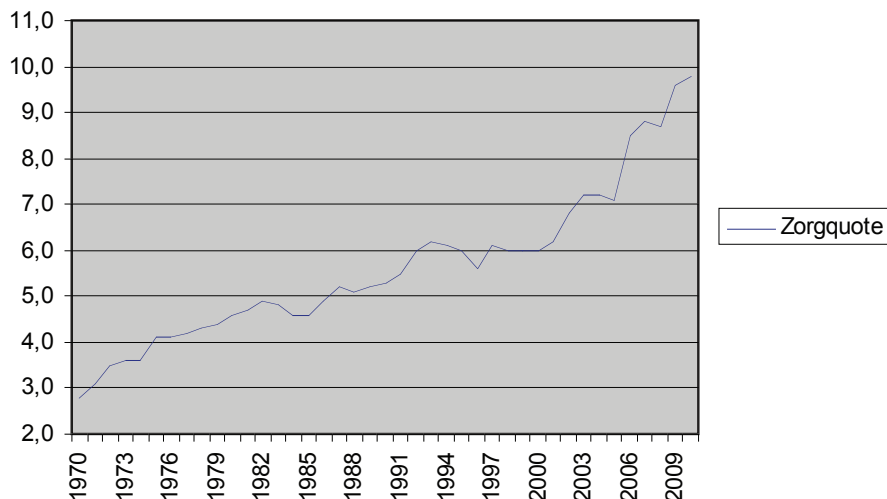
15 | Hierbij wordt de volgende CPB-indeling gehanteerd. Distributief beleid: sociale zekerheid, collectieve zorg, onderwijs en overdrachten aan bedrijven; Productief beleid: defensie, infrastructuur en internationale samenwerking. Openbaar bestuur is inclusief veiligheid.

Laten we distributieve uitgaven nader beschouwen. De stijging van de uitkeringen in de huidige crisis verklaart ongeveer een derde deel van de stijging van de collectieve uitgavenquote in 2010 ten opzichte van 2008. Dit is overigens minder dan in de vorige crisis. In figuur 2.2 is de stijging van de sociale zekerheidsquote weergegeven. Deze loopt op van 11,1 % BBP in 2008 naar 12,7 % BBP in 2010.



**Figuur 2.2: Sociale zekerheidsquote (Bron: <http://www.cpb.nl/nl/data/mev2010/>)**

Ook de zorgquote laat een aanzienlijke toename zien in de periode 2008-2010. Deze quote zal stijgen van 8,7% BBP naar 9,8% BBP (zie figuur 2.3).



**Figuur 2.3: Zorgquote (Bron: <http://www.cpb.nl/nl/data/mev2010/>)**

De collectieve zorgquote kent in de afgelopen decennia een forse oploop.<sup>16</sup> Voor een deel hangt dit samen met de vergrijzingsproblematiek. Overigens geeft De Kam aan dat ook de zwakke budgetdiscipline debet is aan deze stijging.<sup>17</sup> Hij vergelijkt hiertoe de in het coalitieakkoord overeengekomen uitgavenkaders met de feitelijke zorguitgaven. De vijf kabinetten, die tussen 1994 en 2007 aan het bewind waren, hebben overschrijdingen geaccepteerd die cumulatief opliepen tot bijna zeven miljard euro. Het zorgkader heeft bij de kabinetsformatie in 2007 extra middelen toebedeeld gekregen. Zonder nader beleid zal volgens De Kam de zorgquote oplopen tot ruim 15 % BBP in 2040 en 'zou daarmee de andere collectieve uitgaven in belangrijke mate verdringen.' In hoofdstuk 6 wordt nader op de zorguitgaven ingegaan.

Ook andere collectieve uitgaven kennen als gevolg van de forse nominale component in 2009 nog steeds een aanzienlijke toename. Zo lopen de uitgaven aan openbaar bestuur op van 10,4 % BBP in 2007 naar 11,4 % BBP in 2009. Deze stijging is voor een deel terug te voeren op de aanzienlijke stijging van de lonen in de collectieve sector. (Rijks)ambtenaren hebben in de periode 2008-2010 hun lonen jaarlijks met (gemiddeld) 3 % zien stijgen. Het is dus van het grootste belang dat de afspraak uit het aanvullend beleidsakkoord dat de lonen in de collectieve sector worden bevroren gestand wordt gedaan. Ook vanuit de gedachte van solidariteit van de collectieve sector met de marktsector, met mensen die hun baan hebben verloren en met gepensioneerden.

Volgens sommigen is economisch herstel echter niet gediend met loonmatiging, omdat dit het besteedbaar inkomen van huishoudens onder druk zet.<sup>18</sup> Deze conclusie kan niet worden onderschreven. Het gaat in deze crisis niet zozeer om het vergroten van het besteedbare inkomen van huishoudens maar om het vergroten van het vertrouwen in de toekomst. De koopkrachtwinst die veel huishoudens in 2009 hebben genoten is dan ook grotendeels gebruikt om meer geld op spaarrekeningen te zetten omdat mensen onzeker zijn over hun toekomstige welvaart in het algemeen en hun werk in het bijzonder. Door loonmatiging ontstaat ruimte bij de overheid, het bedrijfsleven en bij de mensen die anders werkloos zouden zijn. Bovendien heeft loonmatiging een gunstig effect op de export en de investeringen, en zet onder de huidige omstandigheden de consumptie – dankzij het gunstige effect op de werkgelegenheid en het vertrouwen – nauwelijks onder druk.<sup>19</sup>

---

16 | In 2006 gaat het (deels) om een technische oploop als gevolg van de invoering van de Zorgverzekeringswet.

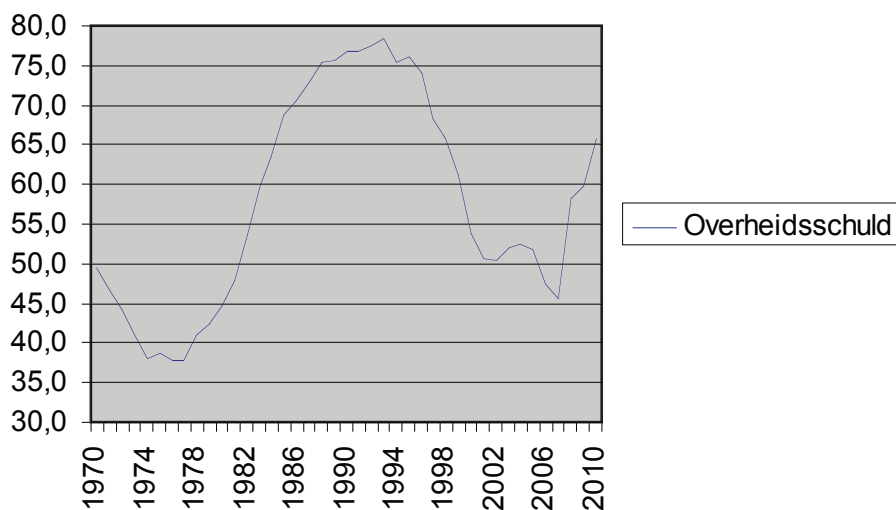
17 | Zie F. de Kam (2009a). Zorguitgaven verdrücken overige collectieve uitgaven. *ESB*. blz. 326-329.

18 | Zie bijvoorbeeld B. Heemskerk (2009). *Een gezonde krimp: de kredietcrisis en duurzaam bankieren*, Amsterdam:Balans, blz. 176.

19 | Zie ook L. Bovenberg en R. Gradus (2009). Bevries de lonen bij de overheid, *De Volkskrant*, 25 maart.

### Stijging van de overheidsschuld

Sinds 2007 is de overheidsschuld als percentage van het Bruto Binnenlands Product met ruim 20%-punt opgelopen (zie figuur 2.4). Zeker op termijn zal dit leiden tot een forse stijging van de rentelasten. Op korte termijn is het effect van de extra overheidsschuld nog beperkt vanwege de lagere rente als gevolg van de recessie.<sup>20</sup> Op de (middel)lange termijn valt echter een stijging van de rente te verwachten, zodat de rentelasten dan sterker zullen toenemen.



Figuur 2.4: Overheidsschuld (Bron: <http://www.cpb.nl/nl/data/mev2010/>)

De overheidsschuld zal volgens de laatste raming van het CPB in 2010 oplopen tot 65,8 % van het BBP. Hierin zijn nog niet meegerekend de garanties die tot extra overheidsschuld leiden als ze moeten worden aangesproken, waaronder een garantie voor het interbancaire leenverkeer van maximaal 200 miljard euro en een garantie van 22 miljard euro voor de ING-portefeuille in Amerikaanse Alt-A hypotheek. Door het CPB wordt aangenomen dat door de staat geen verlies wordt geleden op de aankoop van ABN/Fortis. Deze veronderstelling is met de nodige onzekerheden omgeven.<sup>21</sup> Nieuwe kapitaalinjecties moeten niet worden uitgesloten.<sup>22</sup> Niet alleen omdat afgeboekt moet worden op de (subprime)hypotheek maar ook door de

20 | De rentelasten lopen op van 2,1 % BBP in 2008 naar 2,4 % BBP in 2010.

21 | Kredietbeoordelaars hebben begin augustus zowel de status van ABN-AMRO, Fortis bank Nederland, SNS en ING verlaagd. Moody's heeft op 4 augustus 2009 het kredietprofiel van ABN-AMRO verlaagd van Aa2 naar Aa3 en op 19 augustus de ratings verlaagd voor een aantal door ING Groep nv en dochterbedrijven uitgegeven waardepapieren. Kredietbeoordelaar Fitch heeft de ratings verlaagd van achtergestelde leningen van ABN-AMRO, Fortis Bank Nederland, ING en SNS Bank (Bron: het Financieele Dagblad: 5, 20 en 21 augustus 2009).

22 | Zo heeft op 20 november jl. een extra kapitaalinjectie van 4,4 miljard euro voor ABN/Fortis plaatsgevonden.



onzekerheid over de leningen m.b.t. kredietkaarten en bedrijfsobligaties, leningen van lokale overheden, van opkomende markten en zelfs van ontwikkelde landen (zoals sommige staten in de VS en landen als Oekraïne). Derhalve moet beslist niet worden uitgesloten dat banken in de toekomst opnieuw zullen moeten afschrijven op incurante leningen aan bedrijven en gezinnen. Tevens moet er rekening mee worden gehouden dat toezichthouders de kapitaaleisen voor banken zullen gaan aanscherpen.

De toename van de overheidsschuld als gevolg van de reddingsoperaties in de financiële sector is conform de regels grotendeels buiten de berekening van de overheidstekorten gehouden. Desondanks gaat het overheidstekort, als gevolg van de crisis die nu ook de reële economie heeft bereikt en het aanvullende beleidskader, dit jaar naar 5,1 % BBP en volgend jaar naar 6,2 % BBP, ruimschoots boven de limiet van het stabiliteits- en groeipact. In reactie op de snel verslechterende economie heeft het kabinet in maart 2009 een pakket van extra maatregelen aangekondigd. Belangrijkste elementen betroffen de beperking van de zorgtoeslag, bezuinigingen op medische behandelingen, extra investeringen in infrastructuur en duurzaamheid, de mogelijkheid voor deeltijd-WW en een verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar (rekening houdend met de zogenaamde zware beroepen). De eenmalige extra investeringen bedragen 6 miljard euro. Het gaat hierbij onder andere om investeringen in windmolenparken en andere duurzame energie, woningisolatie en een sloopregeling voor oude auto's.

Het kabinet besloot tevens om de economie te stimuleren door de zogenaamde automatische stabilisatoren voluit hun werk te laten doen. Zo is zonder dat er sprake is van een actieve beleidsingreep de recessie gedempt. De recessie leidt bij gelijkblijvende tarieven tot lagere belastinginkomsten van de overheid en bovendien tot hogere collectieve uitgaven door meer uitkeringen (vooral werkloosheidsuitkeringen) aan gezinnen. De stimulans die uitgaat van de automatische stabilisatoren behelst een bedrag van meer dan 30 miljard euro. Daarbij is het van belang dat de premies werknemersverzekeringen op dit moment niet verhoogd worden.

Daarbij dient wel te worden aangetekend dat het kabinet in feite verder is gegaan dan de automatische stabilisatoren omdat men de structurele daling van de productiegroei in 2007 en 2008 niet heeft gecompenseerd. Dit betekent dat het kabinet in 2007 en 2008 structureel aanzienlijk meer uitgaf dan structureel binnenkwam. In 2008 is hierdoor het robuuste of structurele saldo aanzienlijk verslechterd. Het robuuste saldo bedroeg in 2008 minus 2,6 % BBP en het structurele saldo minus 1 % BBP, terwijl het feitelijke EMU saldo nog een plus van 0,7 % BBP te zien gaf.<sup>23</sup> Omdat bovendien tijdelijke inkomsten worden gebruikt voor structurele uitgavenverhogingen betekent dit navenant dat de structurele opgave hoger wordt.

Het belang van de automatische stabilisatoren wordt geïllustreerd door tabel 2.4, waar de ontwikkeling van de overheidsschuld tussen 2008 en 2010 nader wordt uitgesplitst.

---

23 | Zie *MEV 2010*, blz. 84.

**Tabel 2.4: Ontwikkeling van de overheidsschuld**

|                                   | 2008         | 2009         | 2010         |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| EMU-schuld MN<br>2009             | <b>42,1%</b> | <b>39,6%</b> | <b>38,0%</b> |
| Interventies<br>financiële sector | 13,9%        | 8,5%         | 8,5%         |
| Stimuleringspakket                |              | 0,7%         | 1,4%         |
| Automatische<br>stabilisatoren    |              | 4,2%         | 10,3%        |
| Overig                            | 2,2%         | 6,6%         | 7,5%         |
| EMU-schuld MN<br>2010             | <b>58,2%</b> | <b>59,7%</b> | <b>65,8%</b> |

BRON: MINISTERIE VAN FINANCIËN (2009). *MILJOENENNOTA 2010*, DEN HAAG.

In de eerste regel wordt de ontwikkeling weergegeven zoals die was voorzien in de *Miljoenennota 2009* van september 2008. Toen was het de verwachting dat de overheidsschuldquote zal dalen naar 38 % BBP in 2010. De huidige verwachting is dat deze quote zal oplopen naar 65,8 % BBP in 2010 (zie laatste regel van tabel 2.4). De belangrijkste oorzaak daarvan is de werking van automatische stabilisatoren met meer dan 10 % BBP. Het stimuleringspakket heeft een bijdrage van 1,4 %. De interventies in de financiële sector hebben een bijdrage van 8,5 % BBP in de stijging van overheidsschuld. Tegenover deze schuld staan overigens bezittingen, waarvan het CPB veronderstelt dat zij in de toekomst dezelfde opbrengst zullen genereren. De post overig bestaat met name uit het zogenaamde noemereffect en de afname van de gasbaten.

## 2.4 De opgave na 2011

### *De opgave in de volgende kabinetsperiode(n)*

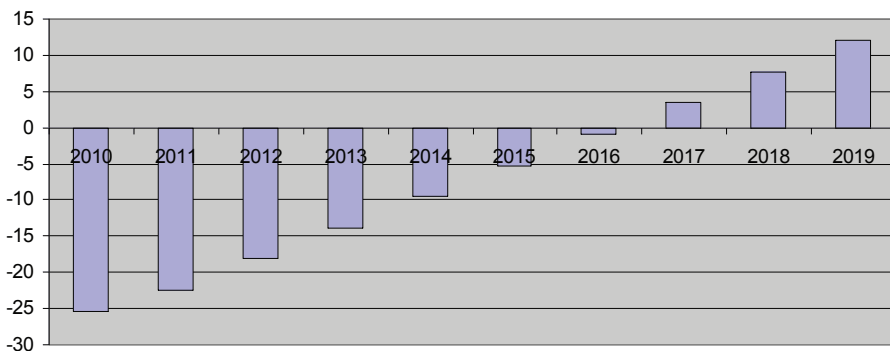
De ontwikkeling van de overheidsfinanciën na 2010 is uiteraard afhankelijk van toekomstige economische ontwikkelingen. Voor een deel zal het tekort verdwijnen als de economie weer aantrekt, omdat dit tot hogere belastingopbrengsten en lagere werkloosheidsuitgaven leidt. Maar een aanzienlijk deel van het begrotingstekort is structureel. Volgens het CPB heeft een recessie die voorkomt uit een financiële crisis een meer structurele doorwerking dan een 'normale' recessie.<sup>24</sup> Het CPB geeft daarvoor drie redenen. Op de eerste plaats zijn banken terughoudender in hun kredietverlening, waardoor het lastiger is om investeringen te financieren en de werkloosheid langjarig hoog blijft. Op de tweede plaats leidt de financiële crisis tot een hogere risicopremie. Dit betekent dat ondernemers selectiever worden in hun investeringsprojecten. Dit resulteert in een lagere productiviteit. Op de derde plaats

24 | Zie C. van Ewijk en C. Teulings (2009). *De grote recessie: Het Centraal Planbureau over de crisis*. Balans. Met name hoofdstuk 4 gaat in op deze vraag.

wordt er minder gedaan aan onderzoek en ontwikkeling, omdat het moeilijker wordt om deze activiteiten te financieren.

Volgens de *MEV 2010* is ruwweg 70 % van het voor 2010 voorziene EMU-tekort van 36 miljard euro structureel.<sup>25</sup> Dit betekent dat het hierbij gaat om een bedrag van circa 25 miljard euro. Overigens geeft het CPB aan dat de raming van het structurele saldo met nog grotere onzekerheden is omgeven dan normaal gesproken toch al het geval is. Het zal dus pas na een periode van economisch herstel duidelijker worden hoe structureel het karakter van het tekort is. In het aanvullend beleidspakket is de afspraak gemaakt dat het structurele tekort in 2011 met ½ % BBP (d.w.z. met 3 miljard euro) zal worden verminderd, op voorwaarde dat de economische groei ten minste een half procent of meer bedraagt.<sup>26</sup> Dit betekent dat in 2011, aan het einde van deze kabinetsperiode, het structurele tekort volgens de huidige inzichten circa 4 % van het BBP bedraagt.

In de volgende paragraaf wordt aangegeven dat het wenselijk is dat volgende kabinetten streven naar een structureel overschot op de begroting, dat na twee kabinetsperiodes twee procent van het BBP bedraagt. Dit kan worden bereikt indien volgende kabinetten zich committeren aan een afspraak van ¾ % BBP structurele tekortreductie per jaar. De overheidsschuld zal hierdoor de komende jaren minder zal stijgen en binnen twintig jaar het niveau van voor de crisis bereiken.<sup>27</sup> Het structurele begrotingstekort zal in dat geval dus jaarlijks met circa 4,5 miljard euro verminderen (zie figuur 2.5).<sup>28</sup>



**Figuur 2.5: Structureel begrotingssaldo, in miljarden euro's**

25 | Volgens de *MEV 2010* is het structurele EMU-saldo -4,4 % BBP (zowel de CPB- als de EU-methode). Dit is 70 % van het feitelijk tekort van 6,2 % BBP.

26 | Is de BBP-groei tussen -½ % en ½ % dan gaan de maatregelen wel in, maar worden teruggesluisd in een tijdelijk stimuleringspakket van dezelfde omvang.

27 | Dit onder de veronderstelling dat de periode 2011-2019 conjunctureel neutraal verloopt, wat betekent dat de som van de afwijkingen tussen het feitelijke en het structurele EMU-saldo over deze periode gelijk zijn aan nul.

28 | Figuur 2.5 is in prijzen van het basisjaar 2010. Overigens bedraagt volgens de *MEV 2010* het BBP in 2010 580 miljard euro.

Dit betekent dat in de loop van 2017 het structurele tekort zal omslaan in een overschot. Vanaf dit moment zal de overheidsschuld worden afgebouwd.<sup>29</sup> In deze achtjarige herstelperiode wordt bijna 30 miljard euro aan extra schuld (in prijzen 2010) geaccumuleerd.<sup>30</sup> Hierdoor zullen de structurele rentelasten vanaf 2019 één miljard euro per jaar hoger komen te liggen.<sup>31</sup> De rentelasten nemen immers onder invloed van het hogere tekort toe.

Het wegwerken van het tekort en uiteindelijk het creëren van een overschot betekent dat een taakstelling van 6 % BBP, of iets minder dan 35 miljard euro, nodig is, plus een miljard euro aan rentelasten als gevolg van de extra schuldaccumulatie (zie tabel 2.5).

**Tabel 2.5. Taakstelling**

|                            |      |
|----------------------------|------|
| Structurele tekortreductie | 34,8 |
| Extra rentelasten          | 1,0  |
| Totaal                     | 35,8 |

Deze 36 miljard euro valt weg te werken door vergroting van de inkomsten van de overheid of vermindering van de collectieve uitgaven. Hogere overheidsinkomsten kunnen worden bereikt door een hogere productiviteit of worden afgedwongen door de belastingen te verhogen. We gaan ervan uit dat niet gekozen wordt voor het heilloze pad van hogere collectieve lasten.<sup>32,33</sup> De dure les uit de jaren zeventig is dat hogere belastingen via afwenteling tot hogere lonen leiden en daarmee de export en de investeringen schade berokkenen. Hogere belastingen op arbeid hebben bovendien een ongunstig effect op het arbeidsaanbod. De enige verstandige manier om de taakstelling te realiseren bestaat uit het stimuleren van de economische groei of het verminderen van de collectieve uitgaven.

Als we ervan uitgaan dat het structurele tekort in twee kabinetsperioden naar een overschot wordt gebracht, betekent dit een bezuiniging op de collectieve

29 | Ervan uitgaande dat de periode 2011-2019 conjunctureel neutraal zal verlopen, betekent dit dat de overheidsschuldquote zal oplopen naar bijna 80 % BBP in 2016.

30 | Het betreft hier de schuldaccumulatie in de periode 2011-2019 uit figuur 2.5 maal een rentevoet van 4 %.

31 | Een alternatief is om te streven naar een sluitende begroting in 2019. Hierdoor wordt dus 4 % BBP omgebogen. Omdat in deze achtjarige herstelperiode 92 miljard aan extra schuld wordt geaccumuleerd zal het de vermindering aan ombuigingen circa 10 miljard euro bedragen en zal dan totaal 26 miljard euro dienen te worden omgebogen.

32 | Deze taakstelling beleggen via belastingen zou overigens betekenen dat de belastingen (m.u.v. premies volksverzekeringen op dit moment 25% BBP) met circa 25 % omhoog dienen te gaan.

33 | Tevens moeten we ons realiseren dat in het basispad van het CPB reeds is verondersteld dat de collectieve ontvangsten (bij gelijkblijvende belastingtarieven) zal gaan stijgen van 45 % BBP naar 50 % BBP. Dit is in belangrijke mate terug te voeren op de sterke toename van het aantal gepensioneerden en hun directe en indirecte belastingen.

uitgaven in de volgende kabinetsperiode van 18 miljard euro.<sup>34</sup> Overigens moet een dergelijke opgave in onze optiek niet als onhaalbaar worden bestempeld. Zo werd in het kabinet Balkenende II (CDA, VVD en D66) in het regeerakkoord al een bedrag aan ombuigingen van 13 miljard euro afgesproken en is vervolgens tijdens de regeerperiode via een aanvullend beleidspakket nog een extra bedrag aan ombuigingen van bijna 5 miljard euro afgesproken. De belangrijkste bezuinigingen betroffen het volume en de beloning van het overheidsapparaat, beperking bureaucratie, het versoberen van diverse regelingen in de sociale zekerheid, het nominaal gelijk fixeren van de uitkeringshoogte en het snoeien van diverse subsidieregelingen.<sup>35</sup>

De taakstelling in tabel 2.5 is uiteraard gebaseerd op veronderstellingen. Er zijn de nodige opwaartse onzekerheden. Als herstel later dan 2011 optreedt, zal het kabinet conform afspraken in het aanvullend beleidsakkoord in 2011 geen tekortverterende maatregelen nemen. Hierdoor zal het (structurele) begrotingstekort in 2011 niet dalen en betekent dit een extra bedrag van 3 miljard euro (bovenop 36 miljard). Mogelijk dat het niveau van de potentiële productie als gevolg van de financiële crisis naar beneden moet worden bijgesteld. De raming van het structurele saldo voor 2010 gaat immers uit van de (ambitieuze) veronderstelling dat we in de komende jaren op een extra groei (boven de structurele groei) mogen rekenen van cumulatief 3,3 %.<sup>36</sup> Zoals hiervoor aangegeven vormt ook een grote onzekerheid de door de staat te dekken schade in het financiële systeem. Deze opwaartse onzekerheden kunnen vertaald worden in een scenario met een hoger dan thans verwacht structureel saldo. Stel dat het huidige saldo volledig structureel is, dan zal het structurele saldo aan het eind van deze kabinetsperiode circa -6 % BBP bedragen. Uitgaande van een structureel overschot van + 2 % BBP aan het eind van twee kabinetsperioden betekent dit een tekortreductie van 1 % BBP per jaar. Het taakstellend ombuigingsbedrag zal in dit meer pessimistisch scenario bijna 50 miljard euro bedragen.

Het kan ook meevallen. Mogelijk dat herstel van de financiële sector voorspoediger zal zijn dan we thans aannemen. Er is een scenario denkbaar waarbij de verloren groei in belangrijke mate later alsnog wordt gerealiseerd. Zo is Zweden erin geslaagd om na een financiële crisis begin jaren negentig een robuuste post-crisisgroei te laten zien, waardoor er geen verschil is tussen het huidige niveau van het BBP en het niveau dat verwacht zou mogen worden als er geen crisis zou zijn geweest. Overigens vermeldt de *Miljoenennota 2010* dat het Zweden-scenario na afloop van een financiële crisis een uitzondering is.<sup>37</sup> Bovendien hangt dit ook samen met structurele hervormingen, zoals flexibilisering van de arbeid- en product-

---

34 | Uiteraard kunnen we er ook voor kiezen om deze taakstelling versneld in de volgende kabinetsperiode te realiseren. Als we uitgaan van 1 % BBP structurele tekortreductie per jaar betekent dit dat 24 miljard euro plaatsvindt in een volgende periode.

35 | Zie Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, *Meedoen, meer werk en minder regels*, 16 mei 2003 en voor aanvullend beleidspakket zie *MEV 2005*, blz. 177 e.v..

36 | Deze zogenaamde outputgap gebaseerd op EC-methode wordt berekend door de conjuncturele component van het begrotingssaldo te delen door de begrotingselasticiteit.

37 | Zie *Miljoenennota 2010*, blz. 43.

markten, die na de Zweedse financiële crisis zijn doorgevoerd.<sup>38</sup> Deze neerwaartse onzekerheden kunnen eveneens vertaald worden in een scenario met een lager dan thans verwacht structureel saldo. Stel dat het structurele saldo op het einde van de kabinetsperiode -2 % van het BBP bedraagt,<sup>39</sup> dan zal -uitgaande van een structureel overschot van + 2 % BBP aan het eind van twee kabinetsperioden- kunnen worden volstaan met een (gemiddelde) tekortreductie van ½ % BBP per jaar. Uiteraard kunnen we een andere verdeling in de loop van de tijd kiezen. Het ligt in de rede om in dit meer optimistische scenario te starten met een tekortreductie van ¾ % in de volgende kabinetsperiode, waardoor we de volgende kabinetsperiode reeds afsluiten met een overschot en navenant de opdracht na 2015 kleiner zal zijn.<sup>40</sup> Het taakstellend ombuigingsbedrag zal in dit meer optimistische scenario bijna 25 miljard euro bedragen.

Concluderend: volgens de huidige inzichten bedraagt uitgaande van een structureel overschot van twee procent de taakstelling ten minste 35 miljard euro. In een meer optimistische scenario blijft de opgave in termen van overheidsfinanciën bijna 25 miljard euro. In een meer pessimistisch scenario daarentegen is de opgave bijna 50 miljard euro.

## 2.5 De lange termijn opgave

Bij lange termijn analyses van de openbare financiën worden houdbare overheidsfinanciën als maat gehanteerd. Van houdbare overheidsfinanciën is sprake indien de overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de belastingen in de toekomst hoeven worden verhoogd of de overheidsschuld zich uiteindelijk explosief ontwikkelt. In box 2.2 worden deze normen nader uiteengezet.

### **BOX 2.2: DE NORMEN VOOR DE HOUDBAARHEID VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN**

*Een norm voor de houdbaarheid is het benodigde structurele begrotingsoverschot op het einde van een kabinetsperiode voor het realiseren van houdbare overheidsfinanciën. Het CPB raamde in zijn studie over de gevolgen van de vergrijzing uit 2006 het houdbare structurele EMU-saldo in 2011 op drie procent van het BBP.<sup>41</sup> Ook kan bij het beoordelen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën gebruik worden gemaakt van het zogenoemde robuuste EMU-saldo.<sup>42</sup> Het houdbare robuuste EMU-*

38 | Zie S. Eijffinger (2009). Structurele hervormingen moeten groei gaan aanjagen. *Het Financieele Dagblad*. 19 september.

39 | Dit betekent dat de extra cumulatieve groei (bovenop de groei in het basispad) 7 % bedraagt.

40 | Een dergelijke frontloading variant sluit ook beter aan bij het spiegelbeeld van de plotselinge tekortvergroting ten tijde van de crisis.

41 | Zie Ewijk, C. van, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele, E.W.M.T. Westerhout en J.H.M. Donders (2006). *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Den Haag: CPB Bijzondere Publicatie 61.

42 | *Bij het structurele robuuste EMU-saldo vindt een correctie plaats voor de invloed van de conjunctuur. Bij het robuuste EMU-saldo blijven bovendien aan de uitgavenzijde van de*

*saldo werd voor 2011 geraamd op twee procent van het BBP. Volgens een raming eind 2006 zou zonder nader beleid een EMU-saldo in 2011 resulteren van +½ % BBP. Dit betekent dus dat in 2011 een houdbaarheidstekort van 1½ % (á 2½ %) BBP resulteerde. Dit uitgangspunt vormde de basis voor de houdbaarheidsmaatregelen in het CDA verkiezingsprogramma 2006-2011. Het CDA stuurde in dit verkiezingsprogramma aan op een schuldreductie door een overschot van 1% in 2011 en een verkleining van het houdbaarheidstekort met ¼ % door de geleidelijke individualisering van de heffingskorting en vermindering van de uitgaven aan collectieve zorg en enkele participatiemaatregelen.<sup>43</sup> Begin 2007 verscheen een nieuwe bevolkingsprognose van het CBS, waarin wordt uitgegaan van een grotere toename van de levensverwachting. Het houdbare EMU-saldo in 2011 werd vanwege de hogere levensverwachting één procentpunt hoger geraamd dan in de studie over de gevolgen van de vergrijzing. Hierdoor was per saldo sprake van een vergroting van het houdbaarheidstekort tot 2½ % (á 3½ %) BBP in 2011.<sup>44</sup>*

Het huidige kabinet ging bij aanvang uit van een houdbaarheidstekort van 2½ % (á 3½ %) van het BBP. In het coalitieakkoord is afgesproken dat een derde van het houdbaarheidstekort in de kabinetsperiode wordt opgevangen. Er is een aantal houdbaarheidsmaatregelen genomen met een omvang van 0,7% BBP.<sup>45</sup> In tabel 2.6 zijn deze maatregelen opgesomd.

**Tabel 2.6 Houdbaarheidsmaatregelen in Coalitieakkoord**

|  | Taakstellende opbrengst in % BBP |
|--|----------------------------------|
| Vormgeving arbeidskorting                            | 0,1%                             |
| Aanpassen overdraagbaarheid algemene heffingskorting | 0,25%                            |
| AOW (bosbelasting en bonus)                          | 0,2%                             |
| Zorg   | 0,15%                            |
| <b>Totaal</b>  | <b>0,7%</b>                      |

Tevens werd er in het coalitieakkoord van uitgegaan dat het structurele saldo 1,0% BBP zou bedragen in 2011.

---

*begroting de rentelasten buiten beschouwing en aan de inkomstzijde de aardgasbaten en de rente- en dividendontvangsten.*

43 | Zie CPB (2006). *Keuzes in kaart 2008-2011. Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's*. Den Haag.

44 | Zie CPB (2007). *Actualisatie Economische Verkenning 2008-2011, CPB Document 151*, Den Haag.

45 | Zie *Coalitieakkoord CDA, PvdA en CU* (2007, blz. 48).

De financiële crisis leidt tot een aanzienlijke verslechtering van de houdbaarheid. De gevolgen daarvan zullen door het CPB nader in kaart worden gebracht voor een nieuwe vergrijzingsstudie medio 2010. Daarbij zal ook met andere factoren rekening worden gehouden. Het CBS heeft in 2009 de levensverwachting nog een keer naar boven bijgesteld.<sup>46</sup> Een eerste benadering is als volgt. Het houdbaarheidstekort is gelijk aan het verschil tussen het feitelijke structurele EMU-saldo en het houdbare structurele EMU-saldo. Het houdbare structurele EMU-saldo bedraagt volgens de laatste CPB-vergrijzingsstudie 3 à 4 % van het BBP. De inschatting is dat het CPB ondermeer als gevolg van een hogere levensverwachting (en hogere zorgkosten) dit houdbare saldo met ten minste 1 % zal ophogen.<sup>47</sup> Daarbij moet nog worden opgeteld het feitelijke structurele tekort aan het eind van deze kabinetsperiode van 4 % BBP.<sup>48</sup> In totaal zijn dus op dit moment voor 8 à 9 % van het BBP aan maatregelen nodig voor intergenerationele solidariteit. Het is daarom goed dat dit kabinet in het aanvullend beleidskader reeds enkele maatregelen heeft genomen om de houdbaarheid te verbeteren, naast maatregelen om op de korte termijn de crisis te bestrijden. Per saldo gaat het om de volgende voorstellen, met een positief effect op de houdbaarheid van in totaal 1,8 % (zie tabel 2.7).<sup>49</sup>

**Tabel 2.7. Houdbaarheidsmaatregelen in aanvullend beleidsakkoord**

|                                      | Taakstellende opbrengst in % BBP |
|--------------------------------------|----------------------------------|
| AOW leeftijd naar 67 jaar            | 0,7%                             |
| Zorg                                 | 0,4%                             |
| Grens EWF 1 mln niet indexeren       | 0,2%                             |
| Doorwerking maatregelen beleidskader | 0,5%                             |
| <b>Totaal</b>                        | <b>1,8%</b>                      |

46 | Zie CBS Webmagazine (2009). *Levensverwachting snel toegenomen*. 28 juli. Zo is sinds 2003 de levensverwachting voor mannen met bijna 2 jaar toegenomen. Ook zijn er andere opwaartse risico's. Zo geeft De Kam aan dat de huidige vergrijzingsommen een ernstige onderschatting van de toekomstige stijging van de zorguitgaven bevatten (zie F. de Kam (2009b). Op weg naar Ageing III. *Tijdschrift voor openbare financiën*. Jaargang 41, nr. 4, blz. 219-225).

47 | De Mooij geeft aan dat een verhoging van de gemiddelde levensverwachting met één jaar leidt tot een hoger houdbaarheidstekort met ¼ % (zie R. de Mooij (2009). Het houdbaarheidstekort: een omlijning. *Tijdschrift voor openbare financiën*. Jaargang 41, nr. 4, blz. 189-198). Het jongste CBS-levensverwachtingcijfer ligt gemiddeld 1,5 jaar hoger dan waar het CPB tot nu toe mee rekent (zie L. Willems (2009). Vergrijzing kost miljarden extra, *het Financieele Dagblad*, 18 november).

48 | Volgens Jacobs is ook het houdbare structurele EMU-saldo als gevolg van de financiële crisis door dalende pensioenvermogens en structureel hogere uitkeringen behoorlijk gestegen (zie B. Jacobs (2009). Politieke economie en methodologie van vergrijzingsommen *Tijdschrift voor openbare financiën*. Jaargang 41, nr. 4, blz. 199-218). Niet duidelijk is of dit al is meegenomen door de verslechtering van het feitelijk structureel saldo.

49 | Zie Aanvullend Beleidsakkoord, tabel 2.



De aangekondigde maatregelen zijn substantieel, maar niet voldoende om de verslechtering van het houdbaarheidssaldo (volledig) op te vangen. In totaal bedragen de maatregelen uit het coalitieakkoord en de maatregelen uit het aanvullend beleidsakkoord 2,5 % BBP. Hierbij past wel de opmerking dat sommige maatregelen uit het coalitieakkoord niet geheel de beoogde opbrengst zullen halen. Er wordt (vooralsnog) uitgegaan van een houdbaarheidsbijdrage van 2 % van het BBP in deze kabinetsperiode. De houdbaarheidsopgave voor volgende kabinetsperiodes blijft dus aanzienlijk. Concluderend: het houdbaarheidstekort voor een volgend kabinet bedraagt –met de nodige slagen om de arm- zes á zeven procent van het BBP.

*Opgave voor volgende periode(n)*

Voor deze houdbaarheidsopgave van ten minste 6 % van het BBP zijn dus houdbaarheidsmaatregelen noodzakelijk. Bij de houdbaarheidsmaatregelen gaat het in onze visie om structurele maatregelen, die een hogere economische groei genereren<sup>50</sup> of leiden tot een beperking of het in de hand houden van de collectieve uitgaven. Het is van belang om structurele maatregelen zo snel mogelijk in te voeren, omdat daarmee het te hoge niveau van het EMU-tekort en de daarmee samenhangende stijging van de overheidsschuld ook eerder teruggedrongen kan worden.<sup>51</sup> Hoe eerder maatregelen genomen worden, hoe groter het effect op de houdbaarheid is, omdat dan de EMU-schuld minder oploopt en de rentelasten beperkt blijven. Als we een structureel overschot van 2 % van het BBP weten te bewerkstelligen, dan hebben we daarmee een houdbaarheidsopgave van 6 % ingevuld. Bij een jaarlijkse tekortreductie van ¾ % BBP is het nodig om voor het bereiken van een structureel overschot van 2 % twee kabinetsperiodes uit te trekken. In de voorafgaande paragraaf is dit nader uitgewerkt.

In de volgende hoofdstukken zullen we aangeven op welke wijze deze structurele tekortverbetering is te bewerkstelligen. Verbeteringen in de arbeidsproductiviteit staan centraal in hoofdstuk 3. Op basis van de in dit hoofdstuk uitgewerkte agenda moet het mogelijk zijn om een jaarlijkse verbetering van de arbeidproductiviteit van ¼ % te realiseren (boven de reeds ingeboekte verbetering in het basispad). Dit leidt tot een verbetering van de houdbaarheid met 1 %.<sup>52</sup>

Een ander deel van de structurele tekortreductie kan geschieden doordat de (collectieve) lonen en uitkeringen zich aan het verlies aan productiviteit gaan aanpassen. Dit is niet alleen van belang vanuit het gezichtspunt van de overheidsfinanciën, maar ook vanuit de solidariteit tussen ambtenaren en de marktsector.

---

50 | Dit kan via een hogere structurele arbeidsparticipatie of een hogere structurele arbeidsproductiviteit.

51 | Voor de houdbaarheid kan in principe worden volstaan met structurele maatregelen die geen effect hebben op structureel saldo maar pas op de lange termijn effect sorteren.

52 | Dit betekent dat een sterkere groei van de arbeidsproductiviteit dan voorzien in het basispad niet automatisch wordt vertaald in hogere collectieve uitgaven (zie J.H.M. Donders en R.H.J.M. Gradus (2007). *Toegang tot de collectieve sector*. SDU uitgevers: Den Haag, blz. 112).

In de marktsector zijn in 2008 en 2009 signalen van een loonaanpassing zichtbaar.<sup>53</sup> In (delen van) de collectieve sector moet een dergelijke loonaanpassing nog plaatsvinden en hierdoor kan de loonruimte naar beneden. Een ander deel van de neerwaartse bijstelling van de loonsom in de collectieve sector kan komen doordat, bijvoorbeeld in het onderwijs, de komende jaren relatief dure babyboomers de dienst gaan verlaten (zie ook hoofdstuk 5).<sup>54</sup> Hierdoor kan een zesde van de houdbaarheidsopgave uit de loonruimte collectieve sector komen. Een ander belangrijk deel moet komen van een andere inrichting van het openbaar bestuur en de ondersteuning daarvan. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 4. Op basis van de voorgestelde plannen moet het mogelijk zijn om circa 1¼ % tekortverbetering te bewerkstelligen. Ook wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij een bredere toepassing van het profijtbeingsel op basis waarvan ¾ % BBP tekortverbetering is te bewerkstelligen. Dit wordt in paragraaf 4.3 geconcretiseerd voor wonen, vervoer en hoger onderwijs.

Het is mogelijk om te komen tot een verbetering in de arbeidsparticipatie, vooral voor degenen die nu nog aan de kant staan. Een meer activerende sociale zekerheid heeft zowel een positief effect op terugdringing collectieve uitgaven als op arbeidsparticipatie. Een effect op de houdbaarheid van 1 % is haalbaar. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.<sup>55,56</sup> Tot slot zou circa 1 % tekortverbetering moeten plaatsvinden door veranderingen in de zorg. Dit in aanvulling op 0,4 %, die reeds in het aanvullend beleidsakkoord is ingeboekt. Deze maatregelen worden uitgewerkt in hoofdstuk 6. In totaal gaat om een verbetering van de houdbaarheid met 6 %.

#### *De internationale context*

Internationaal gezien wordt houdbaarheid steeds meer een issue (zie box 2.3). Nu de ergste gevolgen van de financiële crisis achter de rug lijken te zijn, wordt in toenemende mate gediscussieerd over de vraag op welke wijze de overheidsfinanciën weer op orde kunnen komen.

---

53 | In de *MEV 2010* geeft het CPB aan dat zij verwacht dat de contractloonstijging in de nog af te sluiten cao's in de marktsector ongeveer 1 % bedraagt, rond het niveau van inflatie. Voorts geeft zij aan dat de incidentele loonontwikkeling in de marktsector negatief is met -½ % (zie blz. 73).

54 | De verlaging van de gemiddelde loonkosten per fte in het onderwijs als gevolg van uit-treden van oudere werknemers, die worden vervangen door jongere werknemers wordt ingeboekt als besparing.

55 | Voor een verbetering van 1 % houdbaarheid is een stijging van de participatiegraad met circa 5 % noodzakelijk (bovenop de verhoging van 4,1 % die reeds in het beeld zit).

56 | We presenteren de effecten in termen van houdbaarheid. Hierbij baseren we ons op de lange termijn effecten van het CPB. Dit kan betekenen dat een deel van deze participatie-winst zal zich na 2019 voordoen en dat het structureel tekort zich iets minder gunstig zal ontwikkelen.

**BOX 2.3: DE HOUBBAARHEID VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN IN ANDERE LANDEN**

*Ook in andere landen gaat men zich in toenemende mate zorgen maken over de houdbaarheid van de openbare financiën. De VS zullen volgens de laatste inzichten in 2009 een begrotingstekort kennen van 11,9 % van het BBP.<sup>57</sup> In de VS heeft Auerbach berekend dat de overheidsschuld bij ongewijzigd beleid zal gaan oplopen naar 82% BBP in 2019. Hij geeft aan dat de officiële prognoses van het CBO niet meer realistisch zijn.<sup>58</sup> Dit betekent meer dan een verdubbeling van het niveau in 2008. Ook heeft hij het houdbaarheidstekort berekend. Hij komt uit op 8,71 % van het BBP. Overigens geeft hij aan dat er onzekerheden zijn. Zeker als de collectieve uitgaven gaan stijgen als gevolg van de zorgplannen van Obama. Ook de financiële markten maken zich in toenemende mate zorgen over de lange termijn financierbaarheid van de overheidsschuld getuige de stijging van de vergoedingen die moeten worden betaald voor zogenaamde credit default swaps.*

*In andere landen zien we de overheidsschuldquote flink oplopen. Volgens een studie in juni 2009 zal de Duitse overheidsschuldquote oplopen naar circa 85 % in 2010 en zal het Duitse begrotingstekort een hoogte van 5,5 % bereiken in datzelfde jaar.<sup>59</sup> Door de Duitse hereniging had de schuldquote al een niveau van 65 % bereikt, en daar is – vergelijkbaar met andere landen – 20 %-punt bijgekomen. Berekeningen tot 2030 gebaseerd op de gemiddelde economische groei in de periode 2000-2008 (dat is 2,4 % per jaar) geven aan dat de overheidsschuldquote slechts langzaam terugloopt naar iets onder de 70 % in 2030. Scenario's met een langzamere economische groei – als gevolg van bijvoorbeeld protectionistische maatregelen – laten een nog ongunstiger pad zien.<sup>60</sup> Duitsland heeft overigens aangegeven uit te gaan van een structureel tekort van 0,35 % BBP in 2016. Niet geheel duidelijk is of dit zonder verdere maatregelen mogelijk is. Ook de OECD gaat in op de (middel)lange termijn gevolgen voor de overheidsfinanciën.<sup>61</sup> Opmerkelijk is de verslechtering voor Angelsaksische landen zoals Ierland en het VK. Het begrotingstekort in Ierland en het VK loopt op naar 13,6 % BBP en 14,0 % BBP in 2010. Projecties geven aan dat de overheidsschuldquote ondanks een economische groei van bijna 3 % zal oplopen naar 125 % BBP in 2017 in beide landen.*

In Europees verband is de relatie met het stabiliteits- en groeipact (SGP) van belang. Het overheidssaldo is dit jaar -5,1 % BBP en volgend jaar -6,2 % BBP<sup>62</sup>, ruimschoots boven de limiet van het SGP. Dit betekent dat de excessieve tekort procedure nu in

57 | Zie Congressional Budget Office (CBO) (2009). *A preliminary analysis of the president's budget and an update of CBO's update and economic outlook*, march.

58 | Zie A. Auerbach (2009). *US Fiscal policy in recession: what's next?*, CESifo Forum 2/2009, blz. 3-8.

59 | Zie Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut-Beerenbank (2009). *Staatsverschuldung+ Strategie 2030: Vermögen und leben in der nächsten Generation*. Hamburg

60 | Zie HWWI (2009), blz. 46.

61 | Zie OECD (2009a). *Economic Outlook 85*. Parijs.

62 | Voor 2009 raming Najaarsnota, voor 2010 MEV 2010.

werking zal treden. Over de precieze consequenties wordt op dit moment gediscussieerd, maar in onze optiek betekent dit dat structurele hervormingen noodzakelijk zijn. Volgens de huidige inzichten betekent een structurele tekortreductie van ¼ % BBP vanaf 2012 dat het (structurele) EMU-tekort in 2013 met 2,5 % BBP onder 3 % BBP gaat uitkomen.<sup>63</sup>

Er is ook nog een ander argument om aan te dringen op structurele hervormingen, in Nederland en ook in andere landen van de eurozone met een tekort boven de limiet van het SGP. Discipline in de overheidsfinanciën en een geloofwaardige naleving van het SGP zal ook een gunstige uitwerking hebben op de inflatie. De consequenties van een hoge inflatie moet niet onderschat worden. Inflatie boven een acceptabel prijsniveau (meestal 2 %) is zeer onwenselijk, omdat dit in feite een fictieve belasting van spaarders betekent. Voor pensioenfondsen is het moeilijker te indexeren wanneer de inflatie hoog is. Op de lange termijn zijn de effecten nog schadelijker, omdat investeerders en spaarders terughoudender worden. Een hogere rente is het gevolg. Dit remt investeringen door bedrijven omdat de financieringskosten hoger worden. De hoge inflatie zal werknemers er toe aanzetten hogere looneisen te stellen, waardoor een loon-prijsspiraal in gang kan worden gezet.

Omgekeerd is het ook niet wenselijk om te pogen via het laten oplopen van de inflatie de schuldenlast te verminderen. De overheidsschuld neemt weliswaar af als percentage van het BBP, maar de geschetste gevolgen van de hogere inflatie en rente doen het voordeel ruimschoots teniet. Voor christendemocraten vormt een stabiel klimaat voor spaarders en investeerders een belangrijk markeringspunt en herstel van de overheidsfinanciën past daarin.<sup>64</sup>

## 2.6 Hoe vertalen we dit naar financiële kaders?

In de huidige onzekerheid is het moeilijk om nu reeds de budgettaire beleidsuitgangspunten op te stellen voor een volgend kabinet. Wel kunnen een aantal lijnen uit het verleden doorgetrokken worden. Zo zal in een volgende kabinetsperiode ook het trendmatig begrotingsbeleid naar onze overtuiging het uitgangspunt moeten zijn. Dit betekent een scheiding tussen uitgaven en inkomsten. Inkomstenmeevallers moeten volledig worden gebruikt om de overheidsschuld te verlagen. Indien het economisch herstel uitbundiger is dan bij opstelling regeerakkoord wordt voorzien moeten de inkomstenmeevallers worden gebruikt voor extra overheidsschuldreductie. In het licht van de afgelopen jaren geen overbodige luxe.

---

63 | De EU gaat hierbij overigens uit van het feitelijk saldo. Ervan uitgaande dat in 2013 de conjunctuur weer neutraal is, dan is het feitelijk tekort ook onder de 3 %.

64 | Het is overigens opmerkelijk dat terwijl de tekenen van herstel nog beperkt zijn de ECB medio november aangaf haar eerste jaarsleningen terug te willen brengen. Dit betekent dat de ECB de monetaire stimulering van de bestedingsinflatie als gevolg van geldschepping wil laten afnemen.

Ook dient de budgettaire ruimte te worden geraamd op basis van een voorzichtige raming voor de economische groei.<sup>65</sup> Het CPB zal nagaan wat een aanvaardbaar niveau is van een voorzichtige raming voor de groei voor een volgende kabinetsperiode.<sup>66</sup> Het is daarbij verstandig om van een behoedzaamheidsmarge van  $\frac{1}{4}$  %-punt á  $\frac{1}{2}$  %-punt van het BBP uit te gaan. Bij de start van het trendmatige begrotingsbeleid in 1994 ging men uit van een marge van 0,6 % BBP.<sup>67</sup> Door het budgettaire beleid voor de volgende kabinetsperiode te baseren op een lagere dan geraamde economische groei wordt de kans op budgettaire tegenvallers beperkt. Als uit de doorrekening blijkt dat deze budgettaire aannames leiden tot extra budgettaire ruimte dan ligt het voor de hand –om in lijn met het 2006-2011 verkiezingsprogramma- deze ruimte besteden aan de verbetering van het EMU-saldo.

Ook dient de huidige indeling van de sectoren in Rijksbegroting in enge zin, zorg en sociale zekerheid en arbeidsmarkt (SZA) gehandhaafd te blijven. Wel is het van belang om zo snel mogelijk de werkloosheids- en bijstandsuitgaven weer onder het SZA-kader te laten vallen. Om te voorkomen dat onnodig middelen vrijvallen, gaat het hierbij om een conjunctuurneutrale raming. Overigens wordt ervoor gepleit om eventuele meevallers in de sociale zekerheid ook aan te wenden voor tekortreductie. Tevens dient de afspraak dat overschrijdingen gecompenseerd dienen te worden binnen dezelfde budgetdisciplinesector strikt gehandhaafd te worden.

In de huidige begrotingssystematiek worden de reële uitgavenkaders via de zogenaamde prijsstijging van de nationale bestedingen jaarlijks omgezet in nominale uitgavenkaders.<sup>68</sup> Dit kan zoals in het begin van deze kabinetsperiode tot ruilvertoewinst leiden en deze systematiek verdient echter in een volgende kabinetsperiode aanpassing.<sup>69</sup> In navolging van Zweden in de jaren negentig kan ook het uitgavenkader nominaal gefixeerd worden. Eventueel kan een uitgavenreserve achter de hand worden gehouden voor een beperkte nominale aanpassing. Het verdient wel aanbeveling om een dergelijke aanpassing op kabinetsniveau te laten plaatsvinden.

## 2.7 Slotbeschouwing

De financiële crisis heeft de overheidsfinanciën zwaar uit het loodgeslagen. Het begrotingstekort in 2100 bedraagt ruim 6 % BBP en de overheidsschuld stijgt naar 65 % BBP, ruim 25 % BBP, hoger dan voor de financiële crisis voorzien. Zonder nadere maatregelen zal de overheidsschuld en de rente-uitgaven de komende jaren fors stij-

- 
- 65 | Het gaat hierbij om een raming voor de feitelijke groei, dat is de structurele groei na correctie in verband met afbouw van de output gap.
- 66 | In de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's 2006-2011 is uitgegaan van een behoedzame raming van 1 $\frac{1}{4}$  % per jaar. Uiteindelijk is in het coalitieakkoord uitgegaan van een economische groei van 2 % per jaar.
- 67 | De behoedzame scenario's uit 1993 en 1997 kenden een marge van ruim 0,6% jaarlijkse groei (zie H. Don (2007). *Ambitie en voorzichtigheid in het economisch beleid*, oratie EUR)
- 68 | Zie J.H.M. Donders et al. (2007). op.cit., blz. 27.
- 69 | Zie ook J.H.M. Donders, C. van Ewijk en F.K. Reininga (1999). Het begrotingsbeleid en de reële-uitgavenkaders. *Openbare Uitgaven*, blz. 126-135.

gen en wordt een ongedekte rekening doorgeschoven naar de volgende generatie. In dit hoofdstuk is aangegeven hoe dit voorkomen kan worden. Wenselijk is om binnen afzienbare termijn een structureel overschot van twee procent te realiseren. Volgens de huidige inzichten bedraagt het structurele tekort op het einde van deze kabinetsperiode 4 % BBP. Dit betekent dat (vooral nog) uitgegaan wordt van 6 % structurele tekortverbetering. Voorts is in dit hoofdstuk aangegeven op welke wijze dit is in te vullen en dit wordt nader uitgewerkt in de volgende hoofdstukken (zie tabel 2.8, waarin paragraaf 2.5 is samengevat).

**Tabel 2.8: Samenvattend overzicht.**

|    | Het probleem  | % BBP | Milj. euros (bij benadering) |
|----|---|-------|------------------------------|
| H2 | Benodigde verbetering structureel overheidssaldo    | +6 %  | 36                           |
|    | De oplossingsrichtingen                             |       |                              |
| H3 | Probleem verkleinen door productiviteitsverhoging   | -1 %  | -6                           |
| H2 | Loonruimte collectieve sector                       | -1 %  | -6                           |
| H4 | Minder overheidsbureaucratie/profijtbeginsel        | -2 %  | -12                          |
| H5 | Draagvlak vergroten door hogere arbeidsparticipatie | -1 %  | -6                           |
| H6 | Betere gezondheidszorg                              | -1 %  | -6                           |

Het gaat hierbij om een verkenning van de oplossingsrichtingen en een indicatie van de grootte van deze richting.



### **3 | Hoe versterken we het productieve vermogen van de economie?**



### 3.1 Inleiding

Het is van groot belang om niet alleen na te denken over het terugdringen van het beslag van de collectieve uitgaven, maar vooral hoe we de productieve kant van de economie kunnen vergroten. Een hogere structurele economische groei kan naast inspanningen op het terrein van de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 5) worden nagestreefd met beleid dat uitzicht biedt op een snellere groei van de structurele arbeidsproductiviteit. Nederland heeft in internationaal perspectief een hoog niveau van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur.<sup>70</sup> Dit valt voor een deel te verklaren uit het feit dat hier nog steeds relatief veel laagopgeleiden niet aan het arbeidsproces deelnemen. Bovendien kent Nederland een relatief hoge kapitaalintensiteit van de productie, die onder andere te verklaren valt door de aanwezigheid van de kapitaalintensive chemie. Toch blijft de groei van deze productiviteit al geruime tijd achter bij de toename die onze concurrenten zoals de VS en Scandinavische landen realiseren.

Het toepassen van kennis is misschien wel de belangrijkste manier om waarde toe te voegen aan producten en diensten. Het beleid op het gebied van onderwijs en wetenschap, en het innovatiebeleid leveren zo een bijdrage aan de groei van de arbeidsproductiviteit. Het fundamentele onderzoek van de Nederlandse kennisinstellingen staat internationaal goed aangeschreven. Wel is het essentieel om knelpunten aan te pakken die een obstakel voor productiviteitsgroei vormen. Er zijn al geruime tijd signalen dat bedrijven deze kennis onvoldoende weten te gebruiken. Hier valt een slag te maken. Een ander knelpunt is het feit dat de uitgaven aan Research en Development (R&D) in internationaal perspectief aan de lage kant zijn. In het kader van de Lissabondoelstelling zijn afspraken gemaakt dat de R&D-uitgaven 3% van het BBP zullen bedragen. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de vraag hoe het niveau en de kwaliteit van de R&D-investeringen is te verbeteren. Er wordt ook gekeken naar de huidige instituties en arrangementen en de vraag wordt gesteld of die onze prestaties verlagen dan wel blokkeren.

De overheid kan ook op andere manieren bijdragen aan een hogere structurele productiviteitsgroei. Zij heeft als taak om gunstige voorwaarden te scheppen voor een verdere productiviteitstoename en doet dat onder meer via het mededingings- en het structuurbeleid. Het mededingingsbeleid heeft als doel te zorgen voor een gezonde concurrentie tussen ondernemingen. Dit stimuleert bedrijven om efficiënt te produceren en om producten en productieprocessen voortdurend te vernieuwen. De voortgaande Europese integratie heeft een enorme bijdrage hieraan geleverd. Bij het structuurbeleid gaat het om het creëren van een gunstig vestigingsklimaat door vermindering van administratieve lasten, dat in hoofdstuk 4 aan orde komt, en een adequate fysieke en fiscale infrastructuur. Tevens gaat het om het productief

---

70 | Het Nederlandse niveau van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur was in 2006 twee procent hoger dan het Amerikaanse. Zie The Conference Board en Groningen Growth and Development Centre (2007). *Total Economy Database*, <http://www.ggdc.net>.

aanwenden van activa. Met name in de woning- en grondmarkt en bij woningcorporaties speelt dit. Aan deze aspecten zal aandacht worden besteed in paragraaf 3.3.

### 3.2 Het kennis- en R&D-beleid

Het vermogen om nieuwe kennis en technologie te genereren, te absorberen en toe te passen is voor onze economie van groot belang. De internationale concurrentiepositie wordt in belangrijke mate bepaald door het vermogen te vernieuwen. Hierbij moeten worden gerealiseerd dat Nederland weinig andere groeideterminanten heeft zoals groei van de beroepsbevolking, fossiele brandstoffen of andere grondstoffen. Daarnaast kunnen innovaties een belangrijke sleutel zijn tot het verder brengen en soms zelfs bij het oplossen van de grote maatschappelijke opgaven die er liggen op gebied van klimaat, water, voedseltekort dat wereldwijd gaat ontstaan, energie (gebruik en bronnen) e.d. In deze paragraaf gaan we verder in op de Nederlandse kennisinfrastructuur, het R&D-beleid en het Nederlandse onderwijssysteem en doen een aantal concrete aanbevelingen.

#### *Doelstellingen uit de Lissabonstrategie nog ver uit zicht*

In 2000 formuleerde de Europese Unie ambitieuze doelstellingen. De EU moest zijn innovatief vermogen vergroten. In een vergelijking met vooral de VS bleek dat het innovatief vermogen in dat land, maar ook in de opkomende economieën in Azië, veel groter was. Om die doelstelling te realiseren werd in het kader van de Lissabonstrategie als ambitie geformuleerd: er moest 3 % van het BBP per jaar geïnvesteerd worden in onderzoek en ontwikkeling, waarvan 2 % door het bedrijfsleven en 1 % door de overheid. Volgend jaar – in 2010 – zou iedere lidstaat van de EU deze doelstellingen gerealiseerd moeten hebben.

In het jaarverslag 2008 van het Ministerie van EZ is aangegeven dat de betreffende doelstelling (waarschijnlijk) niet gehaald wordt. De private uitgaven aan R&D bevinden zich al jaren op een niveau van circa 1,0 % BBP (zie tabel 3.1) en de verwachting voor 2009 en 2010 is niet hoopgevend. De teruglopende conjunctuur als gevolg van de financiële crisis gaat naar verwachting met minder private R&D-inspanningen gepaard.

**Tabel 3.1: publieke en private R&D-uitgaven (als % BBP).**

|      | Publieke R&D | Private R&D |
|------|--------------|-------------|
| 1995 | 0,95         | 1,02        |
| 2004 | 0,75         | 1,03        |
| 2005 | 0,72         | 1,01        |
| 2006 | 0,70         | 1,01        |
| 2007 | 0,67         | 1,03        |

BRON: EZ JAARVERSLAG 2008; VOOR 1995 OECD MAIN SCIENCE AND TECHNOLOGY INDICATORS

Nederland blijft daarmee al geruime tijd achter bij het internationaal gemiddelde niveau van private R&D (1,2 % voor EU-15 en 1,5 % voor de gehele OECD).<sup>71</sup>

Bij de publieke uitgaven aan R&D is het niveau tussen 2005 en 2007 zelfs licht gedaald van 0,72% BBP naar 0,67% BBP, terwijl het niveau in 1995 nog 0,95 % BBP bedroeg. In de weergegeven jaren betekent dit dat bij publieke R&D de overheid haar eigen doelstelling niet realiseert. De afgelopen jaren zijn initiatieven genomen om deze trend te keren.<sup>72</sup>

*Nederlandse prestaties nog behoorlijk*

Uiteindelijk telt voor een economie de outputgroei die men met innovatie verwerft.<sup>73</sup> Daarom moet je altijd ook kijken naar de outputprestaties van alle innovatie-inspanningen. Dat wil zeggen, naar de (groei van) productiviteit als vrucht van innovatie-investeringen en slimme en alerte marketing. In dat verband scoort Nederland ondanks zijn relatief lage R&D niet zo slecht. In de regel wordt de innovatieve groei afgemeten aan de multifactorproductiviteit (zie tabel 3.2).<sup>74</sup>

**Tabel 3.2: internationale vergelijking groei van multifactor productiviteit**

| Gemiddelde jaarlijkse groei multifactor productiviteit | 1995-2000 | 2000-2005 |
|--|-----------|-----------|
| Finland  | 3,2       | 1,9       |
| VS   | 1,1       | 1,7       |
| NL   | 1,0       | 1,2       |
| VK   | 0,6       | 1,1       |
| Frankrijk  | 1,1       | 0,4       |
| Oostenrijk   | 1,7       | 0,5       |
| België   | 0,1       | 0,4       |
| Duitsland  | 0,6       | 0,2       |
| Denemarken   | -0,1      | -0,1      |
| Italië   | -0,1      | -1,2      |
| Spanje   | -0,8      | -0,8      |

BRON: J.P VAN DEN TOREN EN E.J. VELZING (2008) R&D EN PRODUCTIVITEITSGROEI VAN NEDERLANDSE SECTOREN, INNOVATIEPLATFORM ACHTERGRONDDOCUMENT, DEN HAAG.

71 | Zie ook SER (2009). Europa 2020: de nieuwe Lissabon strategie. *SER advies 09/04*, blz. 84.

72 | Zie Ministerie van OCW (2008). *Begroting OCW 2009*, blz. 187-198. Ook in het aanvullend beleidsakkoord zijn extra middelen uitgetrokken om de R&D-uitgaven een impuls te geven.

73 | Er kleven nadelen aan de huidige R&D-doelstellingen. Het gaat daarbij om een uniforme doelstelling van 1 procent publiek en 2 procent privaat die wat haalbaarheid heel verschillend kan liggen tussen lidstaten vanwege verschillen in economische structuur. Bovendien is de (precieze) uitkomst afhankelijk van het verloop van de conjunctuur.

74 | Bartelsman (2002) wijst erop dat de effectiviteit van het R&D-beleid gemeten moet worden via de totale of multi-factorproductiviteit en niet via de arbeidsproductiviteit omdat anders ook de werking van de arbeidsmarkt wordt meegenomen (zie E. Bartelsman (2002). Productiviteit valt niet vanuit de hemel. In H. van Dalen en F. Kalshoven. *Meesters van de welvaart: topeconomen over Nederland*. Uitgeverij Balans: Amsterdam, blz. 145-157).

Als we de Nederlandse prestatie vergelijken met een aantal andere Europese landen en de VS dan zijn we weliswaar geen uitblinker zoals Finland en de VS maar we zitten ook niet bij de achterblijvers.

#### *Naar een ambitieuze agenda*

Van de andere kant moet bij al die relativeringen altijd bedacht worden dat de huidige productiviteitsprestaties het meten is van de vruchten van innovatie in het verleden. Successen in het verleden zijn echter geen garantie voor de toekomst. Om die successen voort te kunnen zetten zijn zeker in een open economie als de Nederlandse, eigen R&D-investeringen belangrijk. Want een open economie zal het in het toenemend belang van China en andere opkomende economieën het steeds meer moeten hebben van het zelf genereren van nieuwe grensverleggende kennis.<sup>75</sup> Als economieën in hun R&D-prestatie internationaal (sterk) achterlopen, zegt dat iets over de kans op herhaling van die prestaties. Een opvallende achterstand in R&D is dan zonder meer een belangrijke groeibelemmering voor de toekomst. Dit brengt ons op een ambitieuze agenda om de komende jaren het niveau en de kwaliteit van de R&D-investeringen op een hoger plan te tillen. Deze agenda zou kunnen bestaan uit de volgende elementen:

- Verbetering van het niveau en de kwaliteit van de (publieke) kennisinfrastructuur;
- Voldoende aanbod van goed geschoold (R&D-)personeel;
- Goede en adequate logistieke verbindingen;
- Een slagvaardige overheid ook wat betreft de R&D-stimuleringsprogramma's en de keuze van de zwaartepunten;
- Versnelling van aanpassingsprocessen in product- en arbeidsmarkten door voldoende concurrentie en marktwerking.

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de kennisinfrastructuur en een goed geschoolde beroepsbevolking. Hierbij zal een aantal aanzetten worden gegeven tot beleidsveranderingen. In de volgende paragraaf van dit hoofdstuk staan de fysieke infrastructuur en het mededingings- en marktwerkingsbeleid centraal. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de vraag, hoe we de slagkracht van de overheid kunnen vergroten en in hoofdstuk 6 gaan we in op de groei van de arbeidsproductiviteit in collectieve sectoren zoals de zorg.

#### *De Nederlandse kennisinfrastructuur*

Het fundamentele onderzoek van Nederlandse kennisinstellingen staat internationaal goed aangeschreven. Nederland behoort bij de wereldtop wat betreft citatiescores

---

75 | Van Ark (2009) wijst erop dat 80 % van de mondiale BBP-groei in de komende jaren afkomstig is van opkomende economieën en dat die groei niet louter export gedreven is maar ook afkomstig is uit (infrastructuur)investeringen, binnenlandse vraag en het oplossen van milieuvraagstukken (zie interview met van Ark in *het Financieel Dagblad* op 5 november 2009).

en tot de Europese top wat betreft productiviteit.<sup>76</sup> Maar ook hier is het de vraag of we blijvend kunnen profiteren van investeringen in het verleden. Om de voorsprong te behouden zijn gezien de inhaalslag van het buitenland verbeteringen noodzakelijk. De Nederlandse kennisinfrastructuur oogt versnipperd. Het funderend onderzoek wordt momenteel verricht door NWO en zijn instellingen, KNAW en universiteiten. Meer toegepast onderzoek vindt ondermeer plaats bij de researchafdelingen van de (grote) Nederlandse bedrijven, TNO en binnen de departementen. Een deel van de gelden gaat rechtstreeks naar universiteiten en – in veel beperktere mate – naar HBO-instellingen, een ander deel gaat naar het NWO, die het verdeelt over universiteiten en NWO-instellingen. Ook wordt een gedeelte gefinancierd vanuit de FES-gelden en een ander deel verdeeld via ingewikkelde subsidieregelingen. Veel gestelde vragen zijn of deze verdeling van middelen onderzoeksresultaten optimaal stimuleert en of het onderzoek voldoende aansluit bij de behoefte van de R&D-bedrijven.<sup>77</sup> Er zou een betere afstemming moeten komen tussen onderzoek door universiteiten en onderzoek door bedrijven. Een aandachtspunt daarbij is of NWO voldoende aandacht heeft voor interdisciplinair (toegepast) onderzoek. Ook moeten we ons afvragen of zich dubbelingen voordoen tussen universiteiten, onderzoekinstellingen en departementen en/of meer specialisatie van universiteiten niet voor hand ligt. Tevens dient kritisch gekeken te worden naar de rol van SenterNovem en de verdeling van de FES kennisgelden. Het aantal en de procedures van de R&D-regelingen dienen beperkt, eenvoudiger en transparanter te worden en verantwoordelijkheden zouden meer in het veld belegd moeten worden.

In 2002 is het Innovatieplatform opgericht om vorm te geven aan een verdere ontwikkeling van Nederland kennisland. Daartoe heeft het Innovatieplatform de sleutelgebieden (flowers & food; hightech systemen en materialen; water; chemie; creatieve industrie; pensioenen & sociale verzekeringen) benoemd. Een onlangs gehouden evaluatie geeft aan dat gericht ingezet moet worden op deze sleutelgebieden.<sup>78</sup> Er kan nog meer synergie bereikt worden tussen bedrijfsleven en kennisinstellingen, de samenwerking tussen departementen en de decentrale overheden ontbreekt en er worden geen doelen gesteld. Met andere woorden, we hebben die gebieden wel aangewezen, maar slagen er niet goed in er een concreet vervolg aan te geven. Het effect van het benoemen van sleutelgebieden is derhalve vooralsnog gering.

Europa kan een rol spelen bij de versterking van de kennisinfrastructuur. Er kan sterker ingezet worden op het binnenhalen van Europese innovatiesubsidies Ook zou

---

76 | Zie Ministerie van OCW (2008). op.cit., blz. 188.

77 | Het CPB (2004) geeft aan dat de specialisatiepatronen van de (semi-)publieke kennisinstellingen en bètagelerichte R&D-bedrijven sterk verschillen (zie CPB (2004). Eenheid of verscheidenheid in onderzoeksagenda's: over de bètagelerichte R&D-specialisatiepatronen van wetenschap en bedrijven in Nederland, *CPB document nr. 74*).

78 | Zie Innovatieplatform (2009). *Voortgang sleutelgebieden en tussentijdse evaluatie sleutelgebiedenaanpak*, Den Haag.

het EU-budget herschikt moeten worden ten gunste van kennis en innovatie.<sup>79</sup> Voor de periode 2014-2020 zou dit voor Nederland in het kader van de financiële perspectieven een prioritaire inzet moeten zijn. Ook is het wenselijk dat binnen Europees verband een recht op intellectueel eigendom ('gemeenschapsoctrooi') tot stand komt. Tevens zijn verdere initiatieven op Europees niveau om de diplomabiliteit in het hoger onderwijs te bevorderen wenselijk.

#### *Het Nederlandse (hoger) onderwijs*

Een goed geschoolde bevolking vormt een belangrijke sleutel tot productiviteitsverbetering. Over het algemeen speelt Nederland nog aardig mee, gezien de PISA en TIMSS-onderzoeken.<sup>80</sup> Maar een dalende trend is zichtbaar. Dat geldt trouwens niet alleen voor het voortgezet onderwijs, maar is ook duidelijk in het hoger onderwijs. Vaak zal als eerste worden geroepen dat er meer geld van de overheid moet komen, maar dit antwoord is te simpel. We zullen naar andere elementen moeten kijken, zoals de structuur van het hoger onderwijs en de vraag wie financieel moet bijdragen aan het hoger onderwijs. Voor een goed R&D-klimaat is het van belang dat excellentie meer gewaardeerd wordt. Een belangrijke vraag daarbij is tevens hoe we het onderwijs beter kunnen laten aansluiten bij de vraag uit het bedrijfsleven. Hierdoor zal ook het private rendement van onderwijs verbeteren (zie ook box 3.1). Vergroten van de flexibiliteit is daarbij essentieel.

#### **BOX 3.1: NAAR EEN HOGER PRIVAAT RENDEMENT VAN HET HOGER ONDERWIJS**

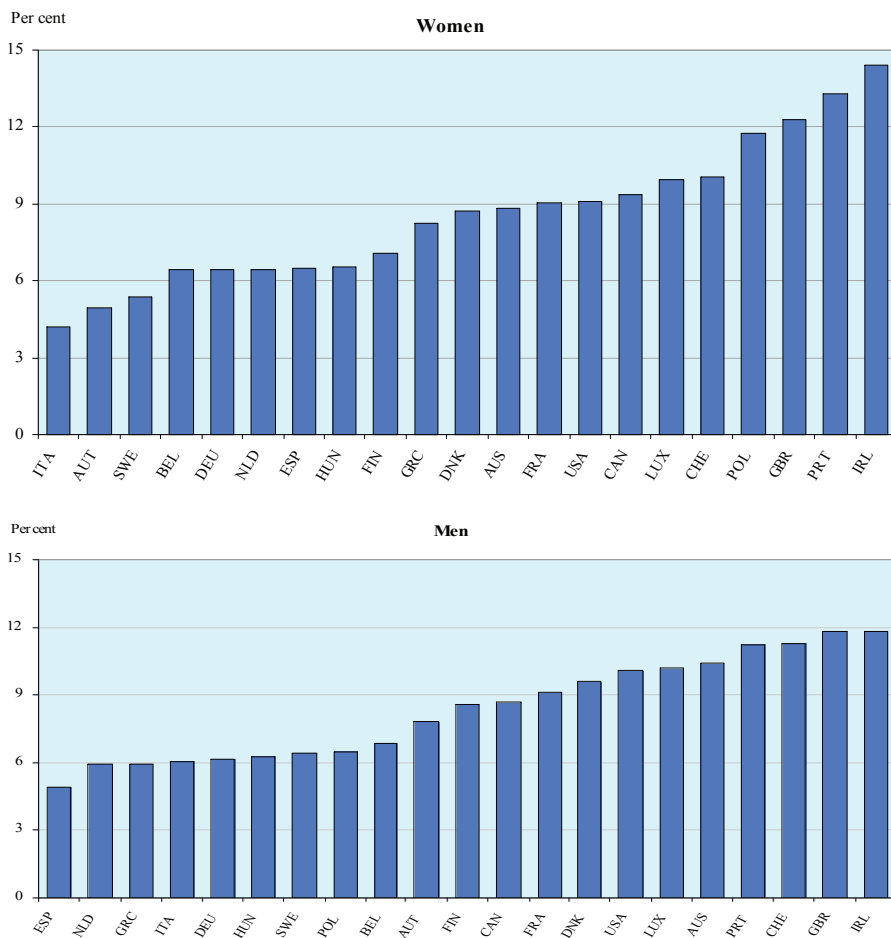
*In een recente studie is de OECD (2008) kritisch over de opbrengst van het Nederlandse hoger onderwijs.<sup>81</sup> De private opbrengsten van een investering in het hoger onderwijs bedragen voor 21 OECD landen tussen 4 % en 14 % (zie figuur 3.1). Het gemiddelde over deze OECD landen is 8½ %. Nederland bevindt zich met een opbrengst van circa 6 % duidelijk beneden het gemiddelde. Verschillende factoren spelen hierbij een rol. Belastingen en met name de progressiviteit beïnvloeden de toekomstige netto-inkomsten van een investering in het hoger onderwijs. Hoge marginale tarieven, die het gevolg zijn van sterke progressiviteit, weerhouden mensen ervan om te investeren in menselijk kapitaal, hetgeen de concurrentiekracht van onze economie vermindert. De vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid is eveneens van belang. Naast de vormgeving van het belasting- en sociale zekerheidsstelsel gaat het uiteraard om de institutionele vormgeving van het hoger*

79 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008d). *De burger en Europa: een christen-democratische visie op de waardengemeenschap EU*. Den Haag, blz. 161 e.v.

80 | Zie OECD (2008a). *Education at a glance*. Parijs. PISA is een grootschalig internationaal vergelijkend onderzoek naar kennis en vaardigheden van 15-jarigen, dat wordt uitgevoerd onder auspiciën van de OESO. Het TIMSS onderzoek richt zich meer op exacte vaardigheden en geeft aan dat de rekenprestaties van de Nederlandse leerlingen geleidelijk zijn afgenomen.

81 | Zie OECD (2008b), *Going for Growth: Economic Policy Reforms*, Parijs, hoofdstuk 5. Met opbrengst wordt bedoeld de verhoging van het looninkomen door het volgen van een studie.

*onderwijs en het stelsel van studiefinanciering. In hoofdstuk 4 wordt onder het profijtbeginsel het laatste besproken. Volgens de OECD is ons systeem van hoger onderwijs matig flexibel is. Op basis van een zogenaamde flexibiliteitsindicator scoort Nederland net onder het gemiddelde.<sup>82</sup>*



**Figuur 3.1 : De private opbrengst van investeringen in het hoger onderwijs**

Een kabinetsdoelstelling is dat de helft van de beroepsbevolking in 2010 een opleiding op hoger onderwijsniveau zou moeten hebben afgerond. Om die doelstelling te realiseren zal in het komende jaar nog stevig getrokken moeten worden. Binnen het

82 | Zie OECD (2008b), op.cit., blz. 99. Deze indicator samengesteld op basis van drie componenten: input- (bv. selectie aan de poort), output- (bv. mobiliteit tussen instellingen) en administratieve flexibiliteit.

MBO is nog een rijk potentieel aanwezig dat (uiteindelijk) naar het HBO zou kunnen doorstromen. In sommige sectoren wordt die stap al veelvuldig gezet, in andere veel minder. Bredere invoering van de associate degree kan een bijdrage leveren aan de realisering van deze doelstellingen.<sup>83</sup>

Binnen het HBO worden slechts enkele masters publiek gefinancierd, binnen het WO bijna alle (met uitzondering van de zgn. postinitiële masters (deze masters zijn bedoeld voor mensen met werkervaring)). Overigens is financiering niet gekoppeld aan de instelling, maar aan de opleiding. Indien een hogeschool een wetenschappelijke master wil verzorgen is dat wettelijk gezien mogelijk, alleen zal dat in de praktijk nogal moeizaam zijn vanwege het ontbreken van een voldoende sterke wetenschappelijke basis. Op hogescholen worden dan ook steeds meer lectoraten ingesteld. Een aandachtspunt is dat zij nog niet overal zijn ingebed in een professionele onderzoeksstructuur.

#### *Naar een leeftijdsonafhankelijke leerplicht*

Nog teveel mensen nemen geen deel aan de arbeidsmarkt en daarmee ook niet aan de samenleving. Vaak is de taal een belemmering of bezit men onvoldoende vaardigheden. Waar bijvoorbeeld immigranten de taal onvoldoende beheersen, komen ze niet in contact met autochtone Nederlanders en is hun positie op de arbeidsmarkt niet rooskleurig. In dit verband dient nagegaan te worden of we kunnen komen tot de invoering van een leeftijdsonafhankelijke leerplicht. Doel is dat iedereen via werk en leren ten minste een Erkenning van Verworven Competenties (EVC) of startkwalificatie dient te halen. Het is van belang dat zo snel mogelijk een voldoende sluitend systeem voor nieuwkomers (of migranten die recent in Nederland zijn gekomen) wordt aangeboden. Zij die niet aan een dergelijke inburgering meedoen, kunnen een korting op de hun uitkering verwachten. Het uiteindelijke doel is om voor iedere Nederlander een leeftijdsonafhankelijke leerplicht in te voeren, waarbij uiteraard een hardheidsclausule geldt voor mensen met gebrekkige vermogens. Hierbij is het ook van belang om schooluitval in het MBO/VMBO-onderwijs tegen te gaan.

### **3.3 Het vergroten we het aanpassingsvermogen van de economie?**

#### *Mededingingsbeleid is cruciaal*

Sinds de jaren tachtig heeft het mededingingsbeleid aan belang gewonnen. In 1998 werd de nieuwe Mededingingswet van kracht met als uitgangspunt het bewaren, het bevorderen of het herstellen van concurrentie tussen ondernemingen. Deze wet moet daarmee consumenten beschermen tegen te hoge prijzen. De maatregelen die werden genomen in het kader van de voltooiing van de interne markt in

---

83 | Sinds het studiejaar 2006-2007 bestaat een nieuw type hoger onderwijs: het Associate degree programma. Een tweejarige studie met een eigen wettelijke graad: de Associate degree (Ad).



Europa hebben een positieve invloed op het bevorderen van eerlijke concurrentie en daarmee versterken zij de positie van de consument.<sup>84</sup> De verdieping en uitbreiding van de interne markt hebben aantoonbare welvaartsvoordelen opgeleverd. Volgens onderzoek van het CPB levert de interne markt de Nederlandse burger zo'n 1500 tot 2200 euro per jaar op.<sup>85</sup> Overigens merkt de SER op dat 'de opbrengst van de interne markt vele malen groter is dan de door het CPB berekende opbrengst van verkiezingsprogramma's.<sup>86</sup> Dit accentueert het belang van de voltooiing van de interne markt. Juist voor een open economie die we in Nederland kennen. Onze economische vooruitzichten zijn in belangrijke mate afhankelijk van de wereldhandel.<sup>87</sup> Deze openheid van de economie is de afgelopen jaren verder toegenomen.<sup>88</sup>

Protectionisme dient dan ook met kracht te worden afgewezen. Juist op dit moment dient met verhoogde inzet gewerkt te worden aan het slechten van belemmeringen voor de werking van de interne markt. De positie van Nederland als 'toegangspoort tot Europa' en de sterke positie als logistiek dienstverlener kan versterkt worden. Hiervoor is Europese harmonisatie van de nationale tolsystemen voor de transportsector noodzakelijk. Grensoverschrijdende problemen dienen opgelost te worden. Bijvoorbeeld op de postmarkt (onder andere de afschaffing van de BTW-vrijstelling voor voormalige nationale postbedrijven) en de financiële diensten (onvoldoende regulering van en toezicht op grensoverschrijdend opererende instellingen en harmonisatie BTW regelgeving van verzekerings- en financiële markten).<sup>89</sup>

De kapitaalmarkt verdient extra aandacht. De financiële crisis heeft de noodzaak van goed internationaal toezicht in financiële markten aangetoond. Een belangrijke oorzaak van de financiële crisis is dat banken in hun gerichtheid op korte termijn winst ondeugdelijke en niet transparante financiële producten op de markt hebben gebracht en risico's hebben veronachtzaamd.<sup>90</sup> Deze financiële crisis zal leiden tot strikter toezicht en betere normen die bijvoorbeeld het wegstoppen van

---

84 | Een recente evaluatie geeft aan dat consumenten baat hebben bij dit beleid (zie P. Kalbfleisch e.a. (2008). *Trust en antitrust. Beschouwingen over 10 jaar Mededingingswet en 10 jaar NMa*, Den Haag).

85 | Zie B. Straathof, G.J. Linders, A.M. Lejour en J. Mohlmann (2008). *The Internal Market and the Dutch Economy Implications for Trade and Economic Growth*, CPB Document no. 168, Den Haag.

86 | SER (2009). *Europa 2020: de nieuwe Lissabon strategie*. SER advies 09/04, blz. 67.

87 | De groei van de uitvoer volgt bijna een op een de groei van de wereldhandel. Zie bijvoorbeeld CPB (2009a). op.cit., p. 54, figuur 2.24.

88 | De uitvoer bedroeg in 2008 457 miljard euro, de invoer 409 miljard euro, waardoor een handelsoverschot van 48 miljard euro resulteerde. Het BBP bedroeg 594 miljard euro in 2008. De uitvoer is derhalve 77% van het BBP. Tien jaar eerder, in 1998, was dit percentage nog maar 56%. De uitvoer bedroeg toen 191 miljard euro en het BBP was 341 miljard euro.

89 | Zie VNO-NCW/MKB (2008). *Wanneer wordt het echt 1992? Concrete voorstellen om de interne markt te voltooiën*. Den Haag. Het CPB geeft aan dat de lange termijn effecten van Europese integratie driemaal groter kunnen, mits de interne markt verder wordt voltooid (zie Straathof et al. (2008), op.cit.).

90 | Zie hiervoor de lezingen van christendemocratische prominenten over de kredietcrisis (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009a). op.cit.)

risico's buiten de balans voorkomen. Het is echter een misvatting dat alleen een sterkere rol van de overheid kan volstaan. Als mensen zich schaamteloos willen verrijken ten koste van anderen staat de overheid voor een schier onmogelijke taak. Er zijn dan zoveel regels nodig dat elke ondernemingszin wordt verstikt. Het is van groot belang dat mensen zelf hun verantwoordelijkheid nemen. Voor ons als christendemocraten is de meest werkbare vorm dan het Rijnlandse model, met een kleine maar wel een sterke overheid én een sterk ontwikkeld maatschappelijk middenveld.<sup>91</sup> Op die wijze kunnen sociale partners, burgers en bedrijven hun verantwoordelijkheid waarmaken, worden de scherpe kanten van het kapitalisme weggeveild, maar blijft de kracht van het kapitalisme behouden. Daarbij is het wel van belang dat de binnenlandse productmarkten niet worden afgeschermd. Met name op basis van de nieuwe Mededingingswet zijn zelfregulering en kartelvorming inmiddels behoorlijk teruggedrongen.<sup>92</sup>

#### *Houd de essentiële knooppunten bereikbaar*

Voor productiviteitsgroei is een toereikende infrastructuur een essentiële voorwaarde. Het is belangrijk dat de bedrijven en instellingen die van strategisch belang zijn voor de concurrentiekracht van Nederland bereikbaar blijven. Hierbij doelen we op de bereikbaarheid van de mainports (Rotterdamse haven en vervoersclusters rond Schiphol) en het cluster van zakelijke en financiële dienstverlening in de Randstad. De aandacht moet daarbij eveneens uitgaan naar de bereikbaarheid van andere economische knooppunten, zoals Brainport Eindhoven, het logistiek knooppunt Venlo, het energieknooppunt in Groningen en de driehoek Wageningen-Nijmegen-Enschede (gericht op voedseltechnologie, gezondheidszorg en biotechnologie). Daarbij gaat het niet alleen om het wegtransport<sup>93</sup> maar ook om het transport via het spoor, het water, de lucht en de kabel.<sup>94</sup> Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is voornemens een apart rapport uit te brengen over de infrastructuur, waarbij aandacht zal worden besteed aan het genereren van meer private middelen<sup>95</sup> en een andere vormgeving van het beheer van de (weg)infrastructuur. In het bijzonder dient te worden nagegaan of de rol van pensioenfondsen bij de financiering van langjarige infrastructuurprojecten. Zeker in combinatie met de benutting van het profijtbegin-

---

91 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009c). *De bloedsomloop van de samenleving: een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen*. Den Haag, in het bijzonder hoofdstuk 7. Op 16 december 2009 zal dit rapport gepresenteerd worden.

92 | Zie hiervoor N. Wellink, P. Cavelaars (2001). "De ontwikkeling van de Nederlandse economie: zijn de polderinstituten klaar voor de toekomst?" In: R. Gradus, J. Kremers en J. van Sinderen (red.), *Nederland Kennisland?*, Stenfert Kroese, 17-34.

93 | Hierbij is het ook van belang om ook te investeren in het onderliggend wegennet om zo de robuustheid van het totale netwerk te laten toenemen.

94 | Op dit moment bezit Nederland 15 % van de wereldwijde internetcapaciteit. Het is van belang om deze voorsprong te behouden.

95 | In dit verband wordt ook gewezen op het rapport van de commissie Ruding ( zie Ministerie van V&W (2009). *Op de goede weg en het juiste spoor*. Den Haag ).

sel liggen hier naar onze overtuiging diverse mogelijkheden om nader uit te werken (zie hoofdstuk 4).

*Laat de woningmarkt beter functioneren*

Door het beter laten werken van specifieke markten kan de productieve kracht worden vergroot. Zo is het algemeen bekend dat het Nederlandse ruimtelijk orderingsbeleid heeft geleid tot een mismatch van vraag en aanbod op de woningmarkt, zowel kwalitatief als kwantitatief.<sup>96</sup> Mensen zijn bereid om te investeren in hun woonomgeving maar moeten daartoe wel de mogelijkheid krijgen. In de afgelopen jaren zijn de woonwensen van mensen onvoldoende gehonoreerd en zijn er te weinig woningen met de juiste kwaliteit gebouwd. In een rapport dat het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA eind 2008 heeft uitgebracht worden voorstellen gedaan om de woningmarkt beter te laten functioneren.<sup>97</sup> Voorgesteld wordt om de woningmarkt te laten ontspannen door meer en betere bouwlocaties. Ook kan de verkoop van corporatiewoningen soelaas bieden om meer beweging op de woningmarkt te krijgen. Met de opbrengsten kunnen woningcorporaties nieuwe woningen bouwen en investeren in wijken en buurten. Daarbij is het van belang dat corporaties buiten de eigen omgeving actief kunnen zijn en dat aan de kortingen van gemeenten op de uitgifte van grond aan de woningcorporaties een einde komt. Vormen van benchmarking zijn essentieel om corporaties scherp te houden.<sup>98</sup> Goede samenwerking tussen de drie belangrijkste partijen rijk, gemeenten en corporaties is hierbij wezenlijk. Een nieuw Rijnlands model voor de woningcorporatiesector kan de woningbouw een enorme stimulans geven. Het vermogen van deze maatschappelijk ondernemingen wordt daarmee aangewend voor wonen. In feite betekent de bovenstaande gedachtelijn dat het productieve vermogen, dat nu nog in de grond zit en in de woningvoorraad van corporaties, productief wordt aangewend.

De mismatch op de woningmarkt wordt ook in de hand gewerkt door de huurregulering door de overheid<sup>99</sup>, die onvoldoende mogelijkheden biedt voor differentiatie van huurwoningen naar prijs en kwaliteit. Dit aspect komt aan de orde bij het profijtbeginsel. Voor de hypotheekaf trek wordt verwezen naar de paragraaf over de fiscale infrastructuur.

---

96 | Zie bijvoorbeeld P. Besseling, L. Bovenberg, G. Romijn en W. Vermeulen (2008). De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies. In: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *Agenda voor de woningmarkt: Preadviezen 2008*, Amsterdam: KVS, blz. 13-77.

97 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008b). *De woningmarkt in beweging. Naar een markt die werkt*. Den Haag.

98 | Deze governance structuur is nader uitgewerkt in Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008b, blz. 123-141)

99 | Tot aan de liberalisatiegrens van 631 euro in 2008 zijn huurwoningen gereguleerd en mogen de huren maximaal stijgen met de inflatie.

### *Benut kansen bij energie*

Een betrouwbare en betaalbare energievoorziening is van groot belang. Daarbij vereist goed rentmeesterschap dat deze voorziening voor de lange termijn verzekerd is en dat schade aan het milieu en extra CO<sub>2</sub>-uitstoot beperkt worden. Duurzaamheid dient zoveel bereikt te worden via marktconforme, innovatieve oplossingen en niet zozeer via subsidies. Nadrukkelijk dient ook de mogelijkheid van extra kernenergie te worden ingebracht.<sup>100</sup> Bij deze opgave liggen veel kansen voor Nederland. Zo kan Nederland zijn sterke rol als gasland in de toekomst blijven spelen door zich te ontwikkelen tot een spil in het Europese gasnetwerk ('Holland Hub'), dankzij de flexibiliteit van het Groningengasveld, de goede infrastructuur, mogelijkheden tot gasopslag en de aanlandingsmogelijkheden voor LNG (vloeibaar gemaakt aardgas). Tevens biedt de combinatie van onze landbouwkennis, de goede bereikbaarheid via onze havens en de aanwezige chemische industrie een grote kans tot de hoogwaardige toepassing van biomassa en -gas, niet alleen als brandstof maar ook bijvoorbeeld als grondstof voor chemische processen. Een ander kansrijk gebied is energiebesparing. Zowel voor de gebouwde omgeving als voor bedrijfsprocessen is er nog voldoende ruimte voor innovaties.

Juist door ons te richten op duurzame oplossingen, worden exportmogelijkheden gecreëerd voor de Nederlandse industrie. Door de problemen serieus te nemen en ze aan te gaan, kan Nederland een voorsprong opbouwen. Maatschappelijke problemen bieden even zovele kansen voor productiviteitsgroei.<sup>101</sup>

## **3.4 Slotbeschouwing**

Het voorafgaande bevat een ambitieuze agenda om de productiviteit te verbeteren. Het gaat hierbij om een agenda betreffende het kennisinfrastructuurbeleid, het mededingingsbeleid en het beter laten werken van onze grond- en woningmarkt. Verbeteringen in de fiscale infrastructuur en vermindering van de administratieve lasten, waarover het volgende hoofdstuk gaat, leveren eveneens een bijdrage aan de productiviteitsverbetering. Deze maatregelen moeten het mogelijk maken dat jaarlijks een extra structurele economische groei van ¼ % wordt gegenereerd.<sup>102</sup> Hierdoor zal het draagvlak voor collectieve voorzieningen verbeterd worden en wordt 1% van de houdbaarheidsopgave nader ingevuld.

Daarbij moeten we rekening houden dat de verhoudingen in de wereld als gevolg van de crises behoorlijk kunnen gaan wijzigen. Hier liggen zowel kansen

---

100 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005). *Keuzes voor duurzaamheid. Energie op de drempel van de transitie*, Den Haag.

101 | Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005), *Vernieuwen met ambitie*, Den Haag. De website [www.maatschappelijke-vernieuwers.nl](http://www.maatschappelijke-vernieuwers.nl) laat voorbeelden zien van private initiatieven die bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen.

102 | Deze economische groei komt bovenop de groei uit het basisscenario. Doorrekening van de verkiezingsprogramma's in 2006 laat zien dat een dergelijke extra structurele groei haalbaar is (zie CPB (2006), op.cit, blz. 21-22).

## OP WEG NAAR HOUBARE OVERHEIDSFINANCIËN:

als bedreigingen. Kansen omdat Nederland veel kennis en expertise heeft op het terrein van voedsel, klimaat en water, de belangrijkste mondiale vraagstukken. Bedreigingen omdat de rest van de wereld ook niet stilzit en fors investeert in R&D en onderwijs. De afgelopen jaren zijn dan ook verschillende initiatieven genomen om onze kennisinfrastructuur beter op de kaart te zetten maar er is meer nodig om de productiviteitsopdracht te realiseren. Spannende vraag is of extra publieke middelen voor de kennisinfrastructuur nodig zijn (en dus op andere terreinen extra omgebogen moet worden) of dat volstaan kan worden met een beter verdelingsmechanisme, minder rompslomp, inzet van begrotingsmiddelen elders of het aantrekken van meer Europees geld.

## **4 | Een slagvaardige en kleinere overheid**

## 4.1 Inleiding

De christendemocratie gaat uit van een kleinere en slagvaardiger overheid, die de kerntaken adequaat uitvoert, een kleiner beslag legt op de economie en ruimte geeft aan de samenleving. In onze visie ligt de kracht in de samenleving en dient de overheid –waar mogelijk- die kracht te faciliteren. Al voor de crisis trok het WI de conclusie dat de invloed van de overheid op het maatschappelijke leven te groot is geworden en we de rol van de overheid te vanzelfsprekend zijn gaan vinden op terreinen waar eigenlijk de samenleving zelf aan zet is.<sup>103</sup> De financiële crisis vormt een extra aanleiding om de omvang van de overheid nader te bezien. Naar ons oordeel is de overheid uit haar voegen gegroeid. Volgens de hoogleraar Trommel is sprake van “ een gulzig bestuur.”<sup>104</sup> Hij constateert dat bestuurders zich regelmatig buiten de oevers van de rechtstaat en de democratie begeven om daarbij te streven naar een ordentelijke maatschappelijke orde. De geschiedenis leert dat men deze hooggespannen verwachtingen niet kan waarmaken en de weg is dan ook “geplaveid met teleurstellingen.”<sup>105</sup>

Er wordt in dit rapport een lans gebroken voor meer bestuurlijke bescheidenheid. Dit betekent dat de overheid op een aantal terreinen een stap terug zal moeten doen en daarmee ruimte geeft aan de samenleving. Dit kan overigens ook betekenen dat sommige taken, die nu belegd zijn bij publieke uitvoeringsorganisaties, weer dichterbij de overheid gebracht worden. In dit hoofdstuk zetten we dit nader uiteen. Een slagvaardige en solide overheid is van groot belang voor ons vestigingsklimaat en vertrouwen in de overheid. De overheid moet essentiële vragen die op haar afkomen snel en adequaat kunnen afhandelen. We zullen in paragraaf 4.2 aangeven welke veranderingen in het openbaar bestuur noodzakelijk zijn. Het openbaar bestuur moet meer ten dienste staan van burgers. In paragraaf 4.3 zullen we aangeven dat het profijtbeginsel meer toegepast dient te worden. Niet alleen om private middelen te genereren, maar ook omdat mondige burgers zelf keuzen willen maken. Ook dit zullen we op een aantal terreinen uitwerken.

In dit rapport gaan we in het bijzonder in op de vraag hoe we ruimte scheppen voor het bedrijfsleven – de motor van de economie. De overheid oefent met regelgeving invloed uit op het functioneren van ondernemingen, onder andere met sociale wetgeving, fiscale regels en de regels voor het ondernemingsbestuur (de zogenaamde corporate governance regels). Voor ons vestigingsklimaat is het van groot belang dat deze regels voorspelbaar en de daarmee samenhangende administratieve lasten beperkt zijn. In de afgelopen jaren zijn stappen gezet om de administratieve

---

103 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2006). *Investeren in participeren*, Den Haag, in het bijzonder pp. 102-104.

104 | Zie W. Trommel (2009). *Gulzig bestuur*. Oratie uitgesproken op 17 september jl. bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar beleids- en bestuurswetenschappen aan de VU.

105 | Zie J.A.A. van Doorn (2009). *Herfsttij der democratie* (opgenomen in *Nederlandse democratie, historische en sociologische waarnemingen*. Mets & Schilt, Amsterdam).

lasten terug te dringen. Verdere stappen zijn echter noodzakelijk en die worden in paragraaf 4.4 nader uitgewerkt.

## 4.2 Naar een kleiner en effectiever openbaar bestuur

Bij een moderniseringsagenda voor de Nederlandse economie past ook een ander openbaar bestuur. De sterk verticale organisatie van het openbaar bestuur en de sterke gerichtheid op rechtmatigheid, onzekerheidsreductie en gelijkheid remmen innovatie en productiviteit. Ook is het evident dat 26 autonome politieregio's de operationaliteit en efficiëntie van het politieapparaat niet ten goede komt. Tevens belemmert soms 'een stammenstrijd tussen departementen' de vernieuwingskracht, die in dit tijdsgewricht zo noodzakelijk is. Het aantal ambtenaren op centraal niveau en het aantal specifieke uitkeringen is deels al teruggebracht.<sup>106</sup> Dit is prima, doch verdere stappen zijn nodig en hierin past een andere inrichting van het openbaar bestuur. Daarbij dient het te gaan om een andere departementale indeling van de rijksoverheid alsmede een efficiëntere verdeling van verantwoordelijkheden tussen centrale en decentrale overheden. Zo wordt in hoofdstuk 5 voorgesteld om (een gedeelte van) de WW te decentraliseren naar gemeenten om daarmee hun rol als regisseur van het lokale arbeidsmarktbeleid waar te maken. Daarbij is het wel van belang dat voldoende lokale slagkracht wordt ontwikkeld. Soms kan gemeentelijke herindeling hier een bijdrage aan leveren, in veel gevallen zijn ook andere vormen van samenwerking denkbaar.<sup>107</sup> Tevens dient de rol en de taak van de provincies, ook in relatie tot de waterschappen en gemeenten, tegen het licht te worden gehouden, zodat taken niet door meerdere bestuurslagen worden uitgevoerd en men onnodig tijd en geld stopt in de afstemming. Daarbij dienen de geldstromen en de taken van met name provincies en waterschappen meer met elkaar in overeenstemming te worden gebracht.

Hierbij moet bijzondere aandacht worden besteed aan de Randstad.<sup>108</sup> De ruimtedruk is er enorm, de mobiliteit een heel groot probleem, de grotestadsproblematiek het meest nijpend en gaat het om een gebied waar Nederland zestig procent van zijn nationaal inkomen verdient. Tegelijkertijd is de bestuurlijke constellatie nergens ingewikkelder dan juist in de Randstad en dit vraagt om fundamentele overdenking. Voor de Randstad zou een bundeling van sommige provincies en een versterkt lokaal bestuur een denkbare mogelijkheid kunnen zijn. De herziening van het openbaar

---

106 | De inhuur van externen dient tegelijkertijd beperkt te worden.

107 | Gedacht kan worden aan vormen van in- en uitbesteding (het zogenaamde Ten Boer model) of gemeentelijke samenwerking zoals vormgegeven in het BEL-model (d.i. een gemeenschappelijke werkorganisatie van een aantal zelfstandige gemeenten) of het Dordrecht model (d.i. de centralisatie van bedrijfsvoering). Bij gemeentelijke samenwerking is het van belang om te werken aan een 'WGR-lightvariant' met minder bestuurlijke drukte.

108 | Zie ook toespraak Minister-president J.P. Balkenende op het 2009 jaarcongres IPO ([www.minaz.nl](http://www.minaz.nl)).



bestuur zou aan geloofwaardigheid winnen, indien ook het aantal leden in vertegenwoordigde lichamen wordt teruggebracht.<sup>109</sup>

*Ook de ondersteuning moet lean en mean*

Het herstel van verantwoordelijkheden in de samenleving is gebaat bij regels op hoofdlijnen en meer zelfregulering. De overheid heeft soms een te grote greep op het maatschappelijke leven. Dit vertaalt zich in te veel regels en te weinig ruimte voor maatschappelijke partijen. Het te ongeclausuleerd denken in termen van publiek belang stimuleert de regelgeving en verlengt de procedures, omdat daarmee de verantwoordelijkheid van de overheid veel omvangrijker wordt dan bij het denken vanuit de samenleving het geval zou zijn. Wanneer de overheid terugtreedt en meer ruimte laat aan bedrijven, maatschappelijke ondernemingen en burgers kan het aantal ambtenaren verminderen. Het personele zwaartepunt zou moeten liggen bij de dienstverlening zelf en veel minder bij de regels, de controle en de inspectie. Daarvoor is een cultuurverandering nodig.

Bij het opstellen van regels moet niet een dicht regelend wantrouwen of angst leidend zijn, maar het eigen initiatief van de samenleving. Ook regelgeving kan niet voorkomen dat er af en toe iets misgaat. Fouten zijn immers menselijk. Het domein waarover de regelgeving gaat, moet worden beperkt, door meer te vertrouwen en aan te koersen op horizontale verantwoording. Uiteraard is het van belang dat essentiële normen goed gehandhaafd blijven. Maar er moet voor gewaakt worden dat de mandaten van toezichthouders met nog meer beleidsregels worden opgerekt, waardoor bureaucratie in een andere gedaante terugkeert. Plannen die worden ontwikkeld om het toezicht te stroomlijnen, zijn toe te juichen. Met name in het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming zouden we moeten komen tot een bundeling van het toezicht.

Het resultaat is niet alleen een andere overheid, maar ook een kleinere overheid. Dit leidt uiteindelijk tot substantiële besparingen op de overheidsuitgaven en op uitgaven voor bureaucratie bij maatschappelijke organisaties en bedrijven. Omdat overgangsmaatregelen nodig zijn, zullen de structurele effecten groter zijn dan de korte termijneffecten. Maar belangrijker is nog dat de bureaucratie afneemt en de dynamiek toeneemt.

*Bezie ook specifieke sectoren*

Tevens gaat het om de inrichting van de overheid bij sectorale thema's zoals de gezondheidszorg, het gezins- en jeugdbeleid en de arbeidsmarkt. Deze sectoren zijn onverantwoord complex georganiseerd, de wetgeving is zeer ingewikkeld en er zijn

---

109 | Zie toespraak van Staatssecretaris A. Bijleveld op congres 'Staat van dualisering' op 25 juni 2008 (zie [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)). Zij stelde een besparing van 10 % voor.

vele financieringsstromen.<sup>110,111</sup> Ook zijn veel overheidslagen betrokken.<sup>112</sup> De burgers zien door de bomen het bos niet meer.

Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA wil in een tweetal rapporten specifiek hier aandacht aan besteden. We zijn voornemens een rapport uit te brengen over jeugd- en gezinsbeleid. Hierin zal aan de hand van specifieke voorbeelden uit deze sector aandacht worden besteed aan het beperken van bureaucratie. Ook de onderkant van de arbeidsmarkt en de vormgeving van de scholings- en reïntegratiemarkt vraagt om een aparte uitwerking in een WI-rapport.

#### *Integreer de ANW en de bijstandswet*

Op veel terreinen kan de uitvoering worden gestroomlijnd. Laten we een voorbeeld geven. De Algemene Weduwen- en wezenwet (AWW) is in 1995 vervangen door de Algemene Nabestaandenwet (ANW). De AWW was een inkomensafhankelijke basisvoorziening bestemd voor weduwen en wezen tot 65 jaar. De ANW is daarentegen een inkomensafhankelijke voorziening met een basisvoorziening op minimumniveau vergelijkbaar met de bijstand. In beginsel hebben veel mensen recht op een ANW-uitkering in het geval de partner overlijdt. Vanwege de toenemende arbeidsparticipatie is het echter vaak zo dat dit recht geheel of gedeeltelijk wordt weggetoetst, omdat de langst levende partner over voldoende inkomsten beschikt. Hierdoor is het aantal ANW-uitkeringen gedaald van 200.000 in 2000 tot 120.000 in 2008. Deze trend zal zich de komende jaren voortzetten en het verdient derhalve aanbeveling om de ANW te integreren in de bijstand. De nieuwe groep ANW-gerechtigden dient gevrijwaard te worden van een vermogenstoets. Voorts ligt het voor de hand om de sollicitatievrijstellingen en de inkomstenverrekening in de ANW en de bijstand gelijk te schakelen. Voor mensen verandert niets in de uitkeringshoogte, wel wordt de uitvoering vereenvoudigd. Dit leidt tot lagere uitkeringslasten en uitvoeringskosten, omdat in veel gevallen slechts eenmaal een inkomenstoets hoeft plaatsvinden, hetgeen de regeling ook minder fraudegevoelig maakt. Bovendien worden twee loketten geïntegreerd tot één loket.

### **4.3 Benut het profijtbeginsel**

Een welvarender bevolking kan een grotere verantwoordelijkheid dragen voor de financiering van bepaalde diensten, die voorheen (volledig) collectief gefinancierd werden. Dit geldt mede omdat technologische ontwikkelingen het mogelijk maken om prestaties in toenemende mate toe te rekenen aan individuen. Wat vroeger een

---

110 | De Onderwijsraad (2009) constateert dat veel initiatieven op het terrein van levenslang leren met name door departementen (EZ, OCW en SZW) worden genomen, die elkaar deels overlappen (zie Onderwijsraad (2009). *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen*. Den Haag).

111 | De webpagina financieel leren en werken geeft aan dat er 1400 subsidieregelingen zijn (zie <http://financieel2.lerenwerken.nl>).

112 | Zie ook advies van de commissie Paas (VNG (2009). *Van klein naar groot*. Den Haag).

publiek goed was, krijgt steeds meer private aspecten. Dat biedt perspectieven op een andere manier van financiering, waarbij een groter deel van de dienstverlening wordt gefinancierd met private middelen door de gebruikers van de dienstverlening. Daarbij is wel essentieel dat collectieve basisvoorzieningen voor iedereen toegankelijk blijven en dat de overheid toeziet op de (basis)kwaliteit. Dit kan leiden tot een dienstverlening die beter afgestemd is op de vraag en tot een betere kwaliteit. Aanbieders zullen zich immers meer richten op de pluriforme wensen van de burger in plaats van het binnenhalen van collectieve middelen en het voldoen aan regels. Aanbieders kunnen meer gebruik maken van een grotere en gerichtere toestroom van private middelen. Dit kan de kwaliteit van het aanbod en de arbeidsproductiviteit ten goede komen. Een verdere stijging van de kwaliteit van deze publieke voorzieningen lijkt dan ook mogelijk door die meer dan nu voor rekening van de gebruikers te laten komen. Daarnaast draagt het bij aan de houdbaarheid van de collectieve uitgaven. Met de toepassing van het profijtbeginsel kunnen we dus voorkomen dat publieke voorzieningen uiteindelijk verschromelen omdat op een bepaald moment de lasten niet meer (volledig) collectief opgebracht kunnen worden. Een bijkomend voordeel is namelijk dat lagere specifieke overheidssubsidies en een grotere inzet van private middelen de publieke dienstverlening minder afhankelijk maken van de grillen van de politiek. Hieronder wordt dit uitgewerkt voor hoger onderwijs, vervoer en huren.<sup>113</sup> Voor de zorg wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

#### *Het hoger onderwijs*

Een van de sectoren waar een bredere toepassing van het profijtbeginsel kansrijk is, is het hoger onderwijs. Het verdient aanbeveling om studenten (of hun ouders) in staat te stellen zelf meer aan het hoger onderwijs bij te dragen, zoals ook de OECD adviseert.<sup>114</sup> Dit kan de kwaliteit van het hoger onderwijs verbeteren. Bovendien verbetert het de prikkel voor studenten om de juiste keuze te maken en de duur van de studie te beperken. Daarbij zijn ook vormen van collegegelddifferentiatie van belang en verdient het aanbeveling om de instellingen meer armslag te geven. Een aandachtspunt bij de verhoging van de collegegelden vormt de vraag of dit leidt tot een vermindering van het aantal studenten. De OECD geeft aan dat niet het geval hoeft te zijn als er een adequaat stelsel van studieleningen bestaat. Op die manier kunnen we het onderwijs versterken met privaat geld en de toegankelijkheid waarborgen via een leenstelsel. Het huidige leenstelsel biedt daartoe een prima basis. Voor christendemocraten is het wel essentieel dat ouders de mogelijkheid krijgen te sparen voor de studie van hun kinderen. Wij wijzen dus het systeem van verplichte leningen af.

---

113 | Overigens is ook bij andere terreinen zoals de cultuur toepassing van het profijtbeginsel denkbaar.

114 | Zie OECD (2008b), op.cit., blz. 101-103.

### *Huurdifferentiatie*

Eerder is aangegeven dat de mismatch op de woningmarkt in de hand wordt gewerkt door de huurregulering door de overheid<sup>115</sup>, die onvoldoende mogelijkheden biedt voor differentiatie van huurwoningen naar prijs en kwaliteit. De doorstroming van goedkope naar duurdere huurwoningen stagneerde omdat de prijzen van koopwoningen sneller stegen. Gevolg is dat huurders met een inkomen boven modaal in een sociale huurwoning blijven wonen. Om de markt beter te laten werken zouden huurstijgingen boven de inflatie mogelijk moeten zijn.<sup>116</sup> Ook zou bij de waardering van de woning rekening moeten worden gehouden met de WOZ-waarde, waardoor de marktwaarde beter in de huurprijs doorklinkt dan in het huidige woningwaarderingstelsel. Dit betekent ook dat delen van de woningmarkt geliberaliseerd worden. Dergelijke aanpassingen hebben twee voordelen. Er komt meer privaat geld beschikbaar voor de woningmarkt en voor mensen met een laag inkomen blijft de sociale huurmarkt toegankelijk.

### *Verkeer*

Op dit moment worden de plannen uitgewerkt voor het rekening rijden. Dit systeem zou volgens de huidige inzichten in 2012-2018 operationeel zijn. Het uitrollen van dit systeem versterkt de mogelijkheden voor de toepassing van het profijtbeginsel. Bij rekening rijden wordt de betaling per kilometer gekoppeld aan het bestemmingskarakter van de middelen, die de automobilist opbrengt. Het is daarbij ook mogelijk om een expliciete koppeling te maken met de infrastructuurprojecten, zoals die ook in hoofdstuk 3 aan de orde zijn geweest. Een mogelijkheid is ook dat we met private financiers zoals pensioenfondsen afspraken maken over dat zij (een gedeelte van) de bestemmingsheffing krijgen in ruil voor private financiering. Op die wijze zou een vliegwielt kunnen ontstaan voor het oplossen van de belangrijkste knelpunten.

## **4.4 Minder en betrouwbare regels voor het bedrijfsleven**

### *Verminder de administratieve lasten*

Regels resulteren voor bedrijven in administratieve lasten en hebben daarmee een ongunstig effect op de arbeidsproductiviteit. Onder de kabinetten Balkenende zijn tussen 2003 en 2007 de administratieve lasten met circa 25% verminderd. De belangrijkste verminderingen betroffen de samenvoeging van de inning van de loonbelasting en de premies voor de werknemersverzekeringen, een gedeeltelijke uniformering van het loonbegrip ('de operatie Walvis') en de aanpassing van de regels voor het opmaken van jaarrekeningen. Daar stond tegenover dat in dezelfde kabinetsperiode ook administratieve lastenverzwaringen hebben plaatsgevonden. Naast fiscale

---

115 | Tot aan de liberalisatiegrens van 631 euro in 2008 zijn huurwoningen gereguleerd en mogen de huren maximaal stijgen met de inflatie.

116 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008b, op.cit., blz. 166). Hierin wordt voorgesteld om de huren met 1 á 1½ % per jaar boven inflatieniveau te laten stijgen.

verzwaringen zoals de in 2006 ingevoerde maatregel dat het privégebruik van een door de werkgever ter beschikking gestelde auto voortaan via de werkgever loopt, gaat het om de Zorgverzekeringswet. Het in 2007 aangetreden kabinet Balkenende IV heeft in het coalitieakkoord de ambitie opgenomen om de administratieve lasten nog eens met 25 procent te verminderen. Niet geheel duidelijk is of dit percentage wordt gehaald, alhoewel in deze kabinetsperiode belangrijke stappen worden gezet door bijvoorbeeld het Wetsvoorstel Uniformering Loonbegrip.

Verdere terugdringing van administratieve lasten is wenselijk. Hierbij is het wel van belang om bij de bron te beginnen zoals betere regelgeving op hoofdlijnen en de inzet van de juiste instrumenten. Tevens is in het toezicht op de naleving nog de nodige winst te behalen. Bij het streven naar administratieve lastenvermindering past ook de invoering van horizontaal toezicht (zie ook hiervoor). In het rapport over *de sociale vlaktaks* zijn door het WI voorstellen gedaan om te komen tot één loonbegrip voor de fiscaliteit, de zorgverzekeringswet en de sociale verzekeringen.<sup>117</sup> Dit kan in twee stappen, waarbij de eerste stap al deze kabinetsperiode genomen wordt door het Wetsvoorstel Uniformering Loonbegrip. De tweede stap betreft de brutering van de ZVW. Het voorstel is om de tweede stap te combineren met de introductie van een vlaktaks. Tezamen met een integrale vereenvoudigingsoperatie van de grondslag van loonheffingen<sup>118</sup> zal dit leiden tot een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten, een zeer inzichtelijk loonstrookje voor werknemers alsmede een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. Daarnaast is een slag te maken met betrekking tot de ontwikkeling van de regeldruk, waarvoor de Europese Unie verantwoordelijk is.<sup>119</sup> Zo lopen ondernemers met intracommunautaire transacties aan tegen verschillen in implementatie van BTW regelgeving en loonvoorschriften.

Ook kunnen de administratieve lasten voor burgers naar beneden.<sup>120</sup> Te vaak moeten we meerdere malen dezelfde gegevens vermelden voor instanties in de zorg, sociale zekerheid en jeugdzorg en kan meer gebruik gemaakt worden van internet. Ook kunnen regels voor (bouw)vergunningen op lokaal niveau vereenvoudigd worden.

#### *Vernieuw de corporate governance regels*

Regels voor goed ondernemingsbestuur zijn essentieel voor het vestigingsklimaat. Voor christendemocraten gaat het om een goede balans tussen de belangen van

---

117 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009). *Een sociale vlaktaks: naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen*. Den Haag.

118 | Zo verdient het aanbeveling om de verhuiskosten- en thuiswerkregeling voortaan vorm te geven via (beperkte) forfaitaire vergoedingen en de regels voor de gemengde kosten verder te vereenvoudigen. Ook verdient het aanbeveling om de fietsregeling af te schaffen, omdat de administratieve lasten in geen verhouding lijken te staan tot het effect (zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009b), op.cit., blz. 42). Een eerste aanzet wordt gegeven in de werkkostenregeling, die in 2010 ingaat.

119 | Zie ook SER (2009). op cit., blz. 68.

120 | Zie ook Ministerie van BZK (2009). *Betere dienstverlening met minder regeldruk: versnellingsagenda 2009-2010*, Den Haag.

diverse stakeholders in een onderneming. In de afgelopen jaren is wel heel veel nadruk gelegd op het belang van de aandeelhouders en het maximaliseren van de aandeelhouderswaarde. Met een ondernemingsgewijze productie is overigens niets mis, maar essentieel is wel dat aandeelhouders gericht zijn op de lange termijn en een duurzame economische groei. Een aantal handreikingen staat in de notitie “Vestigen en Vertrouwen”, die in 2008 is opgesteld door de CDA Tweede Kamer fractie en het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.<sup>121</sup> Om aandeelhouders voor langere tijd aan een vennootschap te binden, stelt het CDA voor om deze aandeelhouders te ‘belonen’ met voorrechten, zoals loyaliteitsdividend, meervoudig stemrecht of flexibel stemrecht. Bovendien kan een adequate regeling die zorgt voor helderheid over de identiteit van de economisch en juridisch gerechtigden op aandelen aandeelhoudersactivisme tegengaan en de problemen met *empty voting* constructies voorkomen. Inmiddels heeft het kabinet een wetsvoorstel naar de Kamer gestuurd dat aandeelhouders verplicht meer openheid te geven over hun intenties met de gekochte aandelen en de drempel voor de meldingsplicht verlaagd naar 3%. Omdat dit soort regels omzeild kan worden door gebruik te maken van opties en andere derivaten is het van belang om hier een regeling voor te treffen.

Daarnaast is het belangrijk dat politiek en overheid een permanent commitment tonen richting ‘centres of excellence’ en bedrijven die van strategisch belang zijn voor de concurrentiekracht van Nederland. Overigens wordt in betreffende notitie aangegeven dat het niet voor de hand ligt om te pleiten voor het invoeren van een algemene extra beschermingslaag voor wat betreft de eigendom van of zeggenschap in bedrijven in strategische sectoren.<sup>122</sup> Wel kan het voor de hand liggen dat de overheid essentiële bedrijven, die van groot belang zijn voor de Nederlandse economie, ondersteunt (of in het uiterste geval overneemt) om de werking van de gehele economie te garanderen. Dit vormt ook de achtergrond voor de participatie van de overheid in een aantal banken in het kader van de financiële crisis. Uiteindelijk was het niet te voorkomen dat de overheid tijdelijk insprong bij een aantal banken om een systeemfalen te voorkomen, doch de betrokkenheid moet zo kort mogelijk zijn. Het is niet wenselijk dat de overheid zich gaat bemoeien met bancaire activiteiten. De inmenging in de financiële sector kan immers ook de concurrentieverhoudingen verstoren. Daarom moet de overheid concreter aangeven over hoe zij zich zal terugtrekken uit de financiële sector. Tevens wordt ervoor gepleit om in de

---

121 | Voor een samenvatting van deze notitie zie P. van Geel (2008). Vernieuw vestigingsklimaat: geef rentmeesterschap boven sprinkhaangedrag een wettelijke verankering. *Het Financieele Dagblad*, 22 april. De achtergrondnotitie Vestigen en Vertrouwen is via het internet beschikbaar (zie [www.cda.nl/wi](http://www.cda.nl/wi)).

122 | Slechts voor zeer welomschreven, specifieke gevallen lijkt toetsing aan goedgedefinieerde publieke belangen een mogelijkheid die het overwegen waard is. Een voorbeeld is de toets die in het Verenigd Koninkrijk wordt toegepast in de context van de concentratiecontrole, waarbij getoetst wordt aan de openbare veiligheid en de pluriformiteit van de media. Overigens dient nagegaan te worden of sectorspecifieke wetgeving dit niet ondervangt (zie CDA Tweede Kamerfractie (2008). op.cit., blz. 17-18.).

tussenliggende periode de dagelijkse aansturing in de vorm van een agentschap te beleggen.<sup>123</sup>

#### *Naar verbeteringen in de fiscale infrastructuur*

Voor het versterken van het concurrentievermogen en ons vestigingsklimaat is een adequate fiscale infrastructuur van essentieel belang. Nederland heeft daar in het verleden een comperatief voordeel opgebouwd. Zo wordt de Nederlandse praktijk van zekerheid als een belangrijk voordeel beschouwd.<sup>124</sup> Naast het grootbedrijf is het zaak deze praktijk ook voor MKB open te stellen, waarmee inmiddels een start is gemaakt. Dit neemt niet weg dat de fiscale infrastructuur op een aantal punten verbeterd kan worden. Bij de loon- en inkomstenbelasting is het cruciaal om te komen tot een uniform marginaal tarief op de inkomsten uit arbeid ('vlaktaks') en een daarmee samenhangende loonsomheffing. Een dergelijk systeem heeft veel voordelen. Het leidt tot een aanzienlijke verlaging van de administratieve lasten, lagere uitvoeringskosten, hogere productiviteit en een grotere transparantie van het fiscale systeem.<sup>125</sup> Ook zal het de kennisintensiteit van de Nederlandse economie verbeteren (zie ook box). Bovendien zal als gevolg van de uiteindelijke tariefsverlaging het netto beslag van de hypotheekaf trek (inclusief fiscale verzwaren zoals het eigenwoningforfait en de OZB en vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning) dalen van circa 6 miljard euro naar 3 miljard euro.<sup>126</sup> Dit zal leiden tot een gezondere financieringsstructuur van hypotheeklen, omdat meer lenen dan nodig niet langer fiscaal wordt aangemoedigd.<sup>127</sup> Progressiviteit wordt gewaarborgd via een gericht systeem van heffingskortingen en toeslagen.

Een andere belangrijke vestigingsfactor is de vennootschapsbelasting. Internationaal onderzoek geeft aan dat minder geïnvesteerd worden in landen met een hogere VPB-druk en dat multinationals hun activiteiten verplaatsen naar landen met een laag tarief.<sup>128</sup> Om die reden zijn in het verleden VPB-verlagingen doorge-

---

123 | Zie A. Boot, L. Bovenberg en W. Buiters (2009). *Overheid moet belangen in banken op afstand plaatsen*, <http://www.mejudice.nl/node/172>.

124 | Deze APA/ATR praktijk (voorheen 'ruling' praktijk) bekent dat de fiscus van te voren duidelijkheid geeft over hoe de belastingdienst een oordeel velt.

125 | Invoering van een vlaktaks van 37,5 % zonder compensatie via een heffingskorting leidt tot een stijging van de werkgelegenheid met 1,1 % en de productie met 1,2 % (zie B. Jacobs, R. de Mooij en K. Folmer (2009). Flat income taxation, redistribution and labour market performance, *Applied Economics*). De omvang van de effecten van de sociale vlaktaks vergt nog een nadere exercitie.

126 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009b), op.cit, blz. 34.

127 | Het voorgestelde vlaktaks tarief van 33,25 % moet in samenhang gezien met de vermogenrendementsheffing. Het huidige toptarief in IB/LB bedraagt 52%. Hierdoor is het thans gunstiger om geld te lenen voor de aanschaf van het eigen huis dan het aanwenden van eigen vermogen daartoe. De introductie van een vlaktaks op arbeidsinkomen heeft als voordeel dat deze belastingarbitrage in belangrijke mate wordt gemitigeerd.

128 | Zie R. de Mooij en M. Devereux (2009). An applied analysis of ACE and CBIT reform in the EU, *CPB Discussion Paper 128*.

voerd, die in belangrijke mate zijn gefinancierd uit grondslagverbreding.<sup>129</sup> Dit is een verstandige lijn die in ook in de toekomst overdenking verdient.<sup>130</sup> Een laag ondernemingswinstbelastingtarief zal bovendien ertoe leiden dat de financieringsbeslissing van ondernemingen minder ten gunste van vreemd vermogen uitvalt. Voor IB-ondernemers, die vele fiscale tegemoetkomingen kennen, kan de grondslagverbreding worden benut voor de MKB-vrijstelling.

Ook de grensoverschrijdende BTW-heffing en in het bijzonder de uitzonderingen bemoeilijken het handelsverkeer. Nederland kent een groot aantal sectoren, dat in aanmerking komt voor een laag BTW-tarief.<sup>131</sup> Het verdient dus aanbeveling om te komen tot grondslagverbreding door een vermindering van het aantal sectoren, dat in aanmerking komt voor het lage BTW-tarief. Op termijn verdient het aanbeveling om na te gaan of een aanzienlijke vereenvoudiging kan worden bewerkstelligd door een uniform BTW-tarief. In het algemeen is het wenselijk om de belastingdruk te verschuiven van directe belastingen (loon- en inkomstenbelasting) naar indirecte belastingen (BTW). De verstoring van belasting op inkomen is immers hoger dan belasting op toegevoegde waarde.<sup>132</sup>

## 4.5 Slotbeschouwing

Naar ons oordeel is de invloed van de overheid op de samenleving te groot. Bovendien is sinds 2007 de omvang van het openbaar bestuur in % BBP met 1 % gestegen. Derhalve wordt in dit hoofdstuk geopteerd voor een kleinere en slagvaardiger overheid, die de kerntaken adequaat uitvoert, de samenleving de ruimte geeft en een kleiner beslag legt op de economie. Naar ons oordeel kan dit leiden tot aanzienlijke besparingen in de orde van grootte 1¼ %. Via een bredere toepassing van het profijtbeginsel moet het mogelijk zijn een tekortverbetering van eveneens ¾ % te bewerkstelligen.

Het komen tot een slagvaardigere en kleinere overheid vergt in een volgende kabinetperiode een ambitieuze agenda, waartoe in dit rapport aanzetten zijn gegeven. De noodzaak van een verdere overdenking brengt het Wetenschappelijk Instituut ertoe in 2010 een rapport over overheidsbureaucratie uit te brengen. Hierin wordt ook aandacht besteed aan de vermindering en stroomlijning van subsidies. Opmerkelijk is dat het aantal subsidie-intermediairs groeit, terwijl burgers en bedrij-

---

129 | Als gevolg van het wetsvoorstel Werken aan Winst is het VPB-tarief ingaande 1 januari 2007 aanzienlijk verlaagd. In 2008 zijn de tarieven verder verlaagd (zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009b), op.cit., voetnoot 71).

130 | Een aandachtspunt is daarbij wel dat sommige landen een VPB-tarief lager dan 25% als een belastingparadijs beschouwen.

131 | Op dit moment komen sierteelt, kermissen, attractieparken, sportwedstrijden –en accommodaties, circussen, bioscopen, logiesversterking, boeken, tijdschriften, week- en dagbladen, bibliotheken, musea, arbeidsintensieve diensten, vervoer van personen en voedingsmiddelen horeca in aanmerking voor het lagere BTW tarief. De totale kosten daarvan bedragen bijna 4 miljard euro in 2009 (zie bijlage 5 van *Miljoenennota 2009*).

132 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009b). op.cit., blz. 51.



## OP WEG NAAR HOUBBARE OVERHEIDSFINANCIËN:

ven zich in toenemende mate afwenden van dit proces. Er wordt ook gekeken naar de mechanismen die leiden tot bureaucratie.

## 5 | **Hoe vergroten we de arbeidsparticipatie?**

## 5.1 Inleiding

Om het draagvlak voor collectieve voorzieningen te verbreden is een verhoging van de arbeidsparticipatie essentieel. Nederland slaat weliswaar met het aantal werkende personen als percentage van de potentiële beroepsbevolking in internationaal perspectief geen slecht figuur, maar de Scandinavische landen illustreren met hun participatiecijfers dat een verdere stijging mogelijk is. Zeker in het licht van de vergrijzing is dit wenselijk. De komende jaren zal de toename van het arbeidsaanbod verder afzwakken en vanaf 2015-2020 zowel in personen als in uren afnemen.<sup>133</sup> De komende decennia zijn dan ook enorme tekorten traceerbaar op verschillende delen van de arbeidsmarkt. Zo zijn volgens voorspellingen van VWS tot 2020 circa 500.000 extra arbeidskrachten nodig in de zorg, terwijl het arbeidsaanbod amper zal groeien. Het onderwijs zal de komende jaren grote tekorten laten zien. In 2003 had veertig procent van het onderwijzend personeel in het voortgezet onderwijs een leeftijd van boven de 50 jaar. Deze gehele groep zal in de komende tien jaar het onderwijs verlaten en daarmee een groot gat achterlaten. Ook bij technische beroepen zijn al tekorten traceerbaar. Overigens is verhoging van de arbeidsparticipatie niet alleen een kwantitatief probleem maar ook een 'kwalitatief' probleem. We zullen ook moeten investeren in mensen (wederzijdse scholingsplicht) maar ook volop moeten koersen op 'duurzame inzetbaarheid' van mensen. Ook dit aspect krijgt hierna de aandacht. In dat licht is het noodzakelijk dat in de volgende kabinetsperiode stappen worden gezet om arbeidsdeelname zowel kwalitatief als kwantitatief te vergroten. Tevens zal een stijging van de arbeidsparticipatie de potentiële economische groei doen stijgen en dus een bijdrage leveren aan de houdbaarheidsopgave. Anders geformuleerd: door een hogere arbeidsparticipatie zal een hoger structureel groeipad worden bereikt en komt het meer optimistische scenario, zoals dat is geformuleerd in hoofdstuk 2, binnen bereik.

Hoe valt een grotere arbeidsparticipatie te bereiken? Er zijn om te beginnen nog groepen die relatief weinig aan het arbeidsproces deelnemen, zoals ouderen, vrouwen, laagopgeleiden en etnische minderheden. Vooral de participatiegraad van 60-64-jarigen is laag. In 2007 had slechts 23 procent van de mensen uit deze leeftijdsgroep een betaalde baan. Een belangrijke oorzaak is dat oudere werknemers vaak meer betaald krijgen dan hun productiviteit.<sup>134</sup> De participatiegraad van vrouwen is in ons land vanaf medio de jaren tachtig sterk toegenomen, maar is in uren gerekend nog steeds laag. Ook voor laagopgeleiden en etnische minderheden geldt dat zij hun positie op de arbeidsmarkt in het verleden hebben weten te verbeteren, maar ook hun arbeidsdeelname blijft nog achter bij het gemiddelde.<sup>135</sup> In

---

133 | Zie CPB (2009c). Arbeidsaanbod en gewerkte uren. *Memorandum nr. 225*.

134 | Zie R. Euwals, R. de Mooij en D. van Vuuren (2009). *Rethinking Retirement*. CPB: Den Haag.

135 | Zo is 25 procent van niet-westerse allochtonen afhankelijk van een uitkering tegenover 13 procent voor de allochtone bevolking (zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008c), op.cit., blz. 39).

paragraaf 5.2 zullen we aangeven dat een hogere arbeidsdeelname valt te bereiken door het terugdringen van een beroep op de sociale zekerheid. Ook zijn er andere aanknopingspunten voor beleid. De arbeidstijd van mensen met een voltijdbaan is in internationaal perspectief niet erg hoog. Hierbij is ondermeer de vormgeving van de kinderopvangtoeslag, het fiscale stelsel en verloffaciliteiten zoals de levenslooplegeling van belang. Het fiscale stelsel is al aan de orde geweest in hoofdstuk 4.

Ook is er een samenhang tussen het vraagstuk van de oudedagsvoorziening en de arbeidsparticipatie en dit wordt besproken in paragraaf 5.3. Om de arbeidsparticipatie van 55-64 jarigen te verbeteren heeft het kabinet Balkenende II in dit kader een eind gemaakt aan de fiscale faciliteit voor vervroegde uittredingsregelingen (VUT-regelingen) en prepensioenregelingen. In het aanvullend beleidskader zijn afspraken gemaakt over een verhoging van de AOW leeftijd van 65 naar 67 jaar. Een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd zal resulteren in een verhoging van de effectieve uittredleeftijd uit het arbeidsproces.<sup>136</sup>

## 5.2 Naar een activerende sociale zekerheid

In deze paragraaf wordt een aantal suggesties gedaan voor hervormingen van de regelingen voor arbeidsongeschikten, werklozen en bijstand. Het gaat hierbij om hervormingen, die als doel hebben de arbeidsparticipatie te verhogen.

### *Hervorm de werkloosheidsregeling*

In het kabinet Balkenende II zijn diverse beleidswijzigingen doorgevoerd met betrekking tot de WW. De sollicitatieverplichting voor werklozen van 57,5 jaar en ouder werd opnieuw ingevoerd en bovendien werd de vervolgitkering afgeschaft.<sup>137</sup> In 2006 is vervolgens de maximale duur van een WW-uitkering teruggebracht van vijf jaar naar drie jaar en twee maanden.<sup>138</sup> Enige aanscherping van de toelatingseisen heeft tot een geringere instroom in de WW geleid.<sup>139</sup>

In deze kabinetsperiode heeft de commissie Bakker een voorstel gedaan voor een andere inrichting van de WW (de zogenaamde werkverzekering).<sup>140</sup> De werkverzekering bestaat uit drie fasen. De eerste fase is een transferperiode van maximaal zes maanden, waarin de werkgever een loondoorbetalingsplicht heeft en samen met de werknemer zoekt naar nieuw werk. De tweede fase is een sectorgefinancierde periode van zes maanden, waarin men 70% van het laatstverdiende loon krijgt. De

---

136 | Empirisch onderzoek voor de VS geeft aan dat een verhoging van de pensioenleeftijd met een jaar de uittredleeftijd met ½ jaar zal verhogen (zie W. Heeringa en A.L. Bovenberg (2009). *Langer leven*, later AOW. *ESB*, blz. 500-503).

137 | De vervolgitkering maakte het voor werknemers van 57,5 jaar en ouder mogelijk om zonder groot inkomensverlies het arbeidsproces te verlaten.

138 | Ieder gewerkt jaar geeft recht op een maand langere uitkeringsduur.

139 | De huidige wekeneis houdt in dat men in de periode van 36 weken voorafgaand aan de werkloosheid ten minste 26 weken als werknemer heeft gewerkt, terwijl voor de wijziging dit (ten minste) 26 weken uit een periode van 39 weken was.

140 | Zie Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008). *Naar een toekomst die werkt*. Den Haag.

derde fase is een inkomensvoorziening aflopend tot het minimumniveau, waarvan de financiële verantwoordelijkheid bij gemeenten komt te liggen. De totale duur van deze werkverzekering zou korter moeten zijn dan de huidige duur van de WW.<sup>141</sup> Ook wordt voorgesteld om te komen tot een persoonsgebonden werkbudget, waaruit werknemers kunnen investeren in scholing. Vanuit een christendemocratisch perspectief heeft dit voorstel van de commissie Bakker veel aantrekkelijke kanten. Gemeenten worden integraal verantwoordelijk voor de re-integratie van langdurig werklozen en bijstandgerechtigden en dit versterkt het lokaal arbeidsmarktbeleid. De budgettering van de bijstand heeft laten zien dat dit leidt tot een sterke prikkel om mensen uit een uitkering te helpen.<sup>142</sup> Bovendien worden werkgevers geprikkeld tot beperking van de instroom in de WW en worden werknemers gestimuleerd om te investeren in scholing en inzetbaarheid.<sup>143</sup> Volgens de commissie Bakker leidt de werkverzekering in combinatie met het werkbudget ertoe dat het huidige systeem van ontslagvergoedingen overbodig wordt. Dit betekent dat ook het ontslagrecht hierop dient te worden aangepast.<sup>144</sup> Ook hier zal een belangrijke participatieve werking van uitgaan.

#### *Arbeidsmigratie*

Het CDA wil kennismigranten in Nederland de ruimte geven. Tegelijkertijd wil het CDA laagopgeleide arbeidsmigranten alleen gericht en tijdelijk toelaten en daarmee voorkomen dat zij (langdurig) in een uitkering terecht komen.<sup>145</sup> In het bijzonder als het gaat om huwelijksmigranten moet voorkomen dat een kansarme onderklasse ontstaat.<sup>146</sup> Op dit moment wordt door het kabinet bezien op welke wijze de instroom van huwelijksmigranten kan worden ingeperkt. In lijn met veel andere Europese landen is het tevens aanbevelingswaardig om huwelijksmigranten pas na vijf jaar (niet zoals nu drie jaar) een zelfstandig verblijfsrecht te geven. Tevens zou de mogelijkheid om de korter dan vijf jaar verblijvende Europese arbeidsmigranten het verblijfsrecht te ontnemen, als zij een beroep op de bijstand doen, beter benut kunnen worden. Ook zou beter gebruik gemaakt kunnen worden van het koppelen van de bestanden van de gemeentelijke sociale dienst en de IND. Ook zouden sociale

---

141 | Werkgevers worden verplicht zowel voor vaste als flexwerknemers om een vaste bijdrage te storten in het werkbudget, dat iedere werknemer ter beschikking heeft. Dit hoeft niet tot extra loonkosten te leiden, omdat met name de huidige ontslagvergoedingen hiervoor benut kunnen worden.

142 | Volgens Mecanno (2007) is het lange termijn effect een volumedaling met 10 % (zie Mecanno (2007). *Werk de Wet werk en bijstand?*)

143 | De commissie Bakker bepleit daarmee een beperking de duur van de WW-uitkering. Een duurbepering tot één jaar verbetert volgens het CPB het houdbaarheidstekort met 0,2 % en de werkgelegenheid met 0,4 % (zie CPB bijlage bij Advies Commissie Arbeidsparticipatie).

144 | Wel kan de rechter op verzoek van de werknemer blijven toetsen of er een gegronde reden is voor ontslag (zie Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008, op.cit., blz. 82)).

145 | Zie E. van Huijm en M. Sterk (2009). Geef migranten minder gemakkelijk een uitkering. *NRC Handelsblad*, 13 oktober.

146 | Zie WI (2008c). op.cit., blz. 104.

voorzieningen zoals toeslagen en de nabestaandenregeling, die gerelateerd zijn aan het wonen en werken in Nederland, niet geëxporteerd moeten worden. Dit betekent dus een scherper onderscheid tussen verzekeringen (waarvoor men als werknemer rechten opbouwt) en voorzieningen die uit de algemene middelen betaald worden.

In het WI-rapport over integratie worden ook voorstellen gedaan om de instroom in de sociale zekerheid te beperken.<sup>147</sup> Zo wordt voorgesteld om de periode tussen de aanvang van het arbeidscontract in Nederland en het volledige beroep op sociale zekerheid te verlengen van 12 maanden naar 36 maanden. Het kabinet heeft overigens inmiddels voorgesteld om vanaf 1 mei 2010 de detacheringstermijn te verlengen naar 24 maanden.

*Bijstand en andere vormen van inkomensondersteuning bieden inkomenszekerheid*

Voor christendemocraten vormt de bijstand een belangrijk vangnet. Het verdient aanbeveling om op deze regeling niet te bezuinigen. Onderzoek geeft aan dat met name echtparen met kinderen op minimumniveau het (soms) moeilijk hebben.<sup>148</sup> De bijzondere bijstand en toeslagen voorzien in maatwerk om met name deze groep gericht te ondersteunen. Ook is een gerichte voorlichting over gemeentelijke voorzieningen nodig om zo het 'niet-gebruik' daarvan terug te dringen. Laagdrempelige gestandaardiseerde aanvraagprocedures en formulieren zijn daarbij van belang. Een aandachtspunt is de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. Om de arbeidsparticipatie te bevorderen heeft het huidige kabinet aangegeven deze overdraagbaarheid op termijn af te schaffen. Dit heeft als consequentie dat ook de bijstandsnorm hierop dient te worden aangepast, omdat anders de armoedeval zal oplopen.<sup>149</sup> Bij deze maatregel moet nader bezien worden of echtparen met kinderen ontzien kunnen worden.

Cruciaal bij inkomensondersteuning is een toeslagenbeleid dat huishoudens ondersteunt in de genormeerde kosten van wonen, zorg en kinderen, dat door het CDA is ontwikkeld.<sup>150</sup> Voor de zorgtoeslag wordt deze systematiek toegepast. Ook voor kinderen en de kinderopvang kennen we in principe deze systematiek. Doordat de kinderopvang de vorm heeft gekregen van een toeslag loopt de financiering via de ouders (en niet meer via de instellingen), hetgeen de eigen verantwoordelijkheid stimuleert. Wel is het denkbaar om het aantal rechthebbenden voor de zorg- en kinderopvangtoeslag te verminderen. Het past in de lijn van dit hoofdstuk om de kinder-

---

147 | Zie notitie Internationale arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid (2009). *TK Vergaderjaar 2009-2010, nr. 32149, nr. 2.*

148 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2007). *Participeren naar vermogen. Een studie naar het voorkomen van armoede*, Den Haag.

149 | De meest eenvoudige vormgeving van deze maatregel is de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting in het WML (beneden de pensioengerechtigde leeftijd). Een dergelijke afbouw kan plaatsvinden in een periode van 15 jaar. Volgens het CPB levert deze maatregel 0,2 à 0,3 % BBP houdbaarheid op. Er zijn ook alternatieven denkbaar.

150 | Zie CDA (2006). *Verkiezingsprogramma 2006-2011: Vertrouwen in Nederland. Vertrouwen in elkaar*. Den Haag, blz. 71.

opvang nauwer te relateren aan daadwerkelijke arbeidsparticipatie. De huurtoeslag daarentegen hangt af van de werkelijk betaalde huur. Ook hier is het wenselijk uit te gaan van een normhuur om zo het profijtbeginnsel te versterken. Het inkomensafhankelijke karakter van de huurtoeslag leidt tot een marginale druk oplopend tot 40% voor eenpersoonshuishoudens en 32% voor meerpersoonshuishoudens. Verlaging van de marginale druk is wenselijk vanwege de armoedeval en de positieve effecten op de arbeidsparticipatie.

Een aandachtspunt bij de bijstand is de fraude. Het is voor ons als christendemocraten niet acceptabel dat fraude wordt gepleegd met uitkeringen en daarmee de houdbaarheid van hele stelsel onder druk komt te staan.<sup>151</sup> Alle groepen dienen onderworpen te worden aan een normale controle. Het is essentieel dat vormen van uitkeringsfraude met kracht worden bestreden. In dit verband ligt het in de rede om voor de voorzieningen zoals de bijstand en sociale verzekeringen een uitkeringskorting op te leggen na fraude. Bovendien zou de ontheffing van de sollicitatieplicht in de bijstand en de mogelijkheden tot beroep nader bezien dienen te worden.<sup>152</sup>

#### *Voor de Wajong vormt WIA het uitgangspunt*

Voor arbeidsongeschikten vormt de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (de WIA), die op 1 januari 2006 van kracht werd, het uitgangspunt. Deze wet met als uitgangspunt om ook arbeidsongeschikten zoveel mogelijk aan het werk te houden, vormde het sluitstuk van de beleidsinspanningen om het aantal arbeidsongeschikten terug te dringen.<sup>153</sup> De genoemde maatregelen, die met name door het kabinet Balkenende II zijn genomen, zorgde voor een omslag in de ontwikkeling van het aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering.<sup>154</sup> Als zodanig staat het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Wel kunnen in een christendemocratische visie elementen worden bezien om de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers nog meer te stimuleren. Onderzoek geeft aan dat vooral de inspanningen binnen bedrijven om gezondheidsproblemen van werknemers daar aan te pakken effectief

---

151 | Deze zomer werden we bijvoorbeeld geconfronteerd met fraude van een alleenstaande, die al bijna dertig jaar samenwoonde. De fraude kon zo lang voortduren, doordat men ontheven was van de sollicitatieplicht (bron: *Trouw*, 10 augustus 2009).

152 | Deze beperkingen dragen 0,1 á 0,2 % BBP aan de houdbaarheid (zie CPB (2006, op.cit., blz. 67)).

153 | Hiertoe behoort daarnaast de Wet verbetering poortwachter uit 2002, die bepaalt wat werkgevers en werknemers moeten doen om ervoor te zorgen dat zieke werknemers zo snel mogelijk weer aan de slag gaan. Van belang zijn tevens de aanscherping van de toelatingseisen tot de WAO uit 2004, die vooruitlopend op de WIA tot stand kwam, en de Wet verlenging loondoorbetalingverplichting bij ziekte uit hetzelfde jaar. De laatste wet bepaalt dat werkgevers gedurende twee jaar het loon van hun zieke werknemers moeten doorbetalen.

154 | Volgens de huidige inzichten zal daardoor het aantal arbeidsongeschikten (m.u.v. de Wajong) op termijn dalen van 700.000 naar 350.000.

lijken te zijn.<sup>155</sup> Ook ligt het voor de hand om over te gaan tot private uitvoering van de WGA.<sup>156</sup>

De afname van het aantal arbeidsongeschikten geldt helaas niet voor het aantal Wajong-gerechtigden, dat de afgelopen jaren fors is gestegen. De Wajong is in 1998 in werking getreden. Het totaal aantal uitkeringen bedroeg in 2005 147.000 en zal in 2009 circa 192.000 bedragen. Het aantal Wajongers groeit volgens de laatste inzichten bij ongewijzigd beleid tot ongeveer 450.000 personen in 2050. Opmerkelijk is dat de instroom van jongeren met autistische en (licht) psychische stoornissen sterk is gestegen, terwijl het aantal zwaarder gehandicapten relatief weinig is toegenomen. Volgens het CPB is de instroom in de periode 2001-2006 (nagenoeg) verdubbeld, terwijl de uitstroom (nagenoeg) ongewijzigd is.<sup>157</sup> Het verdient dan ook aanbeveling om na te gaan hoe de uitstroom is te verbeteren. Door Minister Donner zijn reeds stappen gezet om met name de uitstroom van de Wajong te verbeteren.<sup>158</sup>

Verdere maatregelen, met name gericht op instroombeperking, zijn wenselijk. Zo verdient het aanbeveling om in lijn met de WIA voor de populatie Wajong-gerechtigden, die een arbeidsmarktperspectief hebben, de uitkering te verlagen van 75 % naar 70 %.<sup>159</sup> Tevens kan worden overwogen om de leeftijdsgrens van de Wajong op te hogen van 18 naar 27 jaar. Dit sluit aan bij de leerwerkplicht, die in de bijstand is ingevoerd. Ook deze jongeren zullen zich scholen of werken. Het doel van het onderwijs moet zijn om mensen zelfstandig het WML te kunnen laten verdienen. Voor jongeren die door hun beperkingen in het geheel niet kunnen werken ligt het in de rede om een uitzondering te maken.<sup>160</sup> Tevens verdient het aanbeveling om na te gaan of de synergie met Wajong, bijstand en de WSW meer benut kan worden.<sup>161</sup>

### 5.3 AOW en pensioenen

#### *De Nederlandse oudedagvoorziening*

Ons land heeft een goed stelsel van pensioenen voor mensen van 65 jaar en ouder. Burgers hebben vanaf deze leeftijd recht op een AOW-uitkering. De hoogte van dit basispensioen is onafhankelijk van het eerder genoten inkomen en is gerelateerd aan het nettominimumloon. De meeste werknemers bouwen tevens verplicht een

---

155 | Zie E. Berendsen, H. Mulders en J. van Loo (2007). Het eerste jaar WIA, *ESB*, blz. 132-135.

156 | De regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) is bestemd voor werknemers die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn verklaard en voor personen die volledig arbeidsongeschikt zijn, maar (waarschijnlijk) kunnen herstellen.

157 | Zie F. Suijker (2007). *Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties*, CPB Document 156.

158 | Zie wijziging Wajong in verband met het bevorderen van participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning, *TK 2008-2009, nr. 31.780*.

159 | In lijn met de WIA dient daarbij ook de indicatiestelling te worden aangepast.

160 | Hierbij dient wel de samenhang met andere regelingen te worden bezien.

161 | Ook verdient het aanbeveling om de WSW meer in lijn te krijgen met de andere regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (zie ook Commissie fundamentele herziening WSW (2008). *Werken naar vermogen*, Den Haag).



aanvullend pensioen op via een pensioenregeling die onderdeel is van de arbeidsvoorwaarden. Werknemers met veertig dienstjaren realiseren op dit moment vaak een nettopensioen dat – inclusief de AOW-uitkering – 85 % of meer bedraagt van het laatstverdiende inkomen. Deze ontwikkeling is met name het gevolg van hogere aanvullende pensioenen van de nieuwe generaties 65-plussers. Daarnaast is er de derde pijler, waarin met name zelfstandigen en ondernemers op individuele wijze hun pensioenvoorziening opbouwen. Deze pijler is van beperkte omvang.

Voor de financiering van de AOW wordt een beroep gedaan op het zogenoemde omslagstelsel. Dit betekent dat de AOW-uitkeringen van de gepensioneerden worden betaald uit de premies die de huidige werkenden betalen.<sup>162</sup> Aanvullende pensioenen kennen daarentegen een systeem van kapitaaldekking. Een voordeel van kapitaaldekking is dat een stijging van het aantal gepensioneerden ten opzichte van het aantal werkenden als gevolg van de vergrijzing geen premieverhoging nodig maakt. Daar staat als nadeel tegenover dat de indexatie van de aanvullende pensioenen problematisch kan zijn indien het reële rendement van de beleggingen tegenvalt. Het voorgaande betekent dat het financieren van de oudedagsvoorziening via een mix van omslagfinanciering en kapitaaldekking, zoals in Nederland gebeurt, aantrekkelijk is. Op deze wijze wordt immers een spreiding van risico's bereikt.

#### *Benut levensloop bij verhoging AOW leeftijd*

Aan de AOW is sinds de invoering in 1957 niets fundamenteel gewijzigd.<sup>163</sup> Sinds de introductie is wel de gemiddelde levensverwachting aanzienlijk gestegen. Ten opzichte van degene die in 1957 als eerste AOW ontvingen is de gemiddelde uitkeringsduur van de generatie die volgend jaar voor het eerste AOW ontvangt met circa 4,5 jaar gestegen.<sup>164</sup> Aangezien de SER er niet in is geslaagd met een eensluidend alternatief te komen voor de verhoging van de AOW-leeftijd, heeft het kabinet zijn voornemen om de AOW leeftijd te verhogen gestand gedaan. Het kabinet kiest ervoor om de leeftijd in twee stappen te verhogen naar 67 jaar: in 2020 naar 66 jaar en in 2025 naar 67 jaar. Dit houdt rekening met het feit dat de oudere generaties werkenden een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd nog niet in hun eigen planning en verwachtingen hebben meegenomen. Als gevolg van een verhoging van de AOW leeftijd zal de effectieve uittreedleeftijd toenemen, waardoor ook de arbeidsparticipatie aanzienlijk zal toenemen.<sup>165</sup> Naast de verhoging van de AOW-leef-

---

162 | Overigens wordt omdat de premie is gefixeerd op 17,95% van de eerste twee schijven AOW-rijksbijdragen van 7,5 miljard euro in 2009 betaald (zie Ministerie van SZW (2009). *SZW begroting 2010*, blz. 129).

163 | Wel vond in de jaren tachtig de individualisering van de AOW plaats. Sindsdien ontvangen samenwonende partners beiden een uitkering van vijftig procent van de volledige uitkering.

164 | Zie Heringa en Bovenberg (2009), op.cit. blz. 500.

165 | Heringa en Bovenberg (2009), op.cit. blz. 503, geven aan dat één jaar verhoging van de AOW leeftijd leidt tot een stijging van de effectieve uittreedleeftijd met ½ jaar. Dit betekent dus dat op de lange termijn de arbeidsparticipatie met 175.000 banen zal toenemen.

omhoog brengt (Witteveenkader<sup>166</sup>), zodat ook de pensioenleeftijd binnen de tweede pijler mee stijgt naar 67 jaar, waarmee het jaarlijkse opbouwpercentage van deze pensioenen omlaag kan gaan om ze betaalbaar te houden.

Overigens is de levensloopregeling in het bijzonder geschikt om maatwerk te bieden aan het einde van de loopbaan (alsmede voor een periode tussen twee banen, de overgang van werknemer naar ondernemer en ouderschapsverlof).<sup>167</sup> Demotie en deeltijd(pre)pensioen worden dan gemakkelijker. Door de sparen kan de werknemer zelf verantwoordelijkheid nemen en zelf keuzen maken. Werkgevers kunnen deze verantwoordelijkheid ondersteunen door stortingen in de levenslooptekening van hun werknemers. Hierover kunnen in de CAO collectieve afspraken worden gemaakt, net als over de voorwaarden waaronder verlof kan worden opgenomen. Om de flexibiliteit te vergroten is het wenselijk dat de levensloopregeling onderdeel van de inkomstenbelasting wordt. Ook moet de gedwongen keuze tussen spaarloon en levensloop worden opgeheven door het spaarloon te integreren in de levensloopregeling en de heffingskorting die de overheid toekent over elk gespaard jaar onmiddellijk bij storting toe te kennen.

#### *Veel pensioenregelingen zijn aangepast aan het begin van deze eeuw*

Dat een kapitaalgedekte pensioenregeling met een tegenvallend beleggingsrendement gepaard kan gaan, bleek ook al in de eerste jaren van deze eeuw. De meeste pensioenfondsen realiseerden toen een sterke verslechtering van hun reservepositie, omdat zij veel geld verloren door de internetkrach. De pensioenfondsen hebben op verschillende manieren hun sterk aangetaste vermogenspositie weer proberen te verbeteren. Veel fondsen hebben in de eerste plaats de premie verhoogd om de geslonken vermogens weer te laten groeien. Een groot aantal pensioenfondsen kon daarmee niet volstaan, omdat zonder nadere maatregelen de premies veel te sterk omhoog zouden moeten om de noodzakelijke verbetering van de dekkingsgraad in het gewenste tempo te bereiken.

Veel fondsen hebben het indexatiebeleid aangepast. Een fonds dat onvoorwaardelijk indexatie toezegt moet namelijk over een groter vermogen beschikken dan een fonds dat uitsluitend harde nominale toezeggingen doet of slechts aangeeft dat er naar indexering van de pensioenen zal worden gestreefd. Voor voorwaardelijke indexatietoezeggingen hoeven de fondsen geen reserve aan te houden. Een groot aantal fondsen is overgestapt van het eindloonstelsel op een middelloonstelsel (zie tabel 5.1).

---

166 | Het Witteveenkader is het zogenaamde fiscale kader op basis waarvan de aanvullende pensioenen afgetrokken kunnen worden.

167 | Zie hiervoor Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2001), *Het wachten moe. Naar een levenslooptelsel voor duurzame arbeidsdeelname, en tijd en scholing voor scholing, zorg en privé*, Den Haag.

**Tabel 5.1 Ontwikkeling in de pensioenregelingen**

| Soort pensioenregeling       | % werknemers in 1998 | % werknemers in 2006 |
|------------------------------|----------------------|----------------------|
| Eindloonregelingen           | 66                   | 10                   |
| Middelbaarregelingen         | 25                   | 76                   |
| DC-regelingen <sup>168</sup> | 1                    | 4                    |
| Combi-regelingen             | 6                    | 7                    |
| Overige regelingen           | 2                    | 3                    |

BRON: VNO-NCW E.A. (2008). NAAR EEN MODERN EN BETAALBAAR PENSIOEN: VOORSTELLEN VOOR EEN WERKBAAR EN WENBAAR PENSIOENSTELSEL. DEN HAAG.

Een belangrijk gevolg van de overstap op het middelbaarstelsel is dat een eventuele korting op de indexering niet alleen resulteert in lagere pensioenen van de gepensioneerden, maar ook in geringere opgebouwde aanspraken van de actieve verzekerden en daarmee vormt deze overstap een belangrijke reden om langer door te werken. Uiteraard zullen de gevolgen van een overstap van eindloon naar middelbaar pas op termijn merkbaar zijn.

*Maar niet voldoende om de financiële crisis het hoofd te bieden*

Deze aanpassingen waren dan ook niet voldoende om de financiële crisis en de ongemeend scherpe daling van beleggingen en rente het hoofd te bieden. Halverwege 2009 zijn de dekkingsgraden (verhouding bezittingen versus contante waarde verplichtingen) van veel fondsen beneden de 105% geraakt en hebben de pensioenfondsen herstelplannen moeten indienen om weer binnen 5 jaar boven deze ondergrens te komen. Sommigen vragen zich af of de regels in het Financieel Toetsingskader (FTK) in de huidige financiële crisis niet te star zijn.<sup>168</sup> Zij geven aan dat de beleggingen van de fondsen ondergewaardeerd door de gebrekkige liquiditeit in de relevante markten en de evident tijdelijk hoge risicopremies die gevraagd worden. Bovendien hebben de huidige verplichtingen een ongekend hoog niveau bereikt doordat de variabele rente waartegen de toekomstige pensioenbetalingen verdisconteerd worden uitzonderlijk laag ligt.<sup>169</sup> Thans wordt de discontering nader bezien. Overigens verdient het ook aanbeveling om na te gaan of het FTK ook structureel flexibeler gemaakt moet worden.<sup>170</sup>

*Geen aftopping fiscale aftrekbaarheid pensioenen*

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat in het basispad van het CPB reeds is verondersteld dat de collectieve lastendruk (bij gelijkblijvende tarieven) zal gaan stijgen van 45%

168 | Zie R. Beetsma en S. van Wijnbergen (2009). Herstelbeleid pensioenfonds te star. *Het Financieel Dagblad*, 25 juni.

169 | Het probleem wordt verergerd doordat de verdiscontering plaatsvindt met de zogenaamde variabele swaprente curve.

170 | Hierbij is het denkbaar om de grens voor onderdekking en de snelheid waarmee de dekkingsgraden hersteld moeten worden afhankelijk te maken van de conjunctuur.

BBP naar 50% BBP. Dit is in belangrijke mate terug te voeren op de sterke toename van het aantal gepensioneerden en de daarmee samenhangende extra belastinginkomsten. Beperking van de fiscale aftrekbaarheid betekent de facto dat we “belastingheffing op toekomstige pensioenuitkeringen” naar voren halen. Een dergelijke maatregel zal echter de spaarzaamheid verminderen en de betrouwbaarheid van het pensioenstelsel nog verder onder druk zetten. Bovendien is in termen van houdbaarheid de opbrengst van deze maatregel beperkt en zal dit negatief uitpakken voor de arbeidsparticipatie.<sup>171</sup> En tenslotte wordt de uitvoering van pensioenregelingen aanzienlijk complexer, omdat een deel van de pensioenuitkering wordt belast en een ander deel dat correspondeert met de belaste pensioenaanspraak niet wordt belast. Ook het overgangsrecht zal voor veel uitvoeringstechnische problemen zorgen. En dat terwijl juist -zoals ook in hoofdstuk 4 aangegeven- er grote behoefte bestaat aan de vermindering van de administratieve lasten. De fiscale aftrekbaarheid is een cruciale bouwsteen, die onzes inziens gehandhaafd moet worden.

#### *Hoe om te gaan met de pensioencontracten?*

Een probleem van het huidige pensioensysteem is dat juist in tijden van economische crisis de pensioenkosten en daarmee de loonkosten worden opgedreven. Juist terwijl economisch herstel gebaat zou zijn met een beperking van de loonkosten. In feite betekent dat de risico's van het pensioenstelsel in belangrijke mate op de loonkosten kunnen worden afgewenteld. Door het pensioencontract te herzien en na te gaan of bepaalde risico's anders bij jongeren belegd kunnen worden.<sup>172</sup> Jongeren zouden meer risico kunnen dragen omdat zij beter in staat zijn deze risico's te spreiden over een langere periode. De precieze uitvoering luistert echter nauw, omdat een afweging gemaakt moet worden tussen te dragen risico's, solidariteit en uitvoeringskosten en vergt een nadere verdieping.<sup>173</sup> Het Wetenschappelijk Instituut is dan ook voornemens om over deze problematiek een aparte notitie uit te brengen in 2010/2011.

---

171 | Doorrekening van een aanzienlijke beperking door het pensioensparen boven een inkomen van 1,5 modaal niet meer fiscaal aftrekbaar te maken levert uiteindelijk een voordeel op in houdbaarheid van 0,2% BBP (zie Rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (2006). *Vergrijzing en houdbaarheid*. Den Haag.) Hierbij wordt geabstraheerd van negatieve vertrouwenseffecten.

172 | Zie L. Bovenberg en T. Nijman (2009). *Kredietcrisis en pensioenen: structurele lessen en korte termijnbeleid*. Netspar NEA papers. No. 18.

173 | Op dit moment kennen we doorsneepremies en -opbouw (d.w.z. dat jongeren in ruil voor hun premies niet meer rechten krijgen dan oudere werknemers en dat de premie die verschuldigd is voor de opbouw van een pensioen op basis van een bepaald inkomen onafhankelijk is van de leeftijd van de verzekerde). Sommigen bepleiten aanpassing van deze premiesystematiek, omdat deze nadelig is voor jongeren. Een voordeel van de huidige premiesystematiek is evenwel dat deze oudere werknemers stimuleert om langer door te werken. Oudere werknemers bouwen met de door hen betaalde pensioenpremies immers relatief veel pensioenrechten op.

## 5.4 Slotbeschouwing

Het komende decennium zal als gevolg van de vergrijzing de spanning op de arbeidsmarkt toenemen. Er moet dus iets gebeuren om ervoor te zorgen dat de komende generatie in een sterk bedrijfsleven kan werken, aanspraak kan maken op goed onderwijs, de ouderen op goede zorg en onze krijgsmacht op voldoende militairen om zich van haar taak te kunnen kwijten. Juist in deze tijd is het essentieel dat veranderingen in de werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, bijstandsregelingen worden doorgevoerd die als doel hebben te voorkomen dat mensen in een uitkering terecht komen. De omzetting van de WW naar een werkbudget en werkverzekering is erop gericht om mensen weerbaar te maken en transities op de arbeidsmarkt te accommoderen. Ook bij andere regelingen en in het stelsel van de oudedagsvoorziening zijn betekenisvolle stappen te zetten om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Deze maatregelen leveren ten minste een bijdrage aan de houdbaarheidsagenda van 1 % BBP.

Er moet niet worden uitgesloten dat verdere stappen wenselijk en noodzakelijk zijn. Willen we belangrijke collectieve voorzieningen in stand houden dan is ook noodzakelijk dat we meer gaan werken. In het vorige verkiezingsprogramma stond een oproep tot het bevorderen van een 40-urige werkweek. Als we deze norm gaan hanteren, zal immers op de middellange termijn het arbeidsaanbod toenemen. Door de financiële crisis is deze oproep tijdelijk wellicht op de achtergrond geraakt, doch deze heeft aan belang nog niet ingeboet. Ook de relatie van het onderwijs en de onderkant van de arbeidsmarkt is een vraagstuk, dat onverminderd actueel is. Nog teveel jongeren vallen buiten de boot en kiezen niet de juiste studie, terwijl wij ook hen heel hard nodig hebben.

## 6 | Gezondheidszorg<sup>174</sup>

---

174 | Dit hoofdstuk is gebaseerd op een achtergrondstudie “Gezondheidszorg” van E.J. van Asselt. Deze achtergrondstudie over de gezondheidszorg is via het internet beschikbaar (zie [www.cda.nl/wi](http://www.cda.nl/wi)).

## 6.1 Inleiding

Gezondheidszorg is voor iedereen van wezensbelang. De een heeft voortdurende zorg nodig, de ander komt nauwelijks met een arts in aanraking. Maar iedereen wil als dat nodig is toegang tot zorg hebben. Essentieel is dat de solidariteit tussen zieken en gezonden en tussen ouderen en jongeren solide is verankerd in het zorgstelsel en dat de zorg goed toegankelijk is voor mensen met een laag inkomen. En dat alles tegen een aanvaardbare premie. We kunnen stellen dat Nederland een betaalbaar en kwalitatief goed stelsel van gezondheidszorg heeft.<sup>175</sup>

### *Dreigend tekort aan zorgpersoneel*

Dat neemt niet weg dat er redenen zijn om de toekomst met enige zorg tegemoet te zien. Grootste zorgpunt is of er in de toekomst voldoende handen aan het bed zullen zijn wanneer de vergrijzing doorzet. Nu werkt een op de zeven mensen in de gezondheidszorg, maar binnen twee decennia zal dat een op de vier zijn. Dit is een probleem. Het arbeidsaanbod neemt namelijk maar beperkt toe, terwijl de vraag naar zorg door de vergrijzing sterk groeit.

De zorgsector is goed voor 13% van de totale werkgelegenheid.<sup>176</sup> Dat zijn bijna een miljoen voltijdsbanen. Het aandeel van de beroepsbevolking dat werkzaam is in de zorg zal dus de komende jaren sterk toe moeten nemen. Wanneer de huidige ontwikkelingen doorzetten, zijn er in 2020 een half miljoen extra werkenden in de zorg nodig. Het beroep van de zorgsector op het arbeidsaanbod stijgt daarmee van 13% nu naar 20% in 2020.<sup>177</sup> Dit betekent een aanzienlijke onttrekking van arbeidskracht uit de andere sectoren in onze economie, als dit al mogelijk is.<sup>178</sup> Op termijn zijn er te weinig mensen beschikbaar, tenzij het lukt om de zorg anders te organiseren. Bij ongewijzigd beleid kan een gebrek aan personeel ontstaan, waardoor de toegankelijkheid van de zorg ernstig onder druk komt te staan.

### *Sterke stijging van de zorguitgaven*

Een ander groot zorgpunt voor de toekomst is de sterke groei van de zorguitgaven. Vergrijzing, stijgende welvaart en nieuwe medische technologie leiden tot meer vraag naar zorg en stuwen de kosten op. Tussen 1972 en 2003 groeide het volume van de zorg met een 0,5% harder dan de rest van de economie en steeg de prijs met

---

175 | Internationaal scoort ons zorgstelsel – ondanks een enkele wachtlijst – heel goed vanuit het perspectief van de patiënt. In de Euro Health Consumer Index staat Nederland met stip bovenaan, met ruime afstand tot nummer twee, Denemarken.

176 | De farmacie en medische apparatuur niet meegerekend.

177 | Zie hoofdstuk 5 uit Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, WRR rapport No. 76. Zie ook Raad voor de Zorg (2006a), *Arbeidsmarkt en zorgvraag*, Den Haag.

178 | De vraag naar werkers in de zorg neemt toe met 480.000 in 2020 terwijl het arbeidsaanbod slechts groeit met 250.000 personen (zie Ministerie van VWS (2007). *Arbeidsmarkt-brief 2007. Werken aan de zorg*, Den Haag, blz. 4).

1,2% meer dan de prijs van het BBP.<sup>179</sup> Het volume groeide door vergrijzing, maar zeker ook door technologische ontwikkelingen. De prijs nam vooral toe vanwege het Baumol-effect: de lonen in de zorgsector stijgen mee met de lonen in de marktsector, maar de productiviteitsstijging in de zorg blijft achter bij die in de marktsector, waardoor de relatieve prijs van zorg stijgt en dus het aandeel van de zorg in de economie toeneemt.<sup>180</sup> De zorgsector groeit dus in omvang, hetgeen het belang van groei van de arbeidsproductiviteit in de zorgsector ook vanuit het perspectief van de totale economie urgent maakt (zie ook hoofdstuk 3). De zorgkosten zullen bij ongewijzigd beleid naar verwachting oplopen van 10% in 2009 naar 14 à 15% van het BBP in 2040. De olopende zorguitgaven zetten de betaalbaarheid en/of toegankelijkheid van de zorg onder druk.

### **Box 6.1: Is de zorg in de toekomst nog betaalbaar?**

*Op zichzelf is een grote zorgsector niet bezwaarlijk voor de economie. Immers als een economische sector groeit, levert dat werkgelegenheid op en wordt waarde toegevoegd. De zorg moet echter ook betaald worden. Aan hoge collectieve zorguitgaven kleeft echter wel een economisch bezwaar. Stijgende collectieve zorgpremies verhogen de loonkosten. Duurdere arbeid leidt tot minder werkgelegenheid. Duurdere arbeid leidt ook tot minder welvaart omdat de specialisatie van de economie er door geremd wordt (het is goedkoper om zaken zelf te doen dan om ze uit te besteden). Met andere woorden, de productiviteitsontwikkeling wordt erdoor geremd.*

*Het is te kort door de bocht om te zeggen dat groei van de zorgsector net zo goed voor de economie is als groei van een andere sector. Hoge collectieve zorgpremies remmen de economische groei. Vanuit een maatschappelijk perspectief zijn hoge collectieve zorguitgaven wenselijk voor zover ze overeenkomen met de maatschappelijke voorkeuren.*

## **6.2 Visie voor de toekomst**

### **6.2.1 Versterken van persoonlijke verantwoordelijkheid**

De stijging van de zorgkosten en de dreigende personeelstekorten vragen om aanpassing van het huidige beleid. Een verschuiving van verantwoordelijkheden is nodig. Door de collectieve organisatie van de gezondheidszorg ligt er een zwaar accent op gelijkheid en rechtvaardigheid. Die benadering behoeft verbreding. Persoonlijke verantwoordelijkheid moet meer aandacht krijgen. Het betreft zowel de verantwoordelijkheid van de zorgverlener als van de zorgvrager c.q. verzekerde.

179 | Zie Centraal Planbureau (2008b), *Een scenario voor de zorguitgaven 2008-2011*, CPB Document 121, Den Haag in samenwerking met SCP en RIVM.

180 | Gemiddeld bedroeg het verschil in productiviteit 1,7% in de genoemde periode.



### 6.2.2 Ruimte voor de professional

Meer persoonlijke verantwoordelijkheid vertaalt zich concreet naar meer ruimte voor professionaliteit van zorgverleners. Dat betekent decentralisatie van bevoegdheden, minder beheersing van bovenaf en het geven van vertrouwen. Dat vraagt om een grotere rol voor de professional op de werkvloer. Die moet zelf beslissingen kunnen nemen binnen de aangereikte kaders en naar bevind van zaken kunnen handelen. Verantwoordingsystemen mogen de eigen verantwoordelijkheid niet in de weg staan.

Om het werk aantrekkelijker te maken moeten de administratieve lasten verminderd worden. Zorginstellingen moeten daarom ruimte (kunnen) geven aan zorgverleners om zich te concentreren op hun kerntaak: het geven van aandacht en zorg aan de mensen. Daardoor neemt ook de arbeidsvreugde en beroepstrots van zorgverleners toe. Minder frustrerende bureaucratie en meer ruimte voor professionaliteit houdt zorgverleners gezond, bestrijdt vroegtijdige uitval, en versterkt de positie van de zorgsector op de arbeidsmarkt.

In de zorg werken veel mensen die gekozen hebben voor het vak omdat ze er voor anderen willen zijn. Ze vinden aandacht voor mensen van belang. Die ambitie moet de ruimte krijgen op de werkvloer. De cultuur in de zorg moet er een zijn van menslievendheid. Daarbij past een cultuur waarin verspilling geen kans krijgt, waar de discussie gevoerd wordt over de dilemma's in de zorg, waar collega's elkaar toetsen en waar de zorgvrager betrokken wordt bij de zorg. Een aantrekkelijk werkklimaat kan ook degenen die al in de zorg werken stimuleren om meer te gaan werken, waardoor de arbeidsparticipatie toeneemt en de schaarste aan personeel vermindert. Ook investeringen in het opleidingsniveau van werkers in de zorg dragen bij aan het oplossen van het personeelsprobleem omdat het de arbeidsproductiviteit verhoogt.

### 6.2.3 Remmen van de zorgvraag

'Voldoende' zorgpersoneel hangt uiteraard samen met de ontwikkeling van de vraag naar zorg. Wanneer het lukt om de vraag naar zorg te remmen, vermindert dit het personeelsprobleem. Veel zorg hangt samen met een ongezonde levensstijl. Twintig procent van de zorgkosten is het gevolg van roken, teveel drinken en te weinig bewegen.<sup>181</sup> Gezonder leven draagt dus bij aan voldoende handen aan het bed. Preventie in brede zin is derhalve wezenlijk. Het meest rendabel is preventie die arbeidsintensieve zorg voorkomt.<sup>182</sup> Tot slot is de beste zorg, zorg die voorkomen wordt door een goede preventie.

---

181 | Zie Raad voor de Zorg (2009a). *Buiten de gebaande paden. Advies over intersectoraal gezondheidsbeleid*, Den Haag.

182 | Zie ook Raad voor de Zorg (2009b). *Uitgavenbeheer in de zorg*, Den Haag.

#### 6.2.4 Arbeidsbesparende innovaties

Remmen van de zorgvraag en aantrekken van meer werkers in de zorg, zijn manieren om voldoende zorgcapaciteit te garanderen, arbeidsbesparende innovaties zijn een andere manier om hetzelfde te bereiken. Een voorbeeld is bewaking op afstand zoals domotica, waardoor minder mensen nodig zijn voor hetzelfde werk. Hier ligt nog voldoende potentieel, mits de investeringen zich richten op productiviteitsverhoging en niet alleen op beschikbaarheid. Ook kan winst worden bereikt door een gerichte inzet van personeel. Denk bijvoorbeeld aan de praktijkverpleegkundige die werk overneemt van de huisarts. Dit vraagt om organisatorische innovaties in de zorg. Die zijn ook nodig om de complementariteit tussen verschillende typen zorgverleners (bijvoorbeeld professioneel, gediplomeerd personeel enerzijds en mantelzorgers en persoonlijke dienstverleners anderzijds) goed te benutten. Het koesteren van de schaarse zorgverleners vereist al met al meer maatschappelijk ondernemerschap gericht op nieuwe combinaties. Voorstellen om meer ondernemerschap mogelijk te maken volgen verderop in dit hoofdstuk.

#### 6.2.5 Innovatie in de zorg

Innovatie in de zorg heeft het meest kans van slagen wanneer vanuit de zorgvrager naar de zorg wordt gekeken. Denken vanuit de patiënt is zowel goed voor de kwaliteit van de zorg als de betaalbaarheid. Kwalitatief betere zorg vertaalt zich in minder complicaties, minder onnodige behandelingen, minder zieke mensen, etc. Uiteindelijk kost de zorg daardoor minder en zijn mensen gezonder. Ook zijn dan minder werkers in de zorg nodig, hetgeen de verwachte schaarste aan personeel vermindert. Het feit dat mensen gezonder zijn, draagt daar positief aan bij.<sup>183</sup>

Denken vanuit de patiënt is ook de sleutel tot productiviteitsverbetering in de zorgprocessen. Schattingen over de te bereiken productiviteitsverhoging zijn schaars, maar lopen uiteen van 18 tot 25%.<sup>184</sup> Alleen al 'slimmer' bouwen zou de arbeidsproductiviteit in verpleeghuizen naar schatting al met ruim 10 procent verhogen.<sup>185</sup> Om die reden is het een goede zaak dat zorginstellingen zelf verantwoordelijk zijn geworden voor investeringen in gebouwen. Andere productiviteitswinst kan worden behaald door andere werkwijzen. Uit vergelijkingen van zorginstellingen blijkt dat er grote verschillen zijn tussen werkwijzen en de effectiviteit ervan. Door

---

183 | Betere zorg valt onder andere te bereiken door het bevorderen van therapietrouw, het leveren van integrale zorg (bijvoorbeeld via gemeenschappelijke consulten), substitutie van de duurder tweede lijn (ziekenhuis) naar de goedkopere eerste lijn (huisarts, para-medici), samenwerking van eerste en tweedelij, zorg op afstand (telemedicine), verplaatsing van ziekenhuiszorg naar zelfstandige behandelcentra, nieuwe zorgconcepten, kleinschalige zorgcentra en innovatieve oplossingen.

184 | KPN (2006). *Zorg voor innovatie! Sneller Beter - Innovatie en ICT in de curatieve zorg*, raamt de potentiële efficiencywinst op 25%. Ludwig (2008) raamt de efficiency van Nederlandse ziekenhuizen op 84% van het efficiënte niveau (zie M. Ludwig (2008). *Efficiency of Dutch hospitals*, dissertatie Maastricht).

185 | Zie Raad voor de Zorg (2006b), *Arbeidsproductiviteit en gebouw. Een exploratieve studie in de verpleegzorg*, Achtergrondstudie bij *Arbeidsmarkt en zorgvraag*, Den Haag.

prestatiebekostiging kunnen deze verschillen worden benut om de gemiddelde productiviteit te verhogen.<sup>186</sup> Daarbij werd uitgegaan van een algehele productiviteitsstijging in de sector van 1%.<sup>187</sup> De winst die kan worden behaald, wordt nog veel groter wanneer zorgverzekeraars hun rol als inkoper goed vervullen (de bovenkant van de raming). Winst wordt dan behaald door verschuiving naar meer efficiënte zorgaanbieders. De raming die het ministerie van VWS zelf heeft gemaakt van de winst als gevolg van prestatiebekostiging en uitbreiding van het B-segment ligt lager, op 400 miljoen (in 2018).<sup>188</sup>

De omvang van de effectiviteit van gewenste maatregelen kan worden betwist, maar het belang van productiviteitsstijging is overduidelijk. Als we de productiviteit in de zorg jaarlijks met ¼ % weten te verbeteren, heeft dit een effect van ruim 1 % op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.<sup>189</sup> Dat komt overeen met een zesde van de 6% verbetering van het structurele begrotingssaldo die nodig is (zie hoofdstuk 2) om op een houdbaar pad voor de overheidsfinanciën te komen. De sleutel voor de betaalbaarheid van de zorg ligt in de inrichting van het primaire zorgproces. Alleen als ook de arbeidsproductiviteit toeneemt, kan de zorg voor iedereen goed toegankelijk en betaalbaar blijven en kan de solidariteit behouden blijven.

#### 6.2.6 Dus een offensieve benadering

Het alternatief voor inzetten op innovatie is dat sterk gestuurd wordt op kostenbeheersing. De kosten staan dan centraal. Beheersing gebeurt door regulering van het aanbod en de prijzen. De instrumenten voor de overheid zijn onder ander hogere eigen bijdragen, hogere eigen risico's, pakketverkleiningen, tariefkortingen en minder keuzevrijheid. Het voordeel van deze benadering is dat de kosten goed in de hand kunnen worden gehouden. Maar het risico van deze benadering is dat het mogelijk leidt tot verlies van kwaliteit van zorg en daardoor minder tevreden zorgvragers. De ervaring begin jaren negentig met de wachtlijsten voor ziekenhuiszorg zijn hiervoor een bewijs. Ook hebben jarenlange efficiencykortingen de arbeidsvreugde van het personeel geen goed gedaan. Vanwege deze ervaringen wordt in dit rapport gekozen voor een **offensieve benadering**, die inzet op innovatie en verbetering van

---

186 | De winst van de prestatiebekostiging in ziekenhuizen wordt door PWC geraamd op 705 à 1.285 miljoen euro per jaar over een periode van 2011-2021 (zie PricewaterhouseCoopers (2009). *Verkenning van de effecten van prestatiebekostiging*, in opdracht van de NZa).

187 | Deze algehele jaarlijkse productiviteitsstijging leidt al tot een productiviteitswinst van 11,5% in tien jaar. De geraamde 1% moet worden gezien tegen de gemiddelde jaarlijkse volumegroei van 3,3% waarmee gerekend is. Dat is beduidend hoger dan de jaarlijkse groei van 2,5% die het CPB voor 2008-2011 raamde voor ziekenhuizen (CPB (2008b)). *Een scenario voor de zorguitgaven 2008-2011*, Den Haag, blz. 32.

188 | Ook VWS rekent met een prijsdrukkend effect van 1% voor het B-segment en 0,45% voor het A-segment. Daar bovenop verwacht VWS nog 200 miljoen winst door een betere governance in ziekenhuizen, waardoor de Raden van Bestuur van ziekenhuizen meer te zeggen hebben over medisch specialisten. Het CPB kan de ramingen van het ministerie niet bevestigen. Ze vreest dat volumestijgingen de prijsstijgingen te niet doen. Zie CPB (2009b), *Houdbaarheidsmaatregelen Curatieve Zorg*, CPB Notitie 15 september.

189 | C. van Ewijk et al. (2006), op.cit., blz. 110.

de kwaliteit van de zorg en waarin de vraag van de zorgvrager centraal staat en niet het aanbod.

### **6.2.7 Toepassing van het profijtbeginsel**

Als verzekerde mag de zorgvrager ook financieel worden aangesproken op de keuzen die gemaakt worden. De zorgvrager krijgt dan belang bij een doelmatige behandeling, waardoor het algemene en persoonlijke belang meer in elkaars verlengde te liggen. Dat is wenselijk omdat een breed maatschappelijk draagvlak voor de groeiende collectieve uitgaven af zal hangen van het vertrouwen dat er bestaat in een doelmatig zorgstelsel. Zeker bij gezondheidszorg die gevoelig is voor individuele voorkeuren is meer persoonlijke verantwoordelijkheid wenselijk. Nu al is een deel van de zorg niet collectief verzekerd omdat de medische noodzaak ontbreekt. Maar ook zorgvormen die medisch gezien wel noodzakelijk is zou buiten het pakket geplaatst kunnen worden omdat de kosten ervan heel wel door de burger zelf opgebracht kunnen worden of omdat de zorg algemeen gebruikelijk is. Een bekend voorbeeld in dit verband is de rollator. In het algemeen geldt dat zorg die niet per se verzekerd hoeft te worden en waarbij persoonlijke voorkeuren een rol spelen, kan beter voor eigen rekening komen en desgewenst aanvullende worden verzekerd. Dit stimuleert passend gebruik, biedt keuzevrijheid en draagt bij aan de houdbaarheid van de zorguitgaven en aan de gewenste solidariteit.

## **6.3 Van aanbodsturing naar vraagsturing**

### **6.3.1 Uitgangspunten bij veranderingen in de zorg**

Bij alle veranderingen in de zorg is het goed om de doelen en uitgangspunten voor ogen te houden. Wat zijn de ijkpunten?

- De vraag van degene die zorg nodig heeft bepaalt het aanbod van voorzieningen. Het gaat om keuzevrijheid van de zorgvrager om goede zorg te ontvangen van de aanbieder van zijn keuze. Daardoor is de bestaanszekerheid van instellingen verbonden met het voorzien in de vraag<sup>190</sup>;
- Zorgvragers die zo goed mogelijk de regie kunnen over hun leven behouden, qua te leveren zorg en woonsituatie. Maatwerk is geboden;
- Beschikbaarheid van ketenzorg;
- Goede afstemming tussen zorg en welzijn en tussen care en cure;
- Voldoende personeel in de zorg, dat met plezier werkt;
- Beheerste ontwikkeling van de kosten in de zorg met oog op de solidariteit tussen generaties.

---

190 | Dit kan sluit niet uit dat zorgaanbieders onmondige zorgvragers helpen om de zorgvraag te formuleren of zorg in natura aanbieden.

### 6.3.2 Omslag van aanbod naar vraagsturing

Denken vanuit de zorgvrager vraagt om een omslag van aanbodsturing naar vraagsturing. Om die omslag te bereiken moeten er een aantal veranderingen in de bekostiging van de zorg plaats vinden, zowel in de care als de cure.

- De belangrijkste is dat bekostiging aangrijpt bij de zorg die iemand nodig heeft en niet bij de aanbieder die de zorg levert. Dit wordt wel **functionele bekostiging** genoemd.
- Daarvoor is het nodig dat de geleverde zorg helder omschreven wordt in 'producten'. In de AWBZ zijn dat **Zorgzwaartepakketen** (ZZP's) en in de ziekenhuiszorg **Diagnose Behandel Combinatie** (DBC's).
- Niet het budget, maar het volume van geleverde zorg moet leidend zijn voor de beloning van zorgverleners. Dus beloning naar werken. Dit wordt **prestatiebekostiging** genoemd.
- Om zorgaanbieders meer ruimte en verantwoordelijkheid te geven moeten de kosten van investeringen in gebouwen worden geïntegreerd in de prijs. Het resultaat is **integrale tarieven**.
- Tot slot moeten prijzen voor die sectoren van de zorg waar dit goed mogelijk is, vrij worden gegeven. Dit wordt **vrije prijsvorming** genoemd. Dit stimuleert innovatie. In andere delen zal zo veel mogelijk met normbedragen gewerkt moeten worden.

### 6.3.3 Gereguleerde markt

Het spreken over zorgproducten, bekostiging, integrale tarieven, vrije prijsvorming kan de indruk wekken dat de zorg een vrije markt is. Dat is echter niet het geval. De zorg kent een gereguleerde markt. Concurrentie in de zorg is hoogstens een middel (om in te zetten tegen bureaucratistische verhoudingen of om mensen meer keuzevrijheid te geven) maar geen doel op zichzelf. Uiteindelijk gaat het bij zorgverlening om zorg en aandacht voor iemand die zorg nodig heeft, hetgeen niet te vangen is in woorden of contracten. Kaders zijn nodig, zodat een adequate organisatie en solidaire financiering van de zorg mogelijk is. De hamvraag is hoe we de gezondheidszorg zodanig organiseren dat er keuzevrijheid van burgers is, voldoende ruimte voor goede en kwalitatief hoogwaardige zorg en dat de processen in de gezondheidszorg efficiënt verlopen.

#### *Het uiteindelijke resultaat*

Wanneer de zorg helder is gedefinieerd en functioneel is omschreven en er integrale tarieven zijn, kunnen zorgverzekeraars zorgaanbieders betalen voor hun prestaties. Het risico voor investeringen ligt dan volledig bij zorgaanbieders. Zorgverzekeraars verzekeren de zorgkosten en zijn verantwoordelijk voor de zorginkoop. De overheid ondersteunt via de zorgtoeslag huishoudens in hun besteedbaar inkomen en zorgt zo dat de zorg voor lagere (midden)inkomens betaalbaar blijft, waardoor de inkomenssolidariteit gegarandeerd is. Voor christendemocraten vormt de inkomenson-

dersteuning via de zorgtoeslag die buiten het stelsel is vormgegeven een cruciale bouwsteen. Voor cruciale zorg als spoedeisende hulp, verloskunde, traumazorg etc. zal de overheid het volume moeten reguleren. De overige kosten van de zorg moet de overheid monitoren en ze zal moeten besluiten of ze het aanvaardbaar vindt dat deze kosten collectief worden opgebracht. Reguleren van het volume verhoudt zich niet goed tot prestatiebekostiging. Bij vrije prijsvorming zal de prijsdruk moeten komen van concurrentie. Volumestijgingen zijn moeilijk in de hand te houden in een vrije markt, maar er zijn wel mogelijkheden. De overheid kan via scherpere indicatiestelling of verkleining van het pakket het volume terugdringen. De positie van doktoren wordt door prestatiebekostiging sterker, ook in het gereguleerde segment waar de prijs wel vastligt, doordat het volume vrij is. Er is daarom een belangrijke rol voor zorgverzekeraars weggelegd. Zij zullen moeten toezien of behandelaren conform medische standaarden zorg leveren. Zij hebben er immers belang bij dat hun verzekerden niet meer zorg krijgen dan nodig, omdat dat de premies laag houdt. De inkopers van zorg zullen er ook op moeten letten dat de zorg kostenefficiënt wordt geleverd. Ze kunnen daarom de praktijken van aanbieders vergelijken (*benchmarks*) en diegenen die sterk afwijken aanspreken op de verschillen. Verzekeraars kunnen ook door selectief contracteren de doelmatigheid bevorderen. Verzekeraars proberen ook om de zorgconsumptie van hun verzekerden te beïnvloeden via preventie en voorlichting. De overheid heeft in dit alles een belangrijke functie als marktmeester en zal de voorwaarden moeten creëren voor een goed werkend zorgsysteem.

## 6.4 Aanknopingspunten voor beleid

Hierboven is de algemene richting voor de financiering van de zorg geschetst. Per compartiment volgen nog een aantal nadere voorstellen. De rode draad daarin wordt kort toegelicht.

Ten eerste is van belang dat het verzekeringskarakter wordt versterkt. Bij de langdurige zorg betekent het dat de AWBZ terugkeert naar de kern van de verzekering en alleen onverzekerbare langdurige verpleging en verzorging verzekert. Ten tweede moet sterker worden ingezet op het profijtbeginsel. Terwijl bij het verzekeringskarakter het delen van het risico voorop staat, is het profijtbeginsel er juist op gericht de kosten voor rekening te laten komen van degene die het profijt heeft. Het profijtbeginsel is met name geschikt daar waar de doelmatigheid afhangt van de keuzen van zorgvragers. Ten derde richten de voorstellen zich op het verbeteren van de kwaliteit in de zorg. Kwaliteit heeft veel aspecten. In de cure valt veel te winnen door aandacht te schenken aan het bevorderen van samenhang in de zorg. De bekostiging moet daarom meer gericht worden zijn op de kwaliteit van de zorg en beschikbaarheid van voldoende zorg. In de care is een belangrijke variabele voor kwaliteit de mate waarin mensen zelf keuzen kunnen maken en de invloed die ze hebben op de manier waarop ze de zorg ontvangen. Ten vierde gaat het om bevorderen van doelmatigheid.

#### **6.4.1 WMO**

De in 2007 ingevoerde Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) is een participatiewet waarmee integraal lokaal beleid kan worden gevoerd. De wet past goed bij het christendemocratisch gedachtengoed. In de eerste plaats wordt uitgegaan van wat mensen nog zelf en samen met elkaar kunnen en wordt ondersteuning geboden daar waar nodig. In de tweede plaats wordt de verantwoordelijkheid daar gelegd waar ze het beste gedragen kan worden, op het lokale niveau. Gemeenten hebben binnen een zekere bandbreedte de ruimte om maatwerk te leveren. In de derde plaats wordt volop ruimte geboden aan particulier initiatief.

##### *Uitbreiding WMO*

In de toekomst zullen mogelijk meer delen van de AWBZ naar de WMO overgeheveld worden. Daarmee zal de WMO meer het karakter van een vangnetregeling krijgen. Immers door de inkomensafhankelijke eigen bijdragen die mensen betalen, zullen velen de kosten zelf dragen. Dat is nu al het geval bij huishoudelijke verzorging, die voor wat hogere inkomens feitelijk voor eigen rekening komen. Wanneer bijvoorbeeld vormen van de functie begeleiding, zoals dagbesteding, wordt overgeheveld of delen van de AWBZ die niet direct met zorg, maar met dienstverlening te maken hebben, zal het vangnetkarakter - dat de WMO nu voor de huishoudelijke hulp reeds heeft - in belang toenemen.

#### **6.4.2 Care**

In de care, het eerste compartiment, ligt het tempo van hervormingen een stuk lager dan in het tweede compartiment. Daarmee blijven kansen om de kwaliteit van de zorg te verbeteren liggen. Met het oog op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën vooral maatregelen in de langdurige zorg effectief. Dat heeft twee oorzaken. De groei van de arbeidsproductiviteit ligt historisch gezien lager in de care dan in de cure. Dit verschil in productiviteitsgroei betekent dat een besparing op de AWBZ op de langere termijn een veel groter effect heeft op de zorguitgaven dan een besparing in de cure. Een andere reden heeft te maken met de vergrijzing. Door de vergrijzing neemt de vraag naar langdurige zorg het sterkst toe. Een verkleining van de AWBZ vermindert daarom sterker dan bij de cure de groei van de zorg.<sup>191</sup>

#### **6.4.3 Alleen onverzekerbare zorg**

De AWBZ verzekert langdurige en onverzekerbare zorg voor zwaar hulpbehoevende ouderen en mensen met een ernstige geestelijke dan wel lichamelijke beperking. Het gaat om zorg door professionele zorgverlener waardoor de zorg over het algemeen niet substitueerbaar is voor zorg uit de directe omgeving. Om de AWBZ toekomstbestendig te maken is het noodzakelijk om alleen nog die zorg via de AWBZ

---

191 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008a), *Naar een toekomstbestendige AWBZ. Een christendemocratische visie op langdurige zorg*, Den Haag.

te financiering die ook echt langdurig en onverzekerbaar is. Dat leidt tot de volgende aanpassingen:

- **Alle risico's die moeilijk verifieerbaar zijn en die mensen zelf kunnen beïnvloeden** kunnen beter niet via de AWBZ worden verzekerd om de afstemming op de behoefte en het kostenbewustzijn te vergroten en een grote claim op publieke middelen en zorgpersoneel te vermijden.<sup>192</sup>
- **Alle zorg die niet goed medisch objectief geïndiceerd kan worden** kan worden overgeheveld naar andere daarvoor geschikte domeinen. Te denken valt aan sociale problematiek rondom jeugdzorg, speciaal onderwijs, welzijnswerk, verslavingszorg en participatie en reïntegratie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt.
- **Kortdurende AWBZ zorg** (korter dan 365-dagen), zoals op herstel gerichte revalidatiezorg of eerstelijns verpleegkundige zorg, kan overgeheveld worden naar de Zvw. Dit versterkt de ketenzorg in de eerstelijns. In feite krijgt de AWBZ dan een wachttijd van een jaar.<sup>193</sup>
- Wonen en zorg wordt gescheiden zodat de **woon- en verblijfskosten voor eigen rekening** komen. Voor huishoudens met een laag inkomen bestaat recht op huurtoeslag.
- **Eigen bijdragen in de AWBZ** kunnen vervallen als de indicatie goed is geregeld, scheiden van wonen en zorg heeft plaatsgevonden en alleen zware zorg die niet substitueerbaar is met zorg uit de directe omgeving verzekerd is. Mensen zullen dan geen calculerend gedrag vertonen.

Deze voorstellen leiden tot een glasheldere polis voor de AWBZ.<sup>194</sup> Het doel ervan is dat de AWBZ ook in de toekomst betaalbaar en voor iedereen toegankelijk blijft.

#### 6.4.4 Normbedragen

In het huidige model hebben zorgkantoren – als uitvoerders namens de verzekeraars - geen financiële prikkel om doelmatig zorg in te kopen. Ze mogen immers alle kosten declareren bij de AWBZ-kas. Alleen de zorginstelling heeft een prikkel door het budget dat hoort bij het toegekende zorgzwaartepakket. Het is wenselijk om over te stappen op een stelsel van vraagfinanciering. Op basis van individuele indicaties worden dan verzekeringsaanspraken toegekend met normbedragen. Dit kan in de vorm van een voucher, een op geld gewaardeerde verzekeringsaanspraak die bij professionele gecertificeerde zorgaanbieders kan worden ingeleverd. De rol van de

---

192 | Deze vormen van hulp zijn direct substitueerbaar door mantelzorg. Mensen kunnen voor deze hulp wel een beroep doen op gemeentelijke voorzieningen waar men naar draagkracht aan bijdraagt.

193 | Voor mensen van wie de beperking de rest van hun leven duurt, zoals zwaar dementeren, meervoudige verstandelijk gehandicapten en ernstige psychiatrische patiënten zou afgezien kunnen worden van een wachttijd

194 | Zie ook motie van het CDA over de glasheldere polis, *Tweede Kamer 2008-2009, 30597*, nr. 82.



zorgkantoren kan in dat geval worden overgenomen door de zorgverzekeraar van de verzekerde in het tweede compartiment.

#### **6.4.5 Scheiden wonen en zorg (financieel en juridisch)**

Het beleid moet er op gericht worden mensen die zorg met verblijf nodig hebben zo veel mogelijke keuzevrijheid te geven. Daarvoor is het nodig dat wonen en zorg financieel gescheiden worden. Er bestaan weliswaar steeds meer mogelijkheden voor verzekerden om zelfstandig of kleinschalig te wonen, maar financieel zijn zorg en verblijf nog steeds aan elkaar gekoppeld. Het nadeel van de huidige regeling is dat het niet mogelijk is om zelf te bepalen hoeveel men wil besteden aan wonen. Door het scheiden van wonen en zorg komen de kosten van het wonen en verblijf voor rekening van de persoon zelf en is er beroep mogelijk op huurtoeslag als de draagkracht te kort schiet. Dit draagt bij aan de houdbaarheid van de AWBZ-verzekering en biedt ook meer keuzemogelijkheden.

De invoering van het scheiden van wonen en zorg verloopt langzaam. Een mogelijkheid om het scheiden van wonen en zorg te versnellen is het snel invoeren van extramurale zorgzwaartepakketten (ezp's).<sup>195</sup> Zorgontvangers in een intramurale instelling betalen dan huur aan de instelling voor hun kamer, waarvoor ze recht hebben op huurtoeslag. Extramuraal komt de wooncomponent voor rekening van de zorgontvanger en de zorgcomponent voor rekening van de AWBZ. Bij sommige vormen van AWBZ-zorg waarbij het verblijf en zorg onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, kan worden afgezien van scheiden van wonen en zorg (te denken valt aan instellingen voor meervoudig gehandicapten en zware GGZ patiënten). Het scheiden van wonen en zorg kan in deze kabinetsperiode al in gang worden gezet voor de 98.000 bewoners in verzorgingshuizen.

#### **6.4.6 Zorgplan als draaipunt**

Terugdringing van de administratieve belasting van zorgwerkers vergt een radicale versimpeling van de manier waarop verantwoording wordt afgelegd over de geleverde zorg. Sinds 2000 moeten zorgwerkers per minuut registreren hoeveel extramurale zorg ze verlenen. Deze praktijk is ooit gelabeld met de term stopwatchzorg. Vanuit hun beroepsethiek ervaren zorgprofessionals het als vervelend om heel precies bij te houden hoeveel zorg wordt geleverd. Deze minutenregistratie werkt bovendien bureaucratie in de hand.<sup>196</sup> De sleutel tot vereenvoudiging ligt bij het behandelplan. Het CIZ geeft indicaties af aan mensen recht hebben AWBZ-zorg. Op basis daarvan wordt door een zorgaanbieder in overleg met degene die zorg nodig heeft een zorgplan opgesteld. In dat zorgplan is opgenomen hoe de zorgvrager behandeld en/of

---

195 | In de praktijk zou dit er namelijk op neerkomen dat het verschil tussen intra- en extramurale zep's gelijk is aan de normatieve huisvestingscomponent.

196 | Een motie ingediend door CDA-Tweedekamerlid J. de Vries op 24 maart 2009 (TK 30597, *Toekomst AWBZ*, nr. 59) om de minutenregistratie per direct af te schaffen werd kamerbreed gesteund. Echter, de staatssecretaris van VWS wilde niet verder gaan dan het starten van een pilot met zorgplannen.

verzorgd gaat worden. Dit zorgplan is vervolgens de basis van de zorg die wordt geleverd en voor de berekening van de eigen bijdrage. Het zorgplan als scharnierpunt tussen indicatie en bekostiging zorgt voor focus op de zorgvrager en voorkomt dat de zorg fragmenteert. Door uit te gaan van het zorgplan wordt ook duidelijk waar vraagfinanciering zin heeft en waar ze te ver doorschiet. In die relatie moet zorgzaamheid domineren. Door te werken met een zorgplan blijft de gezonde concurrentie bestaan en kunnen werkers hun aandacht concentreren op het verlenen van zorg.

#### **6.4.7 Het kan allemaal zo veel beter en sneller!**

Waar in de cure veel vaart wordt gemaakt met het toekomstbestendig maken van de zorg, is in de care traagheid troef. Het scheiden van wonen en zorg is feitelijk in de ijskast gezet. De overgangstermijnen bij de invoering van integrale huisvestigingslasten lopen tot in 2017. De invoering van extramurale zorgpakketten laat lang op zich wachten. Bij iets simpels als het afschaffen van de minutenregistratie wordt niet doorgepaktd. Kern van de kritiek in dit rapport op het gevoerde beleid in de AWBZ is dat het allemaal heel erg langzaam gaat. Alles wat maar enigszins naar meer vraagsturing riekt, wordt gefaseerd. Dat is heel jammer, want uiteindelijk is degene die zorg nodig heeft de dupe. Op den duur leidt deze traagheid ertoe dat bezuinigingen onvermijdelijk zijn omdat de vernieuwing te laat op gang komt. Fundamentele keuzen zijn nodig. Alleen door het pakket helder af te bakenen, meer verantwoordelijkheid bij de zorgvrager te leggen en ruimte te bieden aan zorgaanbieders om te vernieuwen, kunnen de continuïteit, kwaliteit en houdbaarheid van de langdurige zorg voor de komende generaties worden gegarandeerd.

#### **6.4.8 Cure**

De Zorgverzekeringswet heeft de kaders gecreëerd waarbinnen verdere vernieuwing van de op genezing gerichte zorg mogelijk is. Een uitdaging voor de cure, het tweede compartiment, is om kwaliteit en samenwerking financieel te belonen. Juist door samenwerking in de zorg kan de kwaliteit van de zorg worden verbeterd. Bekend is het voorbeeld van ziekenhuizen die onderzoeken door specialisten van verschillende disciplines op elkaar afstemmen, zodat de patiënt maar een keer hoeft te komen. Prettig voor de patiënt en in de praktijk ook nog minder kostbaar. Maar ook in revalidatiecentra bijvoorbeeld wordt veel in teams gewerkt die zich richten op specifieke patiëntengroepen. Dit principe kan nog op veel meer plaatsen in de zorg worden toegepast.

#### **6.4.9 Keten-DBC's**

De invoering van keten-DBC's zal op de lange termijn grote impact op de organisatie van de zorg hebben. De financiering van de zorg verandert er wezenlijk door. Niet de afzonderlijke specialismen worden bekostigd, maar de totale behandeling van een aandoening wordt ondergebracht in een DBC. Het betreft vooralsnog keten-DBC's voor vier niet-complexe chronische aandoeningen, namelijk COPD, Diabetes, Cardio

Vasculair Risicomanagement (CVR) en Hartfalen.<sup>197</sup> Het belang van ketenzorg voor chronische patiënten is dat de zorg die door verschillende zorgverleners wordt geleverd goed op elkaar wordt afgestemd. Meer afstemming leidt tot een betere kwaliteit van zorg. Eén zorgaanbieder krijgt de regie. Dat kan de huisarts zijn of een groep van huisartsen, maar dat is niet noodzakelijk. Het kan bijvoorbeeld ook een zelfstandig behandelcentrum zijn dat gespecialiseerd is in de betreffende patiëntengroep. De hoofdverantwoordelijke zorgt dat alle andere zorgverleners worden ingeschakeld en betaalt hen. De ketenverantwoordelijke koopt dus de zorg in bij andere aanbieders (zoals huisarts, diëtist, fysiotherapeut, longarts, praktijkondersteuner huisartsen of nurse practitioner), die als onderaannemer fungeren.

Keten-DBC's hebben in potentie grote impact op de kwaliteit van de zorg. De kwaliteit verbetert door de integrale aanpak waardoor ook aantal ziekenhuisopnames afneemt. Bovendien wordt door de keten te financieren in plaats van de zorgaanbieder directe substitutie uitgelokt van het dure ziekenhuis naar de goedkopere eerstelijnszorg. Calculaties van het ministerie van VWS ramen per saldo een besparing van 385 miljoen euro in 2018<sup>198</sup>, waaronder een verwachte besparing van 89 miljoen euro op AWBZ uitgaven.<sup>199</sup> Een ander voordeel van de keten-DBC is dat de kwaliteit van de zorg toeneemt en derhalve ook het aantal complicaties en verergingen van de aandoening vermindert en het aantal ziekenhuisopnames afneemt.

#### 6.4.10 Meer opleidingsplaatsen voor specialisten

Nederlandse specialisten behoren tot de beste betaalde in de wereld.<sup>200</sup> Er zijn er dan ook relatief weinig in Nederland. Per 1.000 inwoners heeft Nederland 1,4 specialisten, tegen 1,9 gemiddeld in andere OESO-landen. Er is dus een schaarste aan specialisten. Deze schaarste wordt in de eerste plaats in stand gehouden door een beperking van de instroom van medicijnenstudenten – jaarlijks worden er 2.850 studenten toegelaten van de circa 7.000 die zich aanmelden – en beperkt aantal opleidingsplaatsen voor specialisten – in 2008 waren het er 1.061.<sup>201</sup> Verruiming van de numerus fixus voor eerstejaars medicijnenstudenten en verhoging van het aantal opleidingsplaatsen voor medisch specialisten is wenselijk. De extra opleidingsplaatsen van specialisten hoeven niet veel geld te kosten, want de artsen in opleiding

---

197 | Later worden mogelijk ook keten-DBC's ingevoerd voor depressie, obesitas en artrose en de aanpak van co- en multimorbiditeit (meerdere kwalen tegelijkertijd bij een persoon).

198 | Dit komt overeen met een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van 0,1% BBP.

199 | Het CPB noemt deze verwachte besparing niet erg waarschijnlijk en houdt op basis van ervaringen in het buitenland zelfs rekening met een kostenstijging. Een kwantitatieve onderbouwing geeft ze echter niet. Zie Centraal Planbureau (2009b).

200 | OECD (2008c). *The remuneration of general practitioners and specialists in 14 OECD countries*, Parijs.

201 | Roland Berger (2009). *Zorgstudie 2009. De zeven zorgen*, Amsterdam. Tussen 2000 en 2002 steeg het aantal aio's van 800 naar 1.100. Sinds 2002 is de instroom jaarlijks stabiel. Zie Capaciteitsorgaan, *Vervolgopleiding medische specialismen. Jaaroverzicht 2008 met terug- en vooruitblik*, 2009.

worden tijdens hun opleiding ook ingezet en nemen werk uit handen en/of generen inkomsten.<sup>202</sup> Meer specialisten betekent meer keuze voor de patiënt en een lagere werkdruk voor specialisten die daardoor meer tijd voor hun patiënten hebben.

## 6.5 Geneesmiddelen

De uitgaven aan medicijnen maken ruim 10 procent uit van de zorguitgaven. Ze vormen een post die sterker toeneemt dan de totale zorgkosten. Afgelopen decennia groeiden de uitgaven van geneesmiddelen met gemiddeld zo'n 6 à 8 procent. De afgelopen jaren bleven deze zorgkosten nog enigszins beperkt dankzij beleid van de overheid.<sup>203</sup>

### 6.5.1 Preferentiebeleid een succes

In 2008 stegen de uitgaven aan medicijnen maar beperkt vanwege het ingezette preferentiebeleid. Preferentiebeleid wil zeggen dat zorgverzekeraars voor een bepaalde werkzame stof de variant met de laagste officiële (taxe)prijs selecteren en die exclusief voor een bepaalde periode vergoeden. Doordat alleen het middel met de laagste prijs wordt geselecteerd, en dus duurdere middelen worden uitgesloten, hebben fabrikanten een prikkel om hun prijs te verlagen. Het doel is dat fabrikanten gaan concurreren op de officiële prijs (prijskoncurrentie) in plaats van op de marge die ze als bonussen en kortingen aan apothekers geven (margeconcurrentie). Gemiddeld genomen zijn de prijzen van middelen waarvoor het preferentiebeleid geldt met 85% gedaald. De komende jaren kan vooral winst worden behaald met preferentiebeleid voor merkmedicijnen waarvan het octrooi afloopt en waarvoor concurrentie komt van generieke middelen. Met preferentiebeleid zou hierop kunnen worden bespaard, en dalen de uitgaven aan geneesmiddelen structureel, er van uitgaande dat de artsen deze in prijsverlaagde preferente middelen ook voorschrijven.

### 6.5.2 Doelmatig voorschrijven en behandelrichtlijnen

Dat het hier om een precaire materie gaat, bleek toen de minister van Volksgezondheid de huisartsen medio 2009 met 60 miljoen wilde korten op hun budget en hen dit bedrag terug wilde laten verdienen als ze doelmatig cholesterolverlagers en maagzuurremmers zouden voorschrijven. Dit voorstel stuitte huisartsen tegen de borst. De suggestie zou kunnen worden gewekt dat huisartsen omwille van hun eigen portemonnee patiënten zouden overzetten op een generiek middel. Uiteindelijk is de koppeling aan de individuele huisarts losgelaten en wordt naar het voorschrijfgedrag van alle huisartsen samen gekeken.

---

202 | Roland Berger raamt de *bruto* kosten van 30% meer opleidingsplaatsen – om te komen op het OECD gemiddelde - op 300 miljoen per jaar.

203 | Zonder overheidsbeleid stijgen de uitgaven aan medicijnen naar men aanneemt jaarlijks met 9 à 10 procent, beduidend meer dan de overige zorgkosten (Stichting Farmaceutische Kengetallen, *Feiten en cijfers 2008*, blz. 8).

Doelmatigheid in het medicijngebruik zal via moeten worden bereikt via doelmatig voorschrijfbeleid in combinatie met preferentiebeleid. Sommige verzekeraars beloonden huisartsen al voor doelmatig voorschrijven en hadden daardoor lagere uitgaven aan medicijnen of een betere kwaliteit van voorschrijven. Het is wenselijk dat richtlijnen een veel meer sturende invloed hebben op het voorschrijfbeleid dan nu het geval is. Omdat de richtlijnen door medici worden opgesteld, ligt geen aantasting van de medische autonomie op de loer, zoals dat wel bij een functionele omschrijving het geval zou kunnen zijn als de verzekeraar een actieve rol op zich nemen. Cruciaal is echter dat de richtlijnen de kosteneffectiviteit adequaat meenemen. Om de huidige richtlijnen te verbeteren is een Regieraad Kwaliteit van Zorg ingesteld. Zij richt zich vooral op die richtlijnen waar de doelmatigheid nog niet goed in verwerkt is. Patiënten die medisch gezien baat hebben bij een niet geselecteerd middel, krijgen deze gewoon vergoed wanneer de arts aangeeft dat dit medisch noodzakelijk is.

### **6.5.3 Prijsmaximering**

De Wet Geneesmiddelen Prijzen is een belangrijk instrument om de prijzen van medicijnen te reguleren. Door de WGP wordt voorkomen dat de prijzen excessief hoog zijn. De overheid zou dit instrument sterker kunnen benutten wanneer fabrikanten nieuwe geneesmiddelen op de markt willen brengen. Andere landen onderhandelen met de fabrikant over de prijs bij marktintroductie. Nederland moet hier een voorbeeld aan nemen.

## **6.6 Institutionele vormgeving**

### **6.6.1 Organisatie van de zorg**

Het aanbod van zorg vernieuwt continu. We zien nu de opkomst van diagnostische centra, zelfstandige behandelcentra, topklinische instituten, zorghotels, anderhalvelijnszorg en huisartsencentra en hospicia. Voor het leveren van goede zorg is het van belang dat de organisatievorm aansluit bij kwantiteit en complexiteit van de zorg, het volume van de vraag en de moeilijkheidsgraad. De overheid moet daarom zorgen voor een ordening van de zorg die vatbaar maakt voor stimulansen voor vernieuwing. Deze constatering is van belang voor een lopende discussie over de vraag of winst in de zorg toegestaan moet worden.

### **6.6.2 Winst in de zorg?**

De discussie over winst in de zorg ligt gevoelig. Het is daarom van belang de discussie zuiver te voeren. Bij winst in de zorg gaat het om de vraag of het is toegestaan dat zorgaanbieders winst *uitkeren*? Winst maken als zodanig staat niet ter discussie. Het maken van winst – in ieder geval het voorkomen van structurele verliezen – is een noodzakelijke voorwaarde voor een organisatie om op de lange termijn te overleven. De *bestemming* van de winst, is een keuze. De winst kan worden uitgekeerd

aan aandeelhouders, maar kan ook opnieuw geïnvesteerd worden in de zorg - wat de gedachte is achter de maatschappelijke onderneming.

### *Cowboys in de zorg?*

Van wie is het ziekenhuis? Deze vraag ligt onder veel discussies over winst in de zorg. De vraag kan ook anders worden gesteld. Wie is de baas? Als duidelijk is van wie het ziekenhuis is, weten we ook wie verantwoordelijkheid draagt voor het reilen en zeilen van het ziekenhuis en wie aansprakelijk is als het onverhoopt toch een mis zou gaan. Er zijn veel kandidaten die allemaal graag wat te zeggen hebben over de zorginstelling: de Raad van Bestuur, de Raad van Toezicht, het personeel, vrij gevestigde medisch specialisten, de overheid, zorgverzekeraars, de patiënten en de kapitaalverstrekkers. Deze lange rij correspondeert met de vele vragen die er leven over governance in de zorg. Om aan deze onduidelijke situatie een eind te maken, wordt door sommigen voorgesteld om kapitaalverschaffers eigenaar te laten zijn van het ziekenhuis. Dan is duidelijk wie de baas is: dat zijn de aandeelhouders. Zij lopen over het ingebrachte kapitaal risico en hebben recht op een vergoeding. Vanwege het risico dat ze lopen, eisen ze ook zeggenschap over de bedrijfsvoering. Ziekenhuizen worden dan net als andere bedrijven gewone ondernemingen.

Het thema winst in de zorg is een gevoelig onderwerp. Immers, aandeelhouders verwachten rendement en dus wordt het maken van winst een belangrijke drijfveer van het handelen. Dit kan op gespannen voet staan met het specifieke karakter van het zorgproces. Dat kenmerkt zich door menslievendheid, zorg voor de naaste, dienstbetoon etc.. Uiteraard geeft goede zorg zich rekenschap van de doeltreffendheid van het handelen. Daarom hoeft in de praktijk niet altijd sprake te zijn van een tegenstelling. Het primaire zorgproces dient altijd centraal te staan, ook wanneer een zorgaanbieder werkt met risicodragend vermogen. Dat vraagt om goed bestuur dat verankerd is in de onderneming. Dit vormt ook het uitgangspunt van het wetsvoorstel maatschappelijke onderneming.<sup>204</sup> Een tegenwerping tegen de vrees voor aandeelhouders is dat er al heel lang winst in de zorg wordt uitgekeerd. Hulpmiddelen en medicijnen worden door beursgenoteerde bedrijven geproduceerd en veel werk in ziekenhuizen wordt uitbesteed aan commerciële bedrijven. Ook werkt een deel van de vrij gevestigde medisch specialisten al voor een eigen bv. Het winstmotief krijgt dus al veel ruimte in de zorg.

---

204 | TK, vergaderjaar 2008-2009, 32003, *Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek houdende regels voor de vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming.*

**BOX 6.2: DE MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMING**

*Om zowel recht te doen aan het specifieke karakter van de zorg als aan het dynamische speelveld waarin zorgaanbieders zich bevinden heeft het Wetenschappelijk Instituut eerder gepleit voor de maatschappelijke onderneming in de zorg.<sup>205</sup> De maatschappelijke onderneming houdt het midden tussen een commerciële onderneming en een stichting. Zorgaanbieders als maatschappelijke ondernemingen opereren wel in een marktomgeving, maar streven niet naar zoveel mogelijk winst. De zeggenschap over het ziekenhuis komt niet louter in handen van één specifieke groep. De wetgever legt vast wie er welke zeggenschap over de organisatie heeft. Dat zijn uiteraard de raad van bestuur en raad van toezicht, maar daarnaast is er een raad van belanghebbenden waarin ook zorgvragers zitting hebben. Zij kunnen zich uitspreken over de koers van de organisatie. De veronderstelling is dus dat de maatschappelijke onderneming is ingebed in de maatschappelijke omgeving, en dat op die manier de organisatie scherp blijft op haar maatschappelijke missie.*

*Aantrekken van vreemd kapitaal*

Een nadeel voor verenigingen en stichtingen is dat ze moeilijker aan externe financiering kunnen komen. Dat geldt ook steeds meer voor ziekenhuizen. Doordat ziekenhuizen kapitaalintensiever worden en steeds meer risico lopen – omdat hun budgetten steeds minder worden gegarandeerd – willen externe financiers meer garanties dat leningen, voor bijvoorbeeld huisvesting of kapitaalgoederen, ook worden terugbetaald. Het ontbreken van een risicodragende partij is een belemmering bij het aantrekken van risicodragend kapitaal. Banken willen een partij die het risico draagt wanneer het misgaat, zodat niet alleen opdraaien voor verliezen. De opstelling van de overheid is in dit verband belangrijk voor de risico-inschatting door kapitaalverstrekkers. Het maakt voor hen nogal wat uit of de overheid in de bres springt als het mis gaat bij een ziekenhuis, of als ze bereid is om ziekenhuizen failliet te laten. Het idee dat de overheid als achtervang optreedt, draagt er op dit moment aan bij dat ziekenhuizen de financiering voor investeringen ook zonder aandeelhouders rond kunnen krijgen. Als alternatief voor aandeelhouders kan het de maatschappelijke onderneming toegestaan worden om het eigen vermogen te versterken met achtergestelde leningen die een gemaximeerd rendement bieden of winstbewijzen uit te geven.<sup>206</sup> De laatste participanten krijgen in ruil daarvoor wel enige zeggen-

205 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005), *Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*, Den Haag. Zie ook G. Dolsma en E.J. van Asselt (2007). 'Marktwerking en de maatschappelijke onderneming', *Lessen in marktwerking, Christen Democratische Verkenningen*, Herfst 2007, blz. 100-110.

206 | In de statuten van een vereniging tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming kan worden bepaald dat de vereniging bevoegd is winst uit te keren aan houders van daartoe door die vereniging uitgegeven winstbewijzen, voor zover dit niet bij wet is verboden. In dat geval heeft de onderneming ook een algemene vergadering van winstbewijshouders. Zie *wetvoorstel Maatschappelijke onderneming*, artikel 1D en H.

schap over de bedrijfsvoering van de maatschappelijke onderneming, maar worden geen eigenaar.<sup>207</sup>

#### *Belang van private investeerders*

Behalve als verschaffer van kapitaal hebben private investeerders in de gezondheidszorg ook een aantal andere nuttige functies. Ze brengen kennis mee en stimuleren innovatie door kostenbesparende investeringen. Want nieuwe initiatieven kunnen met geld van buiten de sector worden gefinancierd en risicovolle innovaties zijn mogelijk zonder dat subsidie nodig zijn. Bovendien zorgen private investeerders ervoor dat er inzicht ontstaat over hoe instellingen functioneren. Private investeerders houden bovendien het management scherp. Tot slot zorgen ze ervoor dat instellingen die failliet dreigen te gaan kunnen worden overgenomen.

#### *Conclusie*

In de zorg moet het maatschappelijk belang voorop staan. De voorkeur gaat daarom uit naar maatschappelijke ondernemingen, waar het zorgproces centraal staat. Dit sluit goed aan bij het karakter van de gezondheidszorg. De wijze waarop de maatschappelijke onderneming juridisch vorm krijgt staat nog open voor debat.<sup>208</sup> Bij ziekenhuizen is aansluiting bij de structuurvennootschap<sup>209</sup> mogelijk een goede vorm, omdat dat daarin gewaarborgd is dat “aandeelhouders” niet de doorslag geven bij strategische beslissingen die de ruimtelijke, kwalitatieve of financiële toegankelijkheid van de zorg raken, zoals beslissingen over grote investeringen, fusies, strategische allianties en welke specialismen worden aangeboden en het wel mogelijk maken om privaat kapitaal aan te trekken.<sup>210</sup>

### **6.6.3 Zorgverzekeringsmarkt**

In 2006 is het verzekeringsstelsel drastisch gewijzigd. Het verschil tussen ziekenfonds en particulier verzekerden verdween. Alle verzekeraars, commercieel en non-profit, mogen sindsdien binnen publieke randvoorwaarden een zorgverzekering aanbieden aan alle Nederlanders. Die randvoorwaarden zijn een wettelijk basispakket, accep-

---

207 | De statuten van de maatschappelijke onderneming kunnen bepalen dat de algemene vergadering van winstbewijshouders en de belanghebbendenvertegenwoordiging het recht hebben een bindende voordracht te doen voor één of meer commissarissen, mits deze commissarissen tezamen niet de meerderheid van de raad van toezicht uitmaken.

208 | De juridische vorm wordt uitgewerkt in het Wetsvoorstel resultaatsafhankelijke vergoeding in de zorg, dat is voorzien medio 2010 en waarin zal worden aangegeven onder welke voorwaarden een kapitaalvennootschap in de zorg als een maatschappelijke onderneming kan worden beschouwd. Zie ook de brief van het ministerie van VWS van 1 oktober 2009 naar aanleiding van Algemeen Overleg governance in de zorg.

209 | Een structuurvennootschap kent verplicht een raad van commissarissen waaraan bevoegdheden zijn toegekend die bij een klassieke vennootschap aan de algemene vergadering van aandeelhouders toekomen.

210 | Dit is ook de lijn die het kabinet kiest in de brief van 9 juli 2009, ‘Ruimte en rekenschap voor zorg en ondersteuning’, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32012, nr. 1, met name blz. 34-35.



tatieplicht en een doorsneepremie. De eerste jaren lag de nadruk op het op orde krijgen van de administratieve proces en het vergroten van marktaandeel. Dit heeft geleid tot veel fusies. Bijna vier jaar na de stelselwijziging zijn er vier grote zorgverzekeraars<sup>211</sup> en twee kleine landelijk werkende verzekeraars. De rest werkt regionaal, zij het dat ze wel landelijk verzekerden aannemen. De markt is geconcentreerd te noemen.<sup>212</sup>

#### *Concurrentie op prijs en kwaliteit*

Zorgverzekeraars concurreren op prijs en service en in beginnende mate op kwaliteit van verzekerde zorg.<sup>213</sup> Om lage premies aan te kunnen bieden moeten zorgverzekeraars de zorg scherp inkopen. Afgelopen jaren hebben verzekeraars vooral ingezet op preferentiebeleid om de kosten van geneesmiddelen te beperken. Gevolg is dat het moeilijker wordt voor verzekeraars om zich op dit punt te onderscheiden. De aandacht richt zich nu meer op kwaliteit. Zorgverzekeraars kunnen door kwalitatief goede zorg in te kopen op de langere termijn kosten besparen. Goede zorg leidt tot minder fouten en dus minder complicaties, minder herhaalbehandeling en dus gezondere patiënten. De kwaliteitsverschillen zijn echter vooralsnog beperkt omdat de transparantie aangaande kwaliteit nog in ontwikkeling is.

Een manier om zorgvragers en te stimuleren kwalitatief betere zorg af te nemen is het selectief sluiten van contracten met zorgaanbieders. In de praktijk blijken zorgvragers zich niet graag te sturen bij hun keuze van zorgaanbieder, ondanks het feit dat 40% van de verzekerden een naturapolis heeft en nog eens 30% een polis heeft die deels in natura is. Een naturapolis is gemiddeld genomen €75 per jaar goedkoper dan een restitutiepolic, waar 30% van de verzekerden voor kiest en die onbeperkte keuzevrijheid aan de verzekerde biedt. Een verzekeraar kan ook marktaandeel verwerven door het sluiten van collectieve verzekeringscontracten. 60% van de verzekerden is verzekerd binnen een collectief contract. Bij zes op tien collectief verzekerden loopt dit via de werkgever.

#### *Voldoende concurrentie noodzakelijk*

Het zorgstelsel werkt alleen wanneer er voldoende concurrentie is tussen zorgverzekeraars. De NMa zal daarom scherp in de gaten moeten houden of er genoeg concurrentie in de zorgverzekeringsmarkt blijft. De concentratie is immers redelijk ver voortgeschreden. Een verdere verkleining van het aantal verzekeraars door fusies lijkt echter niet bevorderlijk voor de concurrentie. Belangrijke vraag is of er voldoende concurrentie tussen verzekeraars is. Dat kan voor een deel worden afgelezen aan de wisselingen tussen verzekeraars. Verzekerden kunnen jaarlijks wisselen van verzekeraar. Een beperkt aantal mensen doet dat. Nadat in 2006 bij de start van het

---

211 | Achmea (met een marktaandeel van 29%), UVIT (26%), CZ (20%) en Menzis (13%).

212 | Zie NMa (2009), *De zorgverzekeringsmarkt in cijfers 2009*.

213 | De premies liepen in 2009 uiteen van €77,77 tot €101,12 voor de basisverzekering. Dat is een verschil van €280,20 op jaar basis (zie <http://www.kiesbeter.nl/Zorgverzekeringen/GoedkoopsteBasispakket/Resultaten/>)

stelsel nog 18% van de verzekerden overstapen, is dat percentage nu gestabiliseerd op circa 3% van de verzekerden. Dat is niet heel hoog, maar bedacht moet worden dat de percentages per verzekeraar veel hoger kunnen liggen.

#### *Wisselen van verzekeraar en het aanvullende pakket*

Een ander aandachtspunt voor de overheid vormt de relatie tussen basisverzekering en aanvullende verzekering. Omdat geen acceptatieplicht geldt voor de aanvullende verzekering kan het wisselen van basisverzekering in de praktijk moeilijker zijn voor verzekerden met een hoog risico op zorgkosten, zoals ouderen of chronisch zieken. Als zij bij een nieuwe verzekeraar niet geaccepteerd worden voor de aanvullende verzekering, remt dit de mobiliteit. Dit wordt nog versterkt wanneer het ongunstig is om de aanvullende ziektekostenverzekering bij de oude verzekeraar te houden. Transparantie over de voorwaarden die verzekeraars in de praktijk hanteren rond de aanvullende verzekeringen is van groot belang. Dit punt wordt relevanter naarmate het aanvullende pakket groter zou worden.

#### **6.6.4 Risicoverevening**

De ene zorgvrager gebruikt veel meer zorg dan de andere. Om te voorkomen dat verzekeraars een prikkel hebben om goedkope verzekerden te lokken en duurdere te weren, worden ze vooraf gecompenseerd voor de hoger dan gemiddeld te verwachten zorgkosten. Verzekeraars ontvangen uit het vereveningsfonds een bijdragen die ze schadeloos stelt voor de kosten die afwijken van het gemiddelde. Zorgverzekeraars lopen niet over alle zorg risico. De vaste kosten van ziekenhuisverpleging worden volledig nagecalculeerd (ex post verevend). De variabele kosten van ziekenhuisverpleging worden (in 2010) voor 30% nagecalculeerd.<sup>214</sup> Naast alle vereveningskenmerken bestaat er ook nog een bandbreedteregeling, die inhoudt dat zorgverzekeraars die per verzekerde gemiddeld €22,50 meer of minder dan gemiddeld aan kosten moet vergoeden, voor 90% gecompenseerd c.q. afgeroomd wordt. Voor deze verzekeraars neemt de bandbreedteregeling de prikkel tot doelmatigheid weg. De bandbreedte wil grenzen stellen aan mogelijkheden om via risicoselectie voordeel te boeken, maar lijkt daarmee haar doel voorbij te schieten.

Belangrijk is uiteraard op grond van welke criteria de verevening van de risico's tot stand komt. De belangrijkste zijn geslacht, leeftijd en ziektegeschiedenis. Het is echter niet wenselijk dat ook verevend wordt op de regio en de GGZ-regio waar de verzekerde woont. Verhuist de verzekerde, dan ontvangt de verzekeraar een ander bedrag uit het vereveningsfonds. Ten principale moeten de vereveningsbijdragen objectief zijn en gekoppeld aan de verzekerde, los van waar of hoe deze woont. Een ander baan of een nieuwe relatie leidt in het huidige systeem tot een wijziging van de bijdrage uit het vereveningsfonds. Kortom, verevening op basis van criteria die niet essentieel zijn voor de persoon (zoals leeftijd en geslacht) en niet direct aan de

---

214 | Brief Minister van VWS aan Tweede Kamer van 5 oktober 2009 betreffende risicoverevening 2010.

zorgconsumptie gerelateerd kunnen worden, kunnen worden afgeschaft. Ze lijken vooral bedoeld te zijn om regionale verschillen in zorgconsumptie te compenseren, waardoor sommige (kleine) verzekeraars bovenmate last van hebben. Daar is echter het vereveningssysteem niet voor bedoeld.

## 6.7 Verhogen kostenbewustzijn zorgvragers

Het is gebruikelijk dat zorgverzekeraars de rekening voor zorg die geleverd is aan een van hun verzekerden rechtstreeks vergoeden aan de zorgverlener. In de meeste gevallen ziet de verzekerde de rekening van de zorgaanbieder dus niet.<sup>215</sup> Het zou beter zijn wanneer verzekerden alle rekeningen zou zien van de geleverde zorg. Dit stimuleert het kosten bewustzijn en geeft mensen inzicht in de (hoge) kosten die gemoeid zijn met de gezondheidszorg. Zorgverzekeraars zouden daarom wettelijk verplicht moeten worden om aan het eind van het jaar hun verzekerden een overzicht van de vergoedde zorgkosten toe te sturen, ter informatie.

### *Hogere eigen bijdragen*

Nederlandse zorgvragers hoeven in vergelijking met buitenland zorgvragers voor heel weinig heel zorg een eigen bijdrage te betalen. Voor eigen bijdragen pleit dat de zorgvrager een financieel belang krijgt bij keuze van de zorg. Dit heeft vooral zin wanneer de keuze van de zorgvrager bijdraagt aan doelmatig gebruik van zorg. Dat is waarschijnlijk het geval bij kortdurende geestelijke gezondheidszorg, waar een hogere eigen bijdrage in dat geval wenselijk is.<sup>216</sup> Maar ook bij de huisarts en spoed-eisende hulp in het ziekenhuis, waarop kort wordt ingegaan.

Een eigen risico is een manier om patiënten bewust te maken van de kosten van gezondheidszorg en aan te zetten tot bewust gebruik van zorg. De vormgeving is daarbij van belang. In de huidige systematiek geldt het eigen risico van €165 (in 2010) niet voor de huisarts (en ook niet voor verloskundige zorg en kraamzorg). Het is jammer dat de huisarts buiten het eigen risico is gehouden, omdat juist een eigen risico voor huisartsenzorg effectief is. Een beperkt eigen risico hoeft niet ten koste te gaan van de poortwachtersfunctie van de huisarts. Een eigen risico werkt veel sterker bij de eerstelijnszorg dan bij ziekenhuiszorg, omdat de patiënt er zelf voor kiest.<sup>217</sup> Opname van de huisarts in verplichte eigen risico verdubbelt het gedragseffect.<sup>218</sup> Een verdere verhoging van het eigen risico moet worden overwogen.

---

215 | Voor het eigen risico is dit wel het geval.

216 | Sinds 2008 is de kortdurende ggz onderdeel van de ZVW in plaats van de AWBZ. De eerste acht behandeling van een eerstelijns psycholoog zijn verzekerd en er geldt een eigen bijdrage van 10 euro.

217 | L. Kok en A. Houkes (2009). 'Inkomensafhankelijk eigen risico remt zorgkosten', *ESB*, 6 maart, p. 138-140.

218 | De toename van de gedragseffecten worden door het CPB geschat op 60 à 90 miljoen euro uitgaande van de huidige hoogte van het eigen risico (zie CPB (2008c). *Gedragseffecten van eigen betaling in de ZVW*, CPB Notitie 25 april).

### *Hogere eigen bijdrage zelfverwijzers*

Besparing is ook mogelijk door het aantal zelfverwijzers naar de Spoed Eisende Hulp (SEH) terug te dringen. Zelfverwijzers komen zonder verwijzing van de huisarts naar het ziekenhuis. Dit mag omdat voor acute zorg geen verwijzing van de huisarts is vereist. Zestig procent van de bezoekers van een van de honderd SEH's is zelfverwijzer. Echter tachtig procent daarvan kan door de huisarts worden geholpen. De kostprijs van een behandeling bij de SEH ligt aanmerkelijk hoger dan bij de huisarts(enpost).<sup>219</sup> Het is daarom wenselijk het aantal zelfverwijzers terug te dringen. Het hanteren van een eigen bijdrage bij het bezoek aan een SEH zonder verwijzing van de huisarts ligt voor de hand. De meerkosten komen dan voor rekening van de patiënt. Het gevolg zal zijn dat ondoelmatig gebruik wordt teruggedrongen.

### *Herijking hulpmiddelen*

Met oog op de lange termijn houdbaarheid van de zorguitgaven zal ook kritisch gekeken moeten worden naar de vergoeding van sommige hulpmiddelen, waarbij de trechter van Dunning leidend kan zijn. Die houdt in dat alle zorg die noodzakelijk, werkzaam en doelmatig (kosteneffectief) is en zó duur dat de zorgvrager ze niet uit eigen zak kan betalen, vergoed wordt. De collectieve uitgaven aan hulpmiddelen in 2010 bedragen naar verwachting 1,4 miljard euro per jaar.<sup>220</sup> Toepassing van de trechter van Dunning betekent dat ook hier het profijtbeginsel sterker zal worden toegepast. Nader bekeken zal moeten worden of bijvoorbeeld (reparaties aan) gebitsprothesen, mobiliteitshulpmiddelen (zoals een rollator) en hoortoestellen voor volwassenen – samen goed voor 20% van de uitgaven aan hulpmiddelen - wel (volledig) vergoed moeten worden. Al deze hulpmiddelen zijn breed beschikbaar en nader bekeken zal moeten worden of ze voor eigen rekening kunnen komen. Een bijkomend voordeel is toepassing van het profijtbeginsel innovatie kan stimuleren en de kostprijs kan drukken.

## **6.8 Slotbeschouwing**

Het komende decennium zullen zal als gevolg van de vergrijzing de kosten voor de zorg verder toenemen. Tevens zal er een tekort aan zorgpersoneel gaan ontstaan, die de toegankelijkheid van de zorg onder druk kan zetten. De komende jaren zijn dus maatregelen om de efficiency in de zorg en de arbeidsproductiviteit in de zorg te vergroten essentieel. In de cure zijn de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet, doch zijn zoals hiervoor aangegeven verdere stappen noodzakelijk. In de care staan de hervormingen nog in de kinderschoenen. Gezien de vergrijzing zijn ook hier stappen onafwendbaar. Kortdurende AWBZ zorg kan naar de ZVW gaan, het scheiden van wonen en zorg is belangrijk ook om ouderen zelf keuzen te maken en de AWBZ moet

---

219 | NZa (2008). *Uitvoeringstoets Met Spoed. Advies over verbetering van de regulering van de acute zorg*, 2008.

220 | Ministerie van Volksgezondheid (2009). *Begroting 2010*, Den Haag.

## OP WEG NAAR HOUBARE OVERHEIDSFINANCIËN:

beperkt blijven tot medisch geïndiceerde zorg ook om schaarse arbeidskrachten doelmatig in te zetten. Deze maatregelen leveren ten minste een bijdrage aan de houdbaarheidsagenda van 1 % BBP.

# WISSELS OMZETTEN

WISSELS  
OMZETTEN  
WISSELS  
OMZETTEN  
WISSELS  
OMZETTEN  
WISSELS  
OMZETTEN  
WISSELS  
OMZETTEN  
WISSELS  
OMZETTEN

WO  
STESSIM

## Wissels omzetten

Deze studie verschijnt in de serie ‘Wissels omzetten’.

Rode draad in deze serie is het teweegbrengen van een vertrouwenwekkende politiek.

In dit rapport staat een consistent en betrouwbaar perspectief op houdbare overheidsfinanciën centraal. De wereldwijde financiële crisis heeft immers de overheidsfinanciën zwaar uit het lood geslagen en er dreigt een forse rekening te worden doorgeschoven naar de volgende generatie. Om houdbare overheidsfinanciën te bewerkstelligen is het cruciaal dat het verschil tussen uitgaven en inkomsten van een aanzienlijk tekort naar een overschot wordt omgebogen. Het is onontkoombaar dat ingrijpend wordt bijgestuurd. De overheid leeft fors boven haar stand. Naar het oordeel van deze studie ontkomen we er niet aan om bij de collectieve uitgaven te bezuinigen en keuzen te maken. Op een aantal terreinen zullen wissels omgezet moeten worden. Het is daarbij van het grootste belang om verbindingen te maken. Hoe maken we mensen weerbaar in een vergrijzende arbeidsmarkt? Hoe zorgen we voor meer ondernemerschap in de zorg en dat de zorg ook toegankelijk blijft? De overheid zal nadrukkelijk ook haar eigen effectiviteit en haar huishouding tegen het licht moeten houden. Daarnaast is het wenselijk om het productieve vermogen van de economie aanzienlijk te vergroten om zo het draagvlak voor collectieve voorzieningen te verbreden. In dit rapport worden daartoe eerste aanzetten gegeven vanuit een christendemocratische visie.