



TPEdigitaal
Jaargang 16 nr. 1
Februari 2022

**Themanummer:
Het Coalitieakkoord
van Rutte IV**

Hoognodige belastinghervorming en vereenvoudiging blijven uit <i>Koen Caminada</i>	1
Het kabinet draait, de SER bepaalt <i>Pierre Koning</i>	10
Blijft de inkomensongelijkheid stabiel? <i>Kees Goudswaard</i>	18
Landbouw, Natuur en Stikstof <i>Petra Berkhout</i>	22
Rutte IV: Voortrekkersrol in een sterke Europese Unie <i>Philippe van Gruisen en Martijn Huysmans</i>	28
Déjà vu: Verkeer en vervoer in het Coalitieakkoord 2021 <i>Carl Koopmans</i>	33
Maakt Rutte IV de stevige keuzes die nodig zijn voor een toekomstbestendige gezondheidszorg? <i>Stéphanie van der Geest, Erik Schut en Marco varkevisser</i>	43
Mager pensioen in Coalitieakkoord <i>Casper van Ewijk</i>	53
Maatschappelijke dynamiek en complexiteit vergen meer innovatie in beleid en wetgeving <i>Martin de Bree en Martin Dees</i>	59
Besparen door meer te sturen? Analyse zorgparagraaf Coalitieakkoord 2021 <i>Patrick Jeurissen, Guus van Montfort, Luc Hagenaars en Hans Maarse</i>	64
Sport: de belangrijkste bijzaak in de wereld? <i>Ruud Koning</i>	71

TPEdigitaal is een uitgave van de Stichting TPEdigitaal te Amsterdam.
ISSN: 1875-8797

Colofon

Het tijdschrift TPEdigitaal verschijnt vier maal per jaar en wordt uitgegeven door de onafhankelijke stichting TPEdigitaal te Amsterdam onder ISSN 1875-8797.

Redactie

drs. C. Biesenbeek

dr. K. Bruns

drs. A.R.B.J. Houkes-Hommes

dr. G.W. Meijerink

dr. J.M. Pomp

drs. P.R. Teule

dr. L.A.W. Tieben

Redactieadres

redactie@tpedigitaal.nl

Wetenschappelijke adviesraad

prof. dr. C.L.J. Caminada

prof. dr. H.P. van Dalen

prof. dr. P.W.C. Koning

prof. dr. C.C. Koopmans

prof. dr. H. Vollebergh

prof. dr. B. ter Weel

Bureauredactie

J.L. Verbruggen

Onderhoud website

R. Nieuwenhuizen

Foto website

Shutterstock.com. / superjoseph

Uitgever

Stichting TPEdigitaal

p/a Amstelveenseweg 1056

1081 JV Amsterdam

Hoognodige belastinghervorming en vereenvoudiging blijven uit¹

Koen Caminada

1 Hoofdlijn fiscale beleidsmaatregelen

Helaas is de afgelopen kabinetsperioden, zeg sinds de invoering van de Wet IB 2001, te weinig energie gestoken in de ontwikkeling van een evenwichtig, toekomstbestendig en innovatief belastingstelsel. Het Nederlandse fiscale stelsel oogt als een rommelzolder die niemand wil opruimen, omdat iedere partij gehecht is aan een deel van de rommel. In een recent boek met bijdragen van 30 auteurs onder redactie van Sijbren Cnossen & Bas Jacobs (2021a) worden veel bouwstenen aangedragen voor het ontwerp voor een beter belastingstelsel. Het Nederlandse belastingstelsel verstoort namelijk economische beslissingen, behandelt gelijke economische posities fiscaal ongelijk en is buitengewoon complex. Verder heeft de geloofwaardigheid van het fiscale beleid flinke klappen opgelopen met als dieptepunt de toeslagenaffaire. Dat versterkt de urgentie om de noodzakelijke hervormingsstappen nu eindelijk te zetten (Caminada & Stevens, 2021). Wat brengt in dit perspectief het Coalitieakkoord 2021-2025?

Beleidsmatige lasten per saldo ongewijzigd. Het akkoord bevat veel voorgenomen fiscale maatregelen. De bijlage heeft maar liefst 5 bladzijden nodig om alle 37 voorgenomen maatregelen op te sommen. Op papier een omvangrijke operatie, met 12 maatregelen die de lasten structureel met 8,8 miljard euro verlagen. Hiertegenover staan 19 lastenverhogende maatregelen met een structureel budgettair beslag van 8,3 miljard euro. Per saldo is dus sprake van een bescheiden structurele lastenverlichting van 0,5 miljard euro ten opzichte van het basispad. Op de korte termijn is volgens het Coalitieakkoord sprake van een grotere lastenverlichting als gevolg van de maatregelen (oplopend tot 1,7 miljard euro in 2025). Hieruit mag overigens niet de conclusie worden getrokken dat de lasten zullen dalen, want deze beperkte bijsturing door het Coalitieakkoord moet immers worden gezien tegen de achtergrond van het basispad van het CPB (= ongewijzigd beleid). In het basispad nemen de beleidsmatige lasten met 9,5 miljard euro toe, voornamelijk door de stijging van de zorgpremies (CPB, 2022: 9).

Opmerkelijk is dat het rondpompen van belastinggeld verder toeneemt, want door de plannen wordt via de overheid voor 17,1 miljard euro extra heen en weer geschoven tussen burgers en bedrijven. In plaats van de zolder opruimen, wordt de fiscale balans verlengd; zie tabel 1 voor een specificatie van de fiscale maatregelen.

¹ Met dank aan Kees Goudswaard voor suggesties. In deze korte bijdrage kunnen niet alle fiscale maatregelen aan de orde komen. Zie Cnossen & Jacobs (2021a en 2021b) en Caminada & Stevens (2021) voor de analyse van de fundamentele problemen van het huidige Nederlandse belastingstelsel én de oplossingen daarvoor.

2 Hoognodige belastinghervorming en vereenvoudiging blijven uit

Tabel 1 Fiscale maatregelen pakket gerangschikt van groot naar klein (miljard euro) ^a

	2025	Structureel	
1	Lastenverlichting middeninkomens	3,000	3,000
2	Afschaffen verhuurderheffing vanaf 2023	1,420	1,710
3	Effect IAB premie	-0,009	1,246
4	Schuif energiebelasting w.v. 1e schijf elektriciteit (-5,23 ct)	0,684	1,130
5	Verlagen tarief ODE 2 ^e en 3 ^e schijf (elektra)	0,500	0,500
6	Verhogen onbelaste reiskostenvergoeding	0,400	0,400
7	Verhogen heffingsvrij vermogen box 3	0,300	0,300
8	Compensatie energierekening groen gas	0,225	0,225
9	Effect nominale premie en zorgtoeslag	-0,385	0,208
10-12	Verhogen budget EIA; Verhogen budget MIA/VAMIL; box 2	0,084	0,082
	Lastenverlichting (a)	6,219	8,801
1	IACK dekking (nieuwe gevallen na 2024)	0,055	1,561
2	Lastencompensatie premie-effecten burgers	-0,394	1,453
3	Grondslag Vpb	1,000	1,000
4	Zelfstandigenaftrek	0,258	0,605
5	Tariefstructuur energiebelasting EB (Fit for 55) (gas en elektra)	0,500	0,500
6	Schuif energiebelasting w.v. 1 ^e schijf gas (+5,23 ct)	0,320	0,493
7	Tabaksaccijns (naar ca. 10 euro voor een pakje)	0,484	0,484
8	OVV niet-woningen (8% naar 9%)	0,450	0,450
9	Verhogen vliegbelasting (400 mln. taakstellend)	0,400	0,400
10	Aanscherpen verbruiksbelasting niet-alcoholische dranken	0,300	0,300
11	Gebruik envelop motie Hermans (225 mln)	0,225	0,225
12	Afschaffen middelingsregeling	0,178	0,178
13	Afschaffen schenkingsvrijstelling eigen woning	0,015	0,152
14	Vrijstelling bpm bestelauto naar 0% in 2026	0,351	0,141
15-19	Belasten verhuurd vastgoed box 3 (leegwaarderatio); Beperken inputvrijstelling WKK; Afschaffen vrijstellingen EB – mineralogische en metallurgische procedés; Gebruik envelop motie Hermans (75 mln); Afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw	0,398	0,387
	Lastenverhoging (b)	4,540	8,329
	Saldo fiscale maatregelen (a-b)	1,679	0,472
	Absoluut (a+b)	10,759	17,130

(a)Er zijn ook 6 fiscale maatregelen zonder budgettaire effect: Invoering werkelijk rendement box 3, Aanscherpen CO2-heffing industrie, Oplopende CO2 minimumprijs, Bijmengverplichting groen gas (20%), MRB++ EV/Fossiel (km-stand), Loslaten koppeling SDE en ODE.

Bron: Budgettaire bijlage Coalitieakkoord (2021: 20) en CPB (2022).

Lastenverlichting. Bij het pakket lastenverlichting springt de afschaffing van de verhuurderheffing in het oog. De coalitie wil bindende prestatieafspraken maken met corporaties zodat de investeringscapaciteit die ontstaat door de lastenverlichting gebruikt wordt voor de bouw van flexwoningen, betaalbare huurwoningen, renovatie,

verduurzaming en voor de leefbaarheid van wijken. Verder komt er lastenverlichting voor met name de lage- en middeninkomens ter hoogte van 3 miljard euro structureel, waarmee beoogd wordt een evenwichtig en gemiddeld positief koopkrachtbeeld voor iedereen na te streven.

Bij de financiering van de zorg verschuift er van allerlei heen en weer binnen de mix van belastingen, eigen bijdragen en de compensatie daarvoor.² Door de automatische doorwerking van de zorgmaatregelen op de zorgpremies wordt het effect gecompenseerd met vergelijkbare lastenmaatregelen, zodat er per saldo geen effect op de lastendruk is (als gevolg van de zorgmaatregelen).

Lastenverzwaring. De lasten voor bedrijven en ondernemers stijgen (1,6 miljard euro structureel), vooral door de afbouw van de zelfstandigenaftrek en de verhoging van de vennootschapsbelasting, naast een aantal kleinere aanpassingen. De coalitiepartners willen de Nederlandse vennootschapsbelasting internationaal concurrerend houden en wil tegelijkertijd constructief inzetten op het bestrijden van internationale belastingontwijking via internationale samenwerking. Kleine open economieën kunnen immers niet straffeloos hogere vpb-tarieven hanteren ten opzichte van omringende landen. De vaststelling van het vpb-tarief wordt formeel weliswaar door elk land zelf bepaald, maar in werkelijkheid door de internationale krachtsverhoudingen. Landen beconcurreren elkaar sinds de jaren tachtig met steeds lagere vpb-tarieven.

Autorijden, vliegen en tabak zullen zwaarder worden belast: de tabaksaccijns stijgt naar 10 euro voor een pakje sigaretten en milieuvervuilende mobiliteit zal worden beprijsd.

De inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) wordt voor nieuwe gevallen afgeschaft na 2024. Dit wordt gedaan door vanaf 2025 een leeftijdsondergrens op basis van geboortjaar te hanteren. Kinderen die in 2025 geboren worden, tellen in 2025 niet meer mee voor de IACK. In 2026 tellen ook kinderen geboren in 2026 niet meer mee, enzovoort. De IACK wordt op deze wijze in 13 jaar tijd met ingang van 2037 afgeschaft.

Ook vermogen zal zwaarder worden belast (structurele meeropbrengst 0,4 miljard euro). Zo stijgt de overdrachtsbelasting van niet-woningen van 8% naar 9% en komt de schenkingsvrijstelling eigen woning te vervallen. Verder zal particulier vermogen in box 3 naar feitelijk reëel rendement worden belast.

Het pakket van de coalitie somt ook 19 Klimaatlasten op die nogal variëren betreffende het doel, het bereik en het budgettaire belang. Het zijn veelal kleine maatregelen die in 15 van de 19 gevallen een budgettair belang kennen dat kleiner is dan een half miljard euro (structureel). Waakzaamheid is hier geboden, want gericht beleid ter stimulering van

² Zie in tabel 1 Effect IAB premie, Effect nominale premie en zorgtoeslag, en Lastencompensatie premie-effecten burgers.

maatschappelijk verantwoord consumptiegedrag heeft het risico samen te klitten met hoge uitvoeringskosten.

Heilige fiscale huisjes. Helaas blijven veel fiscale hoofdpijndossiers ongemoeid (de hypotheekrenteaftrek, de veelheid aan heffingskortingen, de scheefgroei van de fiscale behandeling van een- en tweeverdieners, het regime van directeur-groootaandeelhouders), maar er wordt wel degelijk ook getornd aan een aantal heilige fiscale huisjes. De erkenning van de opgetreden scheefgroei in het verleden en de wens dat proces te stoppen bij de belasting van fictief vermogensrendement in box 3, onderzoek naar de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten, het schrappen van de schenkingsvrijstelling eigen woning (jubelton), de afbouw van zowel de IACK als de zelfstandigenaftrek en het schrappen van de verhuurderheffing zijn hier voorbeelden van. Ook gaat het Toeslagenstelsel op de schop.

Doorrekening Centraal Planbureau. Het CPB (2022) heeft een doorrekening gemaakt van het Coalitieakkoord. Op onderdelen van het fiscale pakket en ook in het geheel wijken de cijfers onderling af. Zo tellen de door het CPB opgesomde lastenverzwaringen op tot structureel 11,0 miljard euro, waar de teller bij het Coalitieakkoord blijft steken op 8,3 miljard euro. Aan de kant van de lastenverlichting telt de CPB-opstelling op tot 9,3 miljard euro, waar het Coalitieakkoord uitkomt op 8,8 miljard euro structureel. Volgens het Coalitieakkoord is dus per saldo sprake van een bescheiden structurele lastenverlichting van 0,5 miljard euro, terwijl uit de opstelling van het CPB een structureel lastenverzwaring van 1,7 miljard euro valt af te leiden. Het voert te ver om hier alle verschillen te bespreken en te duiden. In de praktijk gaat het steeds om een net iets andere inschatting van de budgettaire effecten. Als voorbeeld kan de afschaffing van de verhuurderheffing dienen: het CPB schat de derving in op 2,0 miljard euro (structureel), terwijl het Coalitieakkoord hier 1,7 miljard euro lastenverlichting noteert.

2 Mix: hogere heffingen op mobiliteit en vermogen, lagere lasten op arbeid

Belastingen brengen altijd versturende effecten teweeg, maar sommige heffingen brengen grotere verstoringen met zich mee dan andere. De definitie van verstoring is hier dat de belasting ingrijpt op de economisch efficiënte allocatie van middelen/productiefactoren. In de internationale empirische literatuur heeft dit thema de laatste jaren veel aandacht gekregen (Cnossen & Jacobs, 2021; Gruber & Saez, 2002; Meghir & Phillips, 2008; Saez et al., 2009). Op basis van de geschatte parameters kan een aantal belastingsoorten gerangschikt worden naar hun versturende effecten op het bruto binnenlands product per capita. Oplopend van weinig naar fors versturende effecten ziet deze rangschikking er als volgt uit: vermogensbelasting (met name op onroerende zaken), indirecte belastingen, inkomensheffingen op arbeidsinkomen, inkomensheffingen op vermogensinkomen en de vennootschapsbelasting.

Het coalitiepartners zijn niet doof gebleken voor deze wetenschappelijke inzichten en het eerdere advies van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012/2013): een

slimme verschuiving belastingen kan de economische schade door belastingheffing verminderen. Daar is ook ruimte voor, want in internationaal perspectief zijn de belastingen op arbeidsinkomen relatief hoog zijn (Caminada & Stevens, 2021; OESO, 2022). De coalitiepartners erkennen dat in het akkoord door de belastingmix aan te passen. Ook in de transitie naar een circulaire economie kan het geleidelijk verschuiven binnen de belastingmix verstandig zijn. Hierbij gaat het om belastingen die ook ingrijpen op de verdeling van middelen, maar hierbij is het uitgangspunt dat de huidige verdeling niet maatschappelijk optimaal is vanwege negatieve externaliteiten.

Critici wijzen er (terecht) op dat van een verschuiving van de inkomstenbelasting naar belastingen op mobiliteit en vermogen geen grote economische effecten mogen worden verwacht, omdat het grootste knelpunt op de arbeidsmarkt ligt bij laagbetaalde arbeid: het maak dan niet uit of je door de kat of de muis wordt gebeten. De échte winst van de verschuiving is dat de inkomstenbelasting discrimineert tegen loonarbeid en de belastingen op mobiliteit en vermogen niet. Ook ondernemers, gepensioneerden, werklozen en vermogenden betalen belastingen op mobiliteit en vermogen. De prikkels om arbeid aan te bieden worden via de belastingmixschuif dus wel degelijk sterker, doordat de inkomensverschillen tussen arbeidsinkomen en niet-arbeidsinkomen toenemen. Zouden daarentegen al deze inkomenseffecten volledig worden gerepareerd, dan heeft lastenverschuiving van arbeid naar mobiliteit en vermogen vanzelfsprekend nauwelijks effect. Onduidelijk is welke route er in het Coalitieakkoord wordt gekozen, want de knop 'Lastenverlichting middeninkomens' is weliswaar omvangrijk met structureel 3 miljard euro per jaar, maar nog niet concreet uitgewerkt.

Niettemin past het voorstel van het Coalitieakkoord in de trend van veel studies die concluderen dat een verschuiving binnen de belastingmix een positieve invloed kan hebben op de economie.

3 Te late reacties op crises Toeslagenstelsel en Vermogensrendementsheffing

Het behoeft geen nadere toelichting dat zowel het Toeslagenstelsel als de forfaitaire vermogensrendementsheffing (box 3) onhoudbaar zijn geworden. Het Toeslagenstelsel en de vermogensrendementsheffing hebben grote schade berokkend aan de geloofwaardigheid en acceptatie van het belastingstelsel.

De coalitie heeft nu de ambitie om de toeslagen af te schaffen, zodat mensen niet verdwalen in de regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen. Er komt een aanpassing van de kinderopvangtoeslag, waarbij de toeslag direct wordt uitgekeerd aan kinderopvanginstellingen zodat ouders niet meer worden geconfronteerd met terugvorderingen.³ Dat roept de vraag op waarom in het Coalitieakkoord niet ook een dergelijke route wordt voorgesteld voor de zorgtoeslag. Wel stelt het akkoord dat ook de

³ Ouders betalen nog wel een beperkte eigen bijdrage (5%).

Huurtoeslag zal worden hervormd en vereenvoudigd, maar onduidelijk blijft welke richting dat op zal gaan. Over het kindgebonden budget wordt niets gezegd, zodat het Coalitieakkoord zich beperkt tot aanpassing van twee van de vier toeslagen. De claim dat de toeslagen worden afgeschaft is dus hooguit voor een kwart waar.

Ook de problematiek rondom de vermogensrendementsheffing heeft men in Den Haag veel te lang op zijn beloop gelaten. Dat zorgt nu voor acute problemen, want De Hoge Raad (2021) heeft onlangs een uitspraak gedaan die verstrekkende gevolgen heeft. De in het jaar 2017 ingegane wettelijke regeling van het belasten van spaargeld en overig vermogen in box 3 van de inkomstenbelasting is in strijd met het ongestoord genot van eigendom en het discriminatieverbod in het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Het is vanzelfsprekend goed dat er in het Coalitieakkoord eindelijk wijzigingen worden voorgesteld voor de heffing op vermogen, maar naar verwachting komt de voorgestelde aanpassing van de heffing over box 3-vermogen per 2025 naar een heffing op basis van reëel rendement – waarbij de vrijstelling in box 3 zal worden verhoogd naar een bedrag van circa 80.000 euro – gewoonweg te laat. Het arrest van De Hoge Raad heeft immers een bom gelegd onder de veel bekritiseerde box 3-belasting op spaargeld. Het nieuwe kabinet moet nu waarschijnlijk snel maatregelen nemen die niet kunnen wachten tot 2025, want het arrest van De Hoge Raad verklaart de huidige box 3-systematiek sinds 2017 illegaal. Dat betekent dat de inkomstenbelasting over 2021 niet op die manier berekend mag worden en dat anders 1,7 miljoen Nederlanders bezwaar kunnen maken tegen hun belastingaanslag 2021.

Het is aan te bevelen om voor box 3 over te stappen naar een aangepaste vermogenswinstbelasting. Vanwege de uitvoerbaarheid van een dergelijke heffing bepleit ik een combinatie van een echte vermogenswinstbelasting voor de activa en passiva waar dit mogelijk is, gecombineerd met een forfaitaire heffing voor andere activa en passiva waar dit nodig is. Een substantieel heffingsvrij vermogen zorgt ervoor dat de doelgroep beperkt blijft en komt de uitvoerbaarheid ten goede.

4 De rommelzolder die niemand wil opruimen

Het Nederlandse fiscale stelsel oogt als een rommelzolder die niemand wil opruimen, omdat iedere partij gehecht is aan een deel van de rommel. Het stelsel kent meer dan honderd inkomensbeperkende regelingen en anomalieën (belastinguitgaven, aftrekposten en vrijstellingen), naast het systeem van toeslagen waar jaarlijks 4,5 miljoen huishoudens gebruik van maken. De belastingtarieven zijn daardoor veel hoger dan ze geweest zouden zijn zonder deze regelingen. Een uitruil (slimme sigaar uit eigen doos) ligt voor de hand, want dat zou de fiscale balans van zowel de overheid als gezinnen kleiner maken. Minder tegemoetkomingen en minder rondpompen van geld in ruil voor lagere tarieven. Wederom bleek er geen politieke meerderheid voor deze welvaartsverhogende belastingpolitiek.

Op dit terrein valt niettemin nog veel te doen. Zoals de gewenste vereenvoudiging van de heffingskortingen en de fiscalisering van de volks- en zorgverzekeringen. Ook de verdere afbouw van subsidies op wonen (huur en koop) blijft op de agenda staan. Verder is het fiscale regime voor dga's en zzp'ers aan groot onderhoud toe.

Helaas dringt het Coalitieakkoord bij de zzp-problematiek niet door tot de (fiscale) kern. Fiscale subsidiëring van zzp'ers via de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling maakt economisch gelijksoortig arbeidsaanbod in dienstbetrekking relatief 'duur'. Beide instrumenten hadden moeten worden bijgesteld, hetgeen niet wordt voorgesteld. Voor het bereiken van een beter evenwicht in fiscale behandeling van zzp'ers en werknemers in loondienst vraagt de arbeidsmarkt om maatregelen (cf. Commissie Borstlap). In dat licht is het goed dat de zelfstandigenaftrek vanaf 2023 met stappen van 650 euro wordt teruggebracht tot 1200 euro in 2030, maar het is onbegrijpelijk dat zelfstandigen vervolgens weer worden gecompenseerd via de verhoging van de arbeidskorting. Waarom dan aan deze afbouw-compensatieroute beginnen?

Het Coalitieakkoord laat verder de grote mate van fiscale discriminatie min of meer intact, terwijl de belastingdrukverschillen bij vergelijkbare bruto inkomens fors zijn. Huishoudens met een vergelijkbaar bruto inkomen kunnen sterk verschillen in de hoogte van de belastingdruk (Caminada & Goudswaard, 2021). Deze verschillen zullen niet verdwijnen, zolang de wetgever wil blijven discrimineren in de belastingheffing en bij inkomensafhankelijke regelingen naar verschillende arbeidspatronen (eenverdieners, tweeverdieners), sociaaleconomische status (werknemer versus ondernemers; dga, zzp'ers en andere zelfstandigen), verschillen in huishoudsamenstelling (met of zonder kinderen), verschillende leefvormen (alleenstaanden, samenwonenden), verschillende voorkeuren voor opvoeding van kinderen (kinderen wel of niet naar de opvang), verschillende voorkeuren voor huur- of koopwoningen en leeftijd (gepensioneerden dragen minder bij aan de collectieve voorzieningen).

In de loop van de tijd is op tal van plaatsen het globale evenwicht van een belastingheffing naar draagkracht door instrumentalisering verstoord geraakt en zijn tegenstellingen ontstaan in de maatschappelijke verhoudingen: huurders tegenover eigenaren, zzp'ers tegenover werknemers, alleenverdieners tegenover tweeverdieners, huishoudens met tegenover zonder (jonge) kinderen, et cetera. Het Coalitieakkoord verandert hier ten principale niets aan (afgezien van kinderopvang die nagenoeg gratis zal worden).

5 Conclusie

Na de 5 miljard euro lastenverlichting in 2016, vervolgens 6,4 miljard euro lastenverlichting in het vorige regeerakkoord, staat nu 1,7 miljard euro lastenverlichting op de rol in het Coalitieakkoord tot en met 2025. Hieruit mag niet de conclusie worden getrokken dat de lasten dalen, integendeel. Ten eerste moet de beperkte bijsturing door het Coalitieakkoord worden gezien tegen de achtergrond van het basispad van het CPB (= ongewijzigd beleid).

Uiteindelijk laat het pakket van het Coalitieakkoord de beleidsmatige lasten (BLO) ongemoeid. In het basispad nemen de beleidsmatige lasten met 9,5 miljard euro toe, waarvan ongeveer een derde voor gezinnen, en twee derde voor bedrijven. Een tweede kanttekening betreft de inschatting van de budgettaire effecten van de fiscale maatregelen. De doorrekening van het CPB laat een structurele lastenverzwaring zien van 1,7 miljard euro, terwijl de opstelling in het Coalitieakkoord een structurele lastenverlichting van 0,5 miljard euro presenteert.

De coalitie spreekt zich in het akkoord uit over de ambitie het belastingstelsel te hervormen en daarbij in te zetten op vereenvoudiging. Met de 37 voorgestelde maatregelen is er echter weinig wat wijst in de richting van fundamentele hervorming en vereenvoudiging van het stelsel. Het pakket is te onsamenhangend om als (fundamentele) belastinghervorming te kunnen kwalificeren. De coalitiepartners draaien weliswaar aan veel fiscale knoppen en een aantal heilige fiscale huisjes wordt ter discussie gesteld, maar het globale evenwicht van een belastingheffing naar draagkracht raakt steeds verder uit beeld door instrumentalisering.

Het Coalitieakkoord is onmiskenbaar een compromis. Wie echter nog wat verder kijkt, ziet dat het akkoord het pad effent voor de toekomst: via een verdere verhoging van de prijzen (heffingen) op CO₂-uitstoot en energie kunnen de lasten op arbeidsinkomen verder dalen waardoor de schadelijke effecten van belastingheffing verminderen.

Auteur

Koen Caminada (e-mail: c.l.j.caminada@law.leidenuniv.nl) is hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving, Universiteit Leiden en vice-decaan van de Faculteit Governance & Global Affairs in Den Haag

Literatuur

- Caminada, K. en K. Goudswaard, 2021, Dutch Tax Policy Creates Heterogeneity in Tax Burdens, in: Sijbren Cnossen & Bas Jacobs (eds), *Tax by Design for the Netherlands*, Oxford University Press, Chapter 17: 311-325.
- Caminada, K. en L.G.M. Stevens, 2021, Update Blauwdruk voor belastinghervorming 2021, *Weekblad Fiscaal Recht*, 2021(7394): 1108-1131.
- Centraal Planbureau, 2022, *Analyse coalitieakkoord 2022-2025*, 10 januari 2022 (inclusief Bestand met de maatregelen).
- Cnossen, S. en B. Jacobs, 2021a, *Tax by Design for the Netherlands*, Oxford University Press ([klik hier](#)).
- Cnossen, S. en B. Jacobs, 2021b, Belast alle werkelijke vermogensopbrengsten, net als andere landen (2021), *Economische Statistische Berichten*, 23 november 2021.
- Coalitieakkoord, 2021, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021–2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021 (inclusief Budgettaire bijlage coalitieakkoord).

-
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2012/2013, Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport, 2012, en Eindrapport (2013), Den Haag.
- Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap), 2021, In wat voor land willen wij werken?, Den Haag.
- Gruber, J. en E. Saez, 2002, The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications, *Journal of Public Economics*, vol. 84(1): 1-32.
- Hoge Raad, 2021, Arrest vermogensrendementsheffing, 24 december 2021 [ECLI:NL:HR:2021:1963](https://www.rechtspraak.nl/ECLI:NL:HR:2021:1963), [Hoge Raad 21/01243 \(rechtspraak.nl\)](https://www.rechtspraak.nl/HogeRaad/21/01243).
- Meghir, C. en D. Phillips, 2008, Labour supply and taxes, IFS Working Papers W08/04. London: Institute for Fiscal Studies.
- OECD, 2022, Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables. : Chapter 4 - Countries - Tax revenue and % of GDP by selected taxes.
- Saez, E., J.B. Slemrod en S.H. Giertz, 2009, Using elasticities to derive optimal income tax rates, *Review of Economic Studies*, vol. 68(1): 205-229.

Het kabinet draait, de SER bepaalt

Arbeidsmarkt en sociale zekerheid in het Coalitieakkoord 2021-2025

Pierre Koning

Vergeleken met het kabinet Rutte-III besteedt het huidige Coalitieakkoord van VVD, D66, CDA en de ChristenUnie minder aandacht aan de thema's arbeidsmarkt en sociale zekerheid. De eenvoudige reden hiervoor is dat lezers voor uitleg en detail doorverwezen worden naar het middellangetermijnadvies van de SER van de afgelopen zomer. Bekende beleidsvoornemens, zoals het aan banden leggen van flexibele arbeid, vaste contracten flexibeler maken en het opzetten van meer beschutte arbeid, voeren net als vier jaar geleden de boventoon, maar gezien het draagvlak vanuit de polder is het aannemelijker dat in de komende kabinetsperiode wel grotere hervormingen tot stand zullen komen. Tegelijk is een progressievere wind gaan waaien: het Wettelijk Minimumloon gaat omhoog – met daaraan gekoppeld de bijstand – , er is een verruiming voor bijverdiensten en de kostendelersnorm in de bijstand vervalt voor samenwonende volwassenen onder de 27 jaar.

1 Inleiding

In vier jaar tijd is de Nederlandse arbeidsmarkt ontegenzeggelijk veranderd. Eerst was sprake van oplopende krapte, toen begon de COVID-crisis, en vervolgens herpakte zich de – nog sneller – oplopende arbeidskrapte. In het voorjaar van 2020 maakten we kennis met geheel nieuwe regelingen voor het behoud van werkgelegenheid en inkomen tijdens de crisis: de tijdelijke Noodmaatregel Ondersteuning Werkgelegenheid (NOW) en de Tijdelijke overbruggingsregeling voor zelfstandige ondernemers (Tozo). De NOW verdween even na anderhalf jaar, maar werd weer in ere hersteld in december 2021. Tegelijkertijd is de positie van sociale partners aanzienlijk versterkt. De kabinetsformatie verliep stroef, zodat het middellangetermijnadvies van de SER uit de zomer van 2021 de richting heeft bepaald van het akkoord.

Strikt vanuit beleid gezien was er in de afgelopen jaren stilstand. Vergelijken we namelijk het huidige akkoord met dat van Rutte-III, dan zijn de grote beleidsdossiers op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid net zo relevant gebleven. Destijds waren er drie overkoepelende thema's: (1) meer bescherming van flexibele werknemers, (2) verlichting van werkgeversverplichtingen en (3) meer prikkels en ruimte voor arbeidsgehandicapten om hun arbeidsvermogen aan te wenden (Koning, 2017). De bewoordingen zijn nu iets anders, maar al deze thema's zijn ook terug te vinden in het huidige coalitieakkoord. Dit

suggereert dat het kabinet Rutte-III er niet in geslaagd is om de voornemens uit 2017 in beleid om te zetten, of dat nieuw beleid niet effectief was.

In deze bijdrage zal ik de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet toelichten en in perspectief zetten: wat betekenen de voorstellen concreet en wat zijn de verwachte effecten? Maar vooral ook: welk probleem ligt ten grondslag aan dit beleid en waarom zouden de voorstellen nu beter werken dan bij het voormalige kabinet? Hierbij loop ik weer *grosso modo* dezelfde drie thema's af als die in 2017 centraal stonden. Tegelijkertijd is de toonzetting anders dan voorheen, aangezien bij vrijwel alle plannen het SER-advies richtinggevend is geweest. Dit zet het huidige coalitieakkoord duidelijk in een ander licht dan het akkoord van vier jaar geleden.

2 Hervorming van de arbeidsmarkt

Het laatste decennium zijn er talloze rapporten verschenen die oproepen 'flex minder flex' en 'vast minder vast' te maken, maar een grote hervorming die dit daadwerkelijk tegengaat is nog steeds niet gerealiseerd. Onder kabinet Rutte-II zag de Wet DBA (Deregulering Beoordeling Arbeidsrelatie) het levenslicht, met als voornaamste doel om schijnzelfstandigheid uit te bannen. Het kabinet Rutte-III liet zich in haar plannen ook niet onbetuigd door breed in te zetten op verschillende fronten, zoals transitievergoedingen voor flexibele contracten, gelijkstelling van arbeidsvoorwaarden van payrollers aan die van reguliere werknemers en WW-premiedifferentiatie naar vaste en tijdelijke contracten (Koning, 2017). Toch voorzag minister Koolmees van SZW kennelijk al dat hij er met al deze maatregelen alleen niet zou komen. Hij entameerde daarom de commissie Regulering van Werk (beter bekend als de 'Commissie Borstlap') om tot drastischere en samenhangende hervormingsvoorstellen voor de arbeidsmarkt te komen (Commissie Regulering van Werk, 2020). Deze commissie presenteerde begin 2020 haar aanbevelingen en is de basis geweest van het SER-MLT (middellange termijn) advies dat in de zomer van 2021 verscheen (SER, 2021).

Momenteel is het nieuwe kabinet dus zover dat het beide bovengenoemde rapporten als 'leidraad' neemt – en die term is eigenlijk een understatement. Het zou daarom ook handig zijn geweest om de weblinks naar bovengenoemde documenten in het coalitieakkoord te zetten. Hoe dan ook, uit de SER-MLT zijn de volgende punten het belangrijkste:

- Betere regulering van het gebruik van flexibele arbeidsrelaties zoals uitzend, oproep, tijdelijke arbeidsovereenkomsten en zelfstandige arbeid;
- Het beperken van prikkels die zelfstandig werken op opdrachtbasis nu aantrekkelijker maken dan arbeidsovereenkomsten als gevolg van een fiscaal ongelijke behandeling van diverse soorten inkomen uit arbeid;

¹ Om (veel) overlap met andere bijdragen in dit themanummer te voorkomen, zal ik me in dit artikel beperken tot onderwerpen die op het raakvlak van sociale zekerheid en de arbeidsmarkt liggen. Dit betekent dat ik niet of zijdelings in zal gaan op hervormingen in de kinderopvang, specifiek armoedebeleid of lastenverlichting voor de onderkant van de arbeidsmarkt.

- Gelijkwaardiger sociale zekerheid voor zelfstandigen;
- Het aantrekkelijker maken voor werkgevers om arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd aan te gaan.

Het eerste punt leest als een déjà vu en is (daarom) zeker geen garantie voor succes. Voorgaande kabinetten hebben tevergeefs geprobeerd contractvormen in de wet beter af te bakenen om oneigenlijk gebruik te voorkomen. Dat onvermogen begint al met de schier onmogelijke taak van de arbeidsinspectie om met de gegeven formatie toe te zien op oneigenlijk gebruik van contractvormen. Tegelijkertijd werkt de uitvoeringspraktijk ook niet mee. Opdrachtgevers en zelfstandigen hebben vaak een gedeeld belang bij schijnconstructies, dus wie zou dat aan moeten vechten? Evenzo achten arbeidsrechters het vaak ongelooftwaardig als zelfstandigen stellen uitgebuit te worden, zeker als deze in eerdere jaren juist ten volle van hun status hebben geprofiteerd. Als we dus iets geleerd hebben, is het dat de beoogde effecten van extra regelgeving sterk op wensdenken zijn gebaseerd.

Deze onmacht van regelgeving onderstreept het belang van de andere punten die de SER aandraagt. De meest spannende daarvan betreft de fiscale aftrek voor zelfstandigen. De SER merkt hierover op dat hij deze wil afbouwen en dat “hiervoor in de plaats fiscale faciliteiten komen voor zelfstandig ondernemers die daadwerkelijk risico lopen met eigen investeringen” (SER, 2021). Het coalitieakkoord is hier concreter over: “De zelfstandigenaftrek wordt vanaf 2023 met stappen van 650 euro teruggebracht tot 1200 euro in 2030. Zelfstandigen worden gedurende de kabinetsperiode gecompenseerd via de verhoging van de arbeidskorting.” Misschien lees ik dit verkeerd, maar dat zou betekenen dat na 2030 de zelfstandigenaftrek minimaal is en dus nauwelijks nog verstorend werkt. Dat duurt nog wel even, maar dit is uiteindelijk toch een doorbraak die het speelveld tussen regulier en zelfstandig werk veel gelijkzamer zal maken.

Minder nieuw is het voorstel tot een gelijkwaardigere sociale zekerheid voor zelfstandigen, deze was ook al overeengekomen in het Pensioenakkoord (SER, 2019). De SER-MLT spreekt over een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en het coalitieakkoord neemt dat ook over, net zoals Rutte-III dat eigenlijk ook al deed. Nog steeds is echter onduidelijk hoe zo'n verzekering dan vormgegeven gaat worden. Gaat het om een universele publieke regeling of om private verzekeringen met een acceptatieplicht en een vereveningssysteem zoals dit ook voor de ziektekosten geldt? Het kabinet kan nu nog zeggen dat de “hoe”-vraag niet relevant is in het coalitieakkoord, maar de uitvoering is complex en UWV zal vooralsnog niet staan te juichen bij deze extra taak. Noch de rapporten van de Commissie Borstlap en de SER, noch het coalitieakkoord geeft enige richting hierbij.

Net zoals de SER komt het nieuwe kabinet met voorstellen om duurzame arbeidsrelaties te stimuleren. Het idee is hierbij om vaste arbeidsrelaties ‘wendbaarder’ te maken. Indachtig de Commissie Borstlap kwam de SER al met het voorstel om de interne flexibiliteit van

² Het kabinet wil ook de overgang van werk-naar-werk stimuleren. Mocht het de SER (2021) volgen, dan vervalt de afdracht van de transitievergoeding als de werkgever ontslagen werknemers overplaatst naar ander werk.

bedrijven te versterken door tijdelijke verlagingen van de arbeidsduur mogelijk te maken. Aldus zouden vaste arbeidsrelaties ‘minder vast’ worden, maar de kosten hiervan lijken grotendeels afgewenteld te worden op de belastingbetaler. Loondoorbetaling zou bij een tijdelijke verlaging van de arbeidsduur namelijk tot 75% vanuit het Rijk moeten komen, en daar bovenop ruimte voor aanvullingen op sectoraal niveau. Het kabinet neemt ook dit element over, maar geeft (eindelijk) tegengas door aan te geven dat een dergelijke regeling een “budget-neutrale deeltijd-WW” moet zijn. Met andere woorden: zo’n regeling zou dan via de WW moeten lopen tegen een sectoraal gefinancierde vergoeding van 70% van het weggevalen loon, en niet zo genereus (100%) als bij de NOW.

Last but not least heeft het kabinet – wederom ook in lijn met de wensen van de SER – voorgesteld het Wettelijk Minimumloon (WML) jaarlijks met 7,5% te verhogen.³ Hier zitten natuurlijk meerdere overwegingen achter, maar vanuit de optiek van het een ‘gelijk speelveld’ tussen werknemers en zelfstandigen kan dit juist averechts werken, omdat reguliere arbeid relatief duurder zal worden.

Het totale pakket dat vanuit de SER in het coalitieakkoord is gekomen is redelijk samenhangend en oogt slagvaardiger dan die in eerdere kabinetten zijn uitgerold. Door die samenhang zal het speelveld tussen vast en flexibel werk en tussen regulier en zelfstandig werk gelijkjer worden. Ook is er nu een breed draagvlak vanuit de sociale partners om tot zaken te komen. Tegelijkertijd is het niet zonder gevaar het stuur zo ostentatief uit handen te geven aan de SER. Werkgevers en werknemers zullen voor hun eigen belangen opkomen en daarin elkaar proberen te vinden, maar daarmee dienen ze niet als vanzelfsprekend ook altijd het publieke belang. Omwille van een gelijk speelveld zijn de maatregelen die het nieuwe kabinet nu beoogt goed te begrijpen, maar de kwetsbare zelfstandigen – om wie het allemaal te doen was – zijn er in de regel niet bij gebaat. Hoe je het ook wendt of keert, zonder zelfstandigenaftrek en met verplichte premieafdracht voor een verzekering voor arbeidsongeschiktheid zal er onderaan de streep minder inkomen voor hen overblijven. Bovendien is het de vraag of werkgevers deze groep alsnog in de armen zal sluiten met vaste contracten of dat werkloosheid (of inactiviteit) lonkt. Het is een gemiste kans dat hier geen notie van is gegeven – ook niet in het coalitieakkoord – laat staan dat er een doorrekening is geweest van arbeidsmarkt- en inkomenseffecten. De indruk die zo ten onrechte is ontstaan, is dat hervorming van de arbeidsmarkt alleen maar winnaars oplevert.

3 Ziekte en arbeidsongeschiktheid

Ook bij het dossier van ziekte en arbeidsongeschiktheid lijkt het coalitieakkoord op die van het regeerakkoord van 2017. Wederom is er de ambitie de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten te verbeteren. Destijds putte het regeerakkoord uit een flinke lijst van maatregelen afkomstig van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) ‘Geschikt voor de

³ Zie o.a. de bijdrage van Goudswaard (2022) in dit themanummer voor een nadere beschouwing van de effecten van verhoging van het WML.

arbeidsmarkt' (Ministerie van Financiën, 2017). Het IBO moest destijds een antwoord geven op de gestaag oplopende instroom in de WIA die het kabinet Rutte-III wilde ombuigen. De IBO-voorstellen gingen soms redelijk ver, met name dat ook arbeidsongeschikten met een resterende verdien capaciteit van minder dan 20% van hun oude loon ook arbeidsinkomen moeten genereren om een genereuze uitkering van 70% van het oude loon te blijven ontvangen. Dit punt is overigens alleen niet overgenomen in beleid, zoals dat voor de meeste voorstellen destijds gold.

Ondanks dat de instroom in de WIA is blijven oplopen, is nu een andere wind gaan waaien. Wederom lijkt de SER hier leidend. De SER wil de WIA niet versoberen, maar juist de drempel van het verlies van verdien capaciteit verlagen van 35% naar de oude WAO-grens van 15%. Hiermee zal de instroom in de WIA toenemen, zowel vanwege een mechanisch effect als door extra aanzuigende werking. Het coalitieakkoord zelf is hier nog niet heel concreet over, maar de SER (2021) is in haar advies zo vrij dit als dictaat te formuleren: "Om de positie van deze 35-minners te verbeteren wordt daarom een drempelverlaging doorgevoerd van 35 naar 15 procent, zijnde het niveau onder de 'oude' WAO."

Het coalitieakkoord laat zich ook uit over de loondoorbetaling door werkgevers tijdens de ziekteperiode van twee jaar. Omdat dit een doorn in het oog van werkgevers was, volgde in het regeerakkoord van 2017 het besluit tot een publieke verzekering voor het tweede ziektejaar. Al snel bleek deze hervorming nogal ondoordacht: werkgevers kwamen erachter dat UWV dan de rol van private verzekeraars zou overnemen, dat UWV, private verzekeraars en werkgevers daar weinig trek in hadden en dat zo'n verschuiving wellicht zou leiden tot hogere verzuimpremies. Hiermee kwam de minister klem te zitten: er was iets beloofd om kleine werkgevers tegemoet te komen, maar hoe dan? De oplossing bestond uit een lastenverlichting voor het mkb, namelijk een 'loondoorbetalingskorting' op de premieheffing van in totaal 450 miljoen euro (SZW, 2018). Materieel gezien had deze korting eigenlijk geen directe relatie met de daadwerkelijke verzuimkosten, maar een kniesoor die hierover viel. Hiermee leek dus een einde te komen aan de onrust rond het loondoorbetalingsdossier, namelijk door het tweede ziektejaar overeind te houden en wisselgeld te betalen. Het scheidt nu dan ook mijn verbazing dat in het coalitieakkoord een (extra?) bedrag van 300 miljoen euro is ingeboekt voor 'lastenverlichting van het mkb via loondoorbetaling bij ziekte'.

Om werkgevers verder te ontlasten ziet het kabinet – in navolging van de SER – ook heil in een andere opzet van het tweede ziektejaar, waarbij het 'tweede spoor' leidend is en dus het zoeken van werk bij een andere werkgever de norm moeten worden. Op zich is dit een logische gedachte als werkaanpassingen bij de huidige werkgever niet mogelijk zijn, maar private verzekeringen voor verzuim kunnen hier nu ook al in voorzien. De vraag is dus even of dit iets nieuws onder de zon zal brengen.

Wellicht het meest hete hangijzer ten aanzien van de WIA ligt verborgen in een zeer cryptische zin: "Daarnaast onderzoeken we – in overleg met de sociale partners – hoe 'hardheden' in de WIA hervormd kunnen worden met oog voor uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en uitlegbaarheid." Zo op het eerste gezicht is dit geheimtaal, maar met een beetje fantasie is het

meest urgente uitvoeringsprobleem in de WIA te ontwaren: het nijpende gebrek aan verzekeringsartsen bij de claimbeoordeling, waardoor de beoordelingen van nieuwe WIA-aanvragen uitgesteld worden en aanvragers tijdelijk van voorschotten moeten worden voorzien. Het kabinet zal soepeler met de terugvordering van afgewezen WIA-aanvragen, maar ook bezien hoe bij de gegeven capaciteit van verzekeringsartsen sneller en efficiënter gewerkt kan worden. De nieuwe minister van SZW zal met dit probleem meteen aan de slag moeten.

4 De Participatiewet

Sinds de invoering in 2015 is de Participatiewet steeds iets minder geliefd geworden. Zo zette de eindevaluatie van het SCP (2019) als eerste de toon, gevolgd door de Commissie Borstlap (2020) en de SER (2021) die ook onderstrepen dat de nieuwe wet niet heeft geleid tot meer baankansen. Toch blijft de diagnose van deze problemen in al deze rapporten onduidelijk: werkt de Participatiewet niet omdat de wet zelf niet voldoet en dus überhaupt niet kan werken, of omdat gemeenten zelf inactief zijn gebleven en andere prioriteiten hebben gehad? Zeker direct na 2015 valt wat voor de tweede verklaring te zeggen, aangezien toen de gelijktijdige decentralisatie van de WMO en jeugdzorg alle aandacht vroeg. De Participatiewet geeft gemeenten ook de ruimte voor de inzet van beschutte arbeid en loonkostensubsidies, ter compensatie van de afbouw van de Sociale Werkvoorziening (SW). Desalniettemin is het gebruik van deze instrumenten nog steeds beperkt, maar waarom eigenlijk?⁴

In dit licht bezien is het jammer dat het nieuwe kabinet in ouderwetse reflexen vervalt. In totaal zal 500 miljoen euro aan het re-integratie- en armoedebudget van gemeenten worden bijgeschreven, in de hoop dat gemeenten dat gaan gebruiken om een substantieel aantal beschutte banen te realiseren. Maar gaat dit ook gebeuren bij niet geoormerkte budgetten en als gemeenten hun eigen prioriteiten hebben? De coalitiepartijen lijken even te zijn vergeten dat de Participatiewet een gedecentraliseerde uitvoering door gemeenten beoogt van de bijstand en de voormalige SW en Wajong en maken er nu een beetje een rommeltje van: “De komende jaren willen we, samen met de sociale partners, gemeenten en het UWV, meer mensen naar werk begeleiden.” Kennelijk spreekt ook hier de wens door van sociale partners om meer te sturen. Dit is niet verwonderlijk, aangezien de SER al in 2016 haar zorgen uitte over de afbouw van de SW en nu graag deze deels het liefst in ere zou wil herstellen (SER, 2016).

⁴ SCP (2019) en SER (2021) geven als verklaring dat gemeenten sterkere financiële prikkels hebben om de verblijfsduur van kortdurende bijstandontvangers te verkorten dan die van langdurige bijstandontvangers. Dit argument geldt echter alleen voor de kleinere gemeenten, waarvoor geldt dat besparingen op de bijstand binnen enkele jaren leiden tot een neerwaartse aanpassing van het gemeentelijk bijstandsbudget. Het leeuwendeel van bijstandontvangers komt uit de grotere gemeenten. Toch zijn er aanwijzingen dat (ook) grotere gemeenten in hun begrotingssystematiek de langetermijnbaten van beleid niet of onvoldoende meenemen (Koning, 2020).

Zelfs als het gaat om de uitkeringsvoorwaarden zelf, heeft de SER het script van het coalitieakkoord grotendeels tot zich genomen. De uitkomst hiervan is een progressievere koers. Zo vervalt de kostendelersnorm in de bijstand voor samenwonende volwassenen tot 27 jaar en zullen de grenzen voor bijverdiensten naast de bijstandsuitkering opgerekt worden. Voor de overheidsbegroting is verder het indirecte effect van een verhoging van het WML op de gekoppelde bijstand echter het meest omvangrijk. Uit de [budgettaire bijlage](#) van het coalitieakkoord kunnen we afleiden dat hier structureel een bedrag van 1,4 miljard euro mee gemoeid is.⁵

5 Per saldo

Kijken we naar het domein van arbeidsmarkt en inkomen, dan is vooral opvallend dat het huidige coalitieakkoord zo goed als geheel het equivalent is van het middellangetermijnd advies van de SER. Na moeizame jaren onder vele voorgaande kabinetten is de SER zeer invloedrijk geworden. In de eerste plaats zien we dit terug in het vast/flex-dossier: bijna alle punten van de SER-MLT zijn onverkort overgenomen, met als gevolg dat er een redelijk samenhangend pakket ligt dat het speelveld tussen vaste en flexibele werknemers en die tussen werknemers en zelfstandigen gelijkjer zullen maken. Hierbij spelen twee cruciale sluitstukken: verdere afbouw van de zelfstandigenaftrek en verplichte verzekering van zelfstandigen tegen het risico van inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. Tegelijkertijd drukt ook bij de andere dossiers de SER een sterk stempel op de voorstellen, zoals bij de beoogde aanpassingen in de ziekteperiode en de WIA. De SER is ook mede sturend bij de plannen om beschutte arbeid extra leven in te blazen, de kostendelersnorm en bijverdienregeling in de bijstand te versoepelen en het WML – en daarmee de uitkeringen – substantieel te verhogen. Vooral bij de onderdelen van de Participatiewet is dat opvallend, temeer dit dossier qua uitvoering verder van de sociale partners af staat dan voor de gemeenten.

Kijken we verder in de toekomst, dan zijn er ook zorgen. Hoe je het ook wendt of keert, de democratische legitimatie van beleid kalft af als beleid bijna volledig wordt voorgekookt buiten het parlement om. Dit onderstreept niet alleen het onvermogen van de kamer en het kabinet om zelf met ideeën te komen en doorbraken te forceren. Hiermee worden politieke verschillen tussen de middenpartijen onzichtbaar en irrelevant, omdat iedereen het eens is met een advies uit de polder. Het is ook de vraag of bij deze wijze van besluitvorming wel volledig het publiek belang wordt gediend. Zo is er is geen doorrekening of inschatting van de arbeidsmarkt- en inkomenseffecten van de voorgenomen arbeidsmarkthervormingen. Waarschijnlijk zullen juist kwetsbare zelfstandigen – om wie het allemaal te doen was – werk en inkomen verliezen. Het meest pregnante voorbeeld daarbij vormt de door de SER gewenste structurele, door het Rijk bekostigde NOW-regeling. Hopelijk zal het kabinet voldoende standvastig zijn om dit te voorkomen, maar niets is zeker zolang de begrotingsdiscipline ver te zoeken is.

⁵ Afgezonderd van de extra kosten voor kinderopvang van circa 1,9 miljard euro is dit dan ook de grootste intensivering op de begroting van SZW.

Auteur

Pierre Koning (e-mail: p.w.c.koning@vu.nl) is als hoogleraar economie verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Referenties

- Coalitieakkoord 2021-2025, 2021, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, 15 december 2021
- Commissie Regulering van Werk, 2020, In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor regulering van werk, Eindrapport, 23 januari 2020.
- Jongen, E. en P. Koning, 2020, Lessen voor de NOW, CPB Coronapublicatie, augustus 2020.
- Koning, P., 2017, Sociale zekerheid en arbeidsmarkt in het Regeerakkoord, *TPedigitaal*, vol. 11(3);,11-15.
- Koning, P., 2019, Terug van nooit weggeweest: de loondoorbetaling bij ziekte (deel 2), *ESB Blog*, 4 februari 2019.
- Koning, P., 2020, Is het glas halfvol of halfleeg? Het gebruik van kennis over effectiviteit in de gemeentelijke re-integratiepraktijk, in: H. Bosselaar (editor): *Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet*. Boom uitgevers, Den Haag, p. 159-174.
- Ministerie van Financiën, 2017, IBO Geschikt voor de arbeidsmarkt. Mogelijkheden om de arbeidsparticipatie in de WIA te bevorderen.
- SER, 2016, Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet, verkenning, juni 2016.
- SER, 2019, Naar een nieuw pensioenstelsel, Advies 19/05, juni 2019.
- SER, 2021, Sociaal-economisch beleid 2021-2025. Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving, Advies 21/087, juni 2021.
- SCP, 2019, Eindevaluatie van de Participatiewet, Den Haag.
- SZW, 2018, Loondoorbetalingsverplichting zieke werknemers voor kleine ondernemers makkelijker en goedkoper, 20 december 2020 (persbericht).

Blijft de inkomensongelijkheid stabiel?

Kees Goudswaard

Het coalitieakkoord zal volgens de doorrekening door het CPB leiden tot een zeer bescheiden afname van de inkomensongelijkheid. Enkele maatregelen uit het akkoord, waaronder de verhoging van het minimumloon, kunnen bijdragen aan een gelijkmatiger primaire verdeling, waardoor minder herverdeling nodig is om de verdeling van besteedbare inkomens ongeveer gelijk te houden. Daar staat tegenover dat het grotendeels gratis worden van de kinderopvang een denivellerend effect heeft. Hoewel veel beleid nog niet is uitgewerkt, ziet het er vooralsnog niet naar uit dat de langjarige trend van een vrijwel stabiele inkomensverdeling zal worden doorbroken.

Inleiding

Al enige jaren is er zowel van de zijde van beleidsmakers als van wetenschappers veel aandacht voor de inkomensverdeling en de inkomensongelijkheid. Bekende studies laten zien dat er sprake is van een toenemende ongelijkheid in een groot aantal landen (Piketty, 2014; Atkinson, 2015). Dat kan vanuit sociaal oogpunt als onwenselijk worden gezien, maar ook vanuit economisch oogpunt zijn er negatieve effecten. Meerdere onderzoeken laten een negatief effect van toenemende ongelijkheid op de economische groei zien (zie bijvoorbeeld Barro, 2000).

In Nederland zijn de inkomensverschillen internationaal gezien relatief klein (Caminada et al., 2019). Maar de vraag is of die verschillen wel zijn toegenomen. Naar die vraag is uitgebreid nieuw onderzoek gedaan door het CBS en de Universiteit Leiden. Daarbij zijn de inkomensgegevens over een lange periode meer consistent gemaakt, zodat een beter beeld kan worden verkregen van langetermijntrends. Uit dit onderzoek blijkt dat de inkomensongelijkheid in Nederland over de periode 1977-2019 licht is toegenomen, maar dat de inkomensverschillen sinds 1990 stabiel zijn (Caminada et al., 2021). Hierbij is gebruikgemaakt van drie ongelijkheidsmaatstaven: de Gini, de verhouding tussen de hoogste en de laagste 20% inkomens en het aandeel van de top 1%. De ongelijkheid van primaire inkomens (bruto marktinkomens) is wel toegenomen, maar herverdeling via sociale uitkeringen, en in mindere mate belastingen, heeft ervoor gezorgd dat de ongelijkheid van besteedbare inkomens niet is toegenomen. Het beleid doet er dus toe. Overigens schuilen achter dit stabiele beeld wel verschillen. Zo zijn de inkomensverschillen tussen ouderen veel kleiner dan tussen jongeren en die tussen werknemers veel kleiner dan tussen zelfstandigen. Verder is de vermogensverdeling in Nederland aanzienlijk schever dan de inkomensverdeling, hoewel dit beeld weer wat genuanceerd kan worden als de pensioenvermogens worden meegeteld.

Wat zouden we van het kabinet-Rutte IV mogen verwachten? Het CPB heeft in Keuzes in Kaart doorgerekend wat de effecten van de programma's van de vier regeringspartijen op de inkomensverdeling zijn (CPB, 2021). Het VVD-programma leidt tot een beperkte verhoging van de Gini en dus van de inkomensongelijkheid met 1,5%. De andere drie partijen komen alle drie uit op een verlaging van de Gini, met respectievelijk 6,9% (D66), 2,0% (CDA) en 4,3% (ChristenUnie). Zo bezien zou de coalitie dus een voorkeur moeten hebben voor een kleine afname van de inkomensongelijkheid ofwel nivellering.

Het coalitieakkoord

Het nieuwe coalitieakkoord (2021) leidt volgens de doorrekening van het CPB (2022) inderdaad tot een bescheiden afname van de ongelijkheid, zij het minder dan drie van de vier coalitiepartners voor ogen hadden. In het basispad, dat wil zeggen als gevolg van de maatregelen van het vorige kabinet, stijgt de Gini met 0,6%. Als gevolg van het coalitieakkoord neemt de Gini met 1,3% af. Per saldo verandert de Gini, aldus het CPB, op de lange termijn met -0,7%. Beleidsmaatregelen die hieraan bijdragen worden hieronder beschreven.

Onder het kopje 'Arbeid en Inkomen' wordt in het akkoord gesteld dat het eindrapport van de Commissie Regulering van Werk en het hoofdstuk "Arbeidsmarkt, inkomensverdeling en gelijke kansen" uit het SER MLT-advies leidraad vormen voor hoe de arbeidsmarkt van de toekomst eruit komt te zien. In dit advies (SER, 2021) constateert de SER, in lijn met het hiervoor genoemde onderzoek, dat de primaire inkomensongelijkheid in Nederland is toegenomen en dat dit grotendeels via herverdeling wordt gecompenseerd. Hierdoor is de gemiddelde druk op besteedbare inkomens toegenomen en is voor veel huishoudens de marginale druk erg hoog. De SER adviseert daarom te komen tot een herziening van het inkomensbeleid dat meer aangrijpt bij de primaire inkomensverdeling in plaats van bij de besteedbare inkomens.

Elementen van het door de SER geadviseerde beleid zijn inderdaad terug te vinden in het coalitieakkoord. Het minimumloon wordt gebaseerd op een 36-urige werkweek en wordt stapsgewijs met 7,5% verhoogd. Deze maatregel leidt tot een gelijkmatiger primaire inkomensverdeling. Het effect zal wel worden beperkt als de verhoging van het minimumloon doorwerkt in de loonschalen boven het minimumloon, zoals in het verleden wel is gebeurd. De koppeling aan de sociale uitkeringen wordt gehandhaafd (behalve voor de AOW), zodat de uitkeringen ook met 7,5% zullen stijgen. Dat zal bijdragen aan een gelijkmatiger verdeling van besteedbare inkomens. De koppeling werkt, waarschijnlijk om budgettaire redenen, niet door in de AOW. Daarbij kan worden opgemerkt dat de AOW de regeling is met veruit het sterkste herverdelende effect (Caminada et al., 2021). Wel zal de ouderenkorting worden verhoogd, wat ook bijdraagt aan een verlaging van de ongelijkheid.

Enkele andere maatregelen uit het akkoord kunnen ook de inkomens uit arbeid aan de onderkant verhogen. Dat geldt voor de verruiming van de bijverdiengrenzen in de Participatiewet (hetgeen ook leidt tot een verlaging van de marginale druk voor deze doelgroep), de

extra middelen die worden ingezet voor re-integratie en van-uitkering-naar-werk trajecten. Waarschijnlijk leiden deze maatregelen echter tot een grotere ongelijkheid van primaire inkomens, omdat er meer mensen met lage arbeidsinkomens bij komen.

Wederom wordt de verkleining van de verschillen tussen flex en vast aangekondigd. De hervorming van de arbeidsmarkt is echter nog niet uitgewerkt, behalve de aankondiging van een budgettair neutrale deeltijd-WW. Als het lukt om de verschillen tussen flex en vast daadwerkelijk te verkleinen, zal dat waarschijnlijk leiden tot meer gelijkheid van primaire inkomens, omdat flexwerkers veel vaker een laag inkomen hebben en werknemers in vaste dienst vaker een hoog inkomen. Als het beleid leidt tot minder zzp'ers door afschaffing van de fiscale voordelen (hoewel die erg langzaam worden afgebouwd), is het effect op de inkomensverdeling minder duidelijk, want zzp'ers zijn zowel boven als onder in de inkomensverdeling aan te treffen.

De aangekondigde lastenverlichting van drie miljard voor lage- en middeninkomens kan de ongelijkheid van besteedbare inkomens enigszins verlagen.

Het vergoeden van de kinderopvang tot 95% heeft een duidelijk denivellerend effect, omdat huishoudens met midden en hoge inkomens meer gebruikmaken van de kinderopvang en in het huidige toeslagenstelsel veel minder vergoed krijgen. Om een indicatie te geven: het CPB (Van Elk en Koot, 2020) becijferde het effect van vier dagen gratis kinderopvang in combinatie met enkele andere maatregelen (waaronder verhoging van het toptarief, wat het verdelingseffect afzwakt) op een verhoging van de Gini met 0,4%. Het voornemen van de coalitie zal, partieel gezien, tot een nog iets grotere stijging leiden. De coalitie heeft verder de ambitie om het toeslagenstelsel af te schaffen, maar heeft, behoudens de afschaffing van de kinderopvangtoeslag, nog geen concrete voornemens. Bij de huurtoeslag worden wel enkele veranderingen doorgevoerd (onder meer recht op huurtoeslag boven de liberalisatiegrens en verhoging eigen bijdrage), met tegengestelde effecten op de inkomensongelijkheid. Het CPB (Koot en Verkade, 2020) heeft vier beleidsopties voor afschaffing van de toeslagen doorgerekend. In drie van de vier varianten is sprake van een zeer forse stijging van de ongelijkheid. Echter, door andere fiscale maatregelen (aanpassing tariefstructuur, nieuwe toelages) kan dat effect meer dan volledig teniet worden gedaan. Afschaffing van de toeslagen zal dus altijd in samenhang met een bredere belastinghervorming moeten gebeuren om tot evenwichtige effecten te komen.

Ten slotte wil de coalitie inzetten op kansengelijkheid in het onderwijs met behulp van meerdere maatregelen. Het effect hiervan op de Gini zal niet doorgerekend kunnen worden, maar het belang van een meer gelijke start voor de inkomensverdeling op termijn kan moeilijk worden overschat. Overigens wordt door de sluitingen van het onderwijs in de coronacrisis de kansengelijkheid juist vergroot. Meer in het algemeen zal de coronacrisis leiden tot grotere ongelijkheid, omdat de klappen vooral bij flexwerkers en laagopgeleiden vallen (Gielen et al., 2021).

Conclusie

Het coalitieakkoord zal volgens de doorrekening door het CPB leiden tot een zeer bescheiden afname van de inkomensongelijkheid. Enkele maatregelen uit het akkoord, waaronder de verhoging van het minimumloon, kunnen bijdragen aan een gelijkmatiger primaire verdeling, waardoor minder herverdeling nodig is om de verdeling van besteedbare inkomens ongeveer gelijk te houden. Daar staat tegenover dat het grotendeels gratis worden van de kinderopvang een denivellerend effect heeft.

Deze analyse is echter beperkt, want de inkomenseffecten van veel van de maatregelen zijn nog niet te duiden en veel beleid, met name op het terrein van de arbeidsmarkt en de fiscaliteit, is nog niet uitgewerkt. Een totaalpakket van afschaffing van het toeslagenstelsel en een fundamentele belastinghervorming is noodzakelijk. Het zal een uitdaging worden om bij deze grote operatie tot evenwichtige inkomenseffecten te komen, maar verkende varianten laten zien dat dit wel mogelijk is. Dat laatste zou passen in een langjarige trend: sinds 1990 is de verdeling van besteedbare inkomens in Nederland nauwelijks gewijzigd.

Auteur

Kees Goudswaard (e-mail: k.p.goudswaard@law.leidenuniv.nl) is hoogleraar economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden. Hij dankt Koen Caminada voor zijn waardevolle commentaar.

Referenties

- Atkinson, A.R., 2015, *Inequality. What can be done?* Cambridge MA, Harvard University Press.
- Barro, R.J., 2000, Inequality and Growth in a Panel of Countries, *Journal of Economic Growth*, vol. 5: 5-32.
- Caminada, K., K. Goudswaard, C. Wang en J. Wang, 2019, Income Inequality and Fiscal Redistribution in 31 Countries after the Crisis, *Comparative Economic Studies*, vol. 61(1): 119-148.
- Caminada, K., M. van Brakel, K. Goudswaard, H. Vethaak en J. Been, 2021, Inkomensongelijkheid en het effect van herverdeling, in: K. Caminada et.al., *Inkomen Verdeeld, trends 1977-2019*, Universiteit Leiden/CBS, Den Haag, pp. 41-56.
- Centraal Planbureau, 2021, *Keuzes in Kaart 2022-2025. Economische analyse van verkiezingsprogramma's*, CPB Notitie, Den Haag.
- Centraal Planbureau, 2022, *Analyse coalitieakkoord 2022-2025*, CPB Notitie, Den Haag.
- Elk, R. van, en P. Koot, 2020, *Doorrekening scenario's kindvoorzieningen*, CPB Notitie, Den Haag.
- Gielen, A., D. Webbink en B. ter Weel (red.), 2021, *Sociaal-economische ongelijkheid in Nederland voor en tijdens de pandemie, Preadviezen Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, ESB*, 29 november 2021.
- Koot, P. en E. Verkade, 2020, *Doorrekening beleidsopties voor een alternatief toeslagenstelsel*, CPB Notitie, Den Haag.
- Piketty, T., 2014, *Capital in the Twenty-first Century*, Cambridge MA, Belknap Press.
- SER, 2021, *Advies Sociaal-economisch beleid 2021-2025, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, 21/08, Den Haag.

Landbouw, Natuur en Stikstof

Petra Berkhout

Het Coalitieakkoord van Rutte IV legt evenals Rutte III sterk de nadruk op verduurzaming van de agrarische productie. Daarbij heeft het akkoord oog voor de rol die consument en keten daarin moeten spelen, maar minder voor de internationale omgeving waarin de agrosector opereert. Meer dan Rutte III gaat het akkoord uit van een zekere maakbaarheid, waar de vorige coalitie innovatie en ondernemerschap als cruciale elementen naar voren schoof. Een omvangrijk Nationaal Programma Landelijk Gebied moet gaan bijdragen aan een betere balans tussen landbouw en natuur.

Inleiding

Ambitieuus, zo is de paragraaf over de landbouw in het Coalitieakkoord wel te kenschetsen. *“We willen onze unieke natuur beschermen, het verlies van biodiversiteit herstellen en perspectief bieden aan de agrarische sector.”*

Het akkoord ademt ook een zekere maakbaarheid. *“We zetten de transitie in naar kringlooplandbouw met een goed verdienmodel, zodat boeren in staat gesteld en maatschappelijk gewaardeerd worden om de benodigde verandering te realiseren, waarbij jonge boeren toekomst krijgen. Daarbij verwachten we een niet-vrijblijvende bijdrage van banken, toeleveranciers, de verwerkende industrie en de ‘retail’”.*

En het beknibbelt niet op geld. *“Een Nationaal Programma Landelijk Gebied pakt de uitdagingen in de landbouw en natuur aan met een transitiefonds waarin tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar komt”.*

In grote lijnen bevat het Coalitieakkoord twee overkoepelende doelen: a) verduurzaming van de (primaire) landbouw en b) het tot stand brengen van een robuust natuurareaal, om zo *“weer tot een balans te komen”*. De vraag is of het Coalitieakkoord de goede instrumenten bevat om deze doelen te realiseren.

Verduurzaming landbouw

De focus voor verduurzaming ligt sterk bij de primaire landbouw. Verwonderlijk is dat niet als je bedenkt dat de primaire landbouw een forse bijdrage levert aan een groot aantal milieuthema's. Mest van dieren, grondgebruik, kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen: ze leiden allemaal tot negatieve externe effecten. Dit is inherent aan de open en natuurlijke productieprocessen, die beperkt beheersbaar zijn. Daarnaast is de milieudruk in Nederland het gevolg van de omvang en het intensieve karakter van de landbouwproductie. De gevolgen voor natuur en milieu van voedselproductie komen meestal niet in de prijs van de producten tot uiting, anders gezegd de externe effecten worden niet meegerekend.

De voedselprijzen in Nederland zijn laag, de uitgaven van de consument aan voedsel (inclusief alcoholvrije dranken) liggen rond de 11-12% van de totale consumptieve bestedingen aan goederen en diensten van huishoudens (WEcR/CBS, 2022). Daarin is Nederland overigens niet uniek (EC, 2019). Zouden de werkelijke kosten worden meegerekend, dan zou de prijs voor voedsel een stuk hoger liggen. Betalen voor de externe effecten betekent feitelijk een verschuiving van de lasten van de belastingbetaler en burger naar de consument, iets wat het akkoord erkent.

De aanpak van de milieudruk van de Nederlandse landbouw is daarmee een vraagstuk voor het gehele voedselsysteem. Ook erkent het akkoord de noodzaak de keten te betrekken: *“Van supermarkten verwachten we transparantie over de wijze waarop hun gehele assortiment aantoonbaar duurzaam en diervriendelijk wordt, inclusief duurzaam inkoopgedrag en een eerlijke prijs voor boeren”*. Dit prima streven gaat wel voorbij aan het feit dat Nederland ook veel grondstoffen ten behoeve van de eigen voedselvoorziening importeert. En hoewel *due diligence* – het principe dat een bedrijf negatieve gevolgen van de bedrijfsactiviteiten op sociaal en milieugebied voorkomt dan wel aanpakt – naar verwachting een steeds belangrijker rol gaat spelen¹, zal het nog veel discussie en onderzoek vergen om dit in de praktijk ook te realiseren. Ook moeten we ons realiseren dat ongeveer de helft van de aankopen van voedsel via de supermarkten loopt, de rest gaat via *foodservice* en horeca (WEcR/CBS, 2022). Verduurzaming van de laatste twee kanalen kan wel eens lastig(er) blijken te zijn.

Voor verduurzaming van de primaire landbouw zet het Coalitieakkoord in eerste instantie in op kringlooplandbouw. Het is verrassend dat kringlooplandbouw weer naar voren wordt geschoven. De term werd al geïntroduceerd in de LNV-visie *Waardevol en verbonden* uit september 2018 (LNV, 2018). Dit begrip heeft nooit echt een goede concrete invulling gekregen. Zo is het nodig aan te geven op welke schaal deze vorm van landbouw zijn beslag zou moeten krijgen. Het maakt nogal uit of je kringlopen wilt sluiten op het niveau van het

¹ Naar verwachting publiceert de Europese Commissie in maart 2022 een richtlijn op het gebied van *Sustainable corporate governance*. Op basis van deze richtlijn zouden bedrijven in de EU verplicht worden om *due diligence* toe te passen in hun toeleveringsketens, het gaat dan zowel om sociale thema's (zoals kinderarbeid, slechte werkomstandigheden en slavernij) als milieuthema's (zoals klimaat en biodiversiteit).

bedrijf, de regio, nationaal, Europees of mondiaal (Berkhout et al., 2019). De effecten zijn bovendien ongewis (Silvis et al., 2021).

In de kern gaat kringlooplandbouw om het beter benutten van de nutriënten- en grondstoffenstromen in de landbouw, om zo de verliezen te minimaliseren. Dit is met name een thema dat in de veehouderij speelt. Het sluiten van kringlopen op het niveau van bedrijf, regio of land staat haaks op de internationalisering die zo kenmerkend is voor het voedselsysteem, niet alleen het Nederlandse. Het gaat dan bijvoorbeeld om sectoren als plantaardig uitgangsmateriaal, glasgroente en sierteelt, waarbij verschillende fasen van de productie op andere plekken in de wereld plaatsvinden (Baayen et al., 2021). De grootste winst van kringlooplandbouw is vooral de erkenning dat er twee belangrijke lekken zijn in het huidige landbouwsysteem. Ten eerste de aanvoer van nutriënten in de vorm van veevoer, die in Nederland leiden tot een overschot aan nutriënten. Ten tweede, het verlies aan nutriënten door het niet hergebruiken van humane reststromen (Berkhout et al., 2021).

In plaats van in te zetten op kringlooplandbouw, zou het kabinet beter kunnen inzetten op een veel duidelijkere sturing op milieudoelen via het instellen van verhandelbare rechten om de externe effecten van de landbouw op een aantal gebieden in te perken. Een uitstekende analyse van Poppe en Jongeneel (2020) zet de voordelen van een dergelijke aanpak voor ammoniak- en broeikasgasemissies en voor fosfaat- en stikstofexcreties uiteen. Die voordelen zijn onder meer: de ruimte voor innovatie die dergelijke rechten bieden, de mogelijkheid de maximale emissies te begrenzen en de geringe(re) kosten voor de overheid in vergelijking met andere vormen van ingrijpen.

Een systeem van verhandelbare rechten voorkomt ook dat we te veel schieten in maakbaarheidsdenken en het initiatief leggen daar waar het hoort: bij de ondernemer die op basis van eigen kennis en kunde zijn bedrijfsvoering invult. Via ruimtelijk beleid is stapeling van rechten in bepaalde gebieden te voorkomen, dit ruimtelijke orderingsbeleid wordt nu ook al ingezet om landbouwactiviteiten – met name in de veehouderij – te reguleren.

Het tot stand brengen van een duurzaam natuurareaal

Een tweede belangrijk doel van het Coalitieakkoord is het tot stand brengen van een duurzaam natuurareaal en herstel van het verlies van biodiversiteit, waarvoor tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar is. *“De Omgevingswet bevat het instrumentarium voor een onontkoombare aanpak voor natuurverbetering en een basis voor vergunningverlening. Met ecologische analyses stellen we vast wat nodig is om gebiedsgericht de opgaven ten aanzien van natuurherstel, klimaat en water te halen. Een ecologische autoriteit draagt zorg voor de wetenschappelijke en juridische borging van deze analyses. Een krachtige regie-organisatie ondersteunt dit proces en stuurt indien nodig bij. We maken per gebied ook inzichtelijk wat het toekomstperspectief voor de landbouw is”.*

Met deze tekst kunnen we nog alle kanten op. De gekozen gebiedsgerichte insteek is verstandig, want per gebied zijn de opgaven anders. En wat werkt voor zandgebieden hoeft niet te werken voor veenweidegebieden enzovoort. Het kabinet zou in deze aanpak de focus niet alleen moeten leggen op de landbouw, maar ook de andere sectoren die van invloed zijn op de kwaliteit van milieu en natuur – zoals industrie en infrastructuur – moeten meenemen, óók in de vergunningverlening. De recente ontwikkelingen in het stikstofdossier geven de noodzaak hiervan aan.

In het akkoord lijkt verder een sterke nadruk te liggen op extensivering. Dat kan voor bepaalde gebieden een logische keuze zijn. Maar in een land als Nederland met hoge productiekosten, zal de focus toch vooral moeten liggen op innovatie en zo koploper worden in duurzamere productie, en op het verder verhogen van de toegevoegde waarde. De veranderde bedrijfsstrategie van AVEBE is hiervan een mooi voorbeeld: het eiwit uit zetmeelaardappelen wordt niet meer alleen als laagwaardig veevoer gebruikt, maar ook als hoogwaardig bestanddeel van voedingsmiddelen, zoals vegaproducten. Het laatstgenoemde segment is een snel groeiende markt met goede prijzen (Strijker, 2019).

Naast gebiedsgericht werken wil het kabinet ook met langjarige overeenkomsten en een passende vergoeding de mogelijkheden van (agrarisch) natuur en landschapsbeheer vergroten en een tussenvorm van natuur- en landbouwgrond (landschapsground) creëren. Hiermee hoopt het de doelen van de ‘Vogel- en Habitatrichtlijn’ dichterbij te brengen.

Er ligt dus, naast het verminderen van negatieve effecten, een kans voor de landbouwsector – primaire bedrijven en andere in de keten – om (nog) meer dan nu bij te dragen aan het behoud van natuur en landschap. Er is een groeiende bereidheid bij boeren te zien om zich in te zetten voor natuur, ecosysteemdiensten en biodiversiteit. Een voorbeeld hiervan is de bijdrage van boerenorganisaties aan het Deltaplan Biodiversiteitsherstel en diverse initiatieven op het gebied van natuurinclusieve landbouw. Ook ketenpartijen ontwikkelen initiatieven voor behoud en herstel van biodiversiteit in de landbouw.

De bekostiging van deze initiatieven is – zeker op de langere termijn – een maatschappelijk vraagstuk. Aan de omslag van een hoogproductieve landbouw naar een primaire landbouw die extensiever en/of natuurinclusiever produceert, hangt een fors prijskaartje. De Nederlandse agrosector is sterk georiënteerd op afzet naar de EU. De veranderingen hierin werken ook door in de toeleverende en verwerkende schakels die samenhangen met de primaire productie. Ook voor de binnenlandse markt zal moeten blijken hoe groot de animo is voor producten met een ‘natuur/milieu-plus’, zowel bij de consument als bij tussenliggende schakels in de keten. De ervaringen met de afzet van biologische producten stemmen wat dit betreft niet optimistisch, evenmin als de grootschalige import van goedkopere grondstoffen door de verwerkende industrie.

Ten slotte

Wie de krant openslaat krijgt met regelmaat een artikel voorgeschoteld over de agrarische sector. De grondtoon van de artikelen is meestal negatief: de nadruk ligt op de vervuiling van de sector, de te grote veestapel, de exportgerichtheid, de afhankelijkheid van subsidies en het telkens weer blokkeren van wegen met tractoren als de boer zijn zin niet krijgt.

De andere kant van het verhaal komt minder aan bod. Door de focus op de primaire landbouw in politiek en media, vergeten we het cluster van activiteiten daaromheen. Van zaadveredeling tot koel- en verpakkingstechniek en van machinebouw tot voedingsonderzoek. Door zijn diversiteit heeft de Nederlandse agrosector een breed innovatiepotentieel. Dit zou er niet zijn geweest zonder de primaire landbouw. De bijdrage van het agrocomplex – het geheel van toeleverende en verwerkende industrie – aan de nationale economie is evenmin te verwaarlozen. Van iedere euro die we verdienen in Nederland komt 7 cent uit de agrosector en de sector is goed voor ruim 8% van de werkgelegenheid.

Juist daarom is het goed dat in het Coalitieakkoord zo nadrukkelijk staat dat het kabinet perspectief wil bieden aan de landbouw. Ik lees er ook de erkenning in van het strategisch belang, waar mijns inziens wel eens te gemakkelijk aan wordt voorbijgegaan. Voedsel is te belangrijk om volledig over te laten aan de grillen van de markt. Het Nederlands agrocluster is te belangrijk om voortdurend in de hoek te zetten. Laat het kabinet daarom gericht beleid maken dat de cruciale onderdelen van dat formidabele Nederlandse agrifoodcluster voldoende volume geeft, zodat het zijn innovatiekracht en verdienvermogen ook in de toekomst voor Nederland en de wereld kan blijven inzetten.

Auteur

Petra Berkhout (e-mail: petra.berkhout@wur.nl) is landbouweconoom, werkzaam bij Wageningen Economic Research.

Literatuur

- Baayen, R.P., P. Berkhout, J.J.L. Candel, A.M. van Doorn, A.Y. Eweg, J.H. Jager, A. Jellema, R.A. Jongeneel, 2021, Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan; Effectenanalyse van beleidsvarianten voor de Nederlandse invulling van het nieuwe GLB, Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3102.
- Berkhout, P., W. de Haas en M. Scholten, 2019, Advies opzet monitoring en evaluatie kringlooplandbouw: notitie opgesteld op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel-kwaliteit, Wageningen University & Research, <https://edepot.wur.nl/500085>.
- Berkhout, Petra, Annemiek Eweg, Allard Jellema, Harold van der Meulen, Gabe Venema, 2021, Analyse van de landbouw en het landelijk gebied in Nederland: een SWOT-analyse, Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2021-075.

- EC, 2019, [How much are households spending on food? - Products Eurostat News - Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1) Geraadpleegd 2 januari 2022.
- LNV, 2018, Visie Landbouw, Natuur en voedsel: waardevol en verbonden, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- Poppe, Krijn en Roel Jongeneel, 2020, 'Beprijzing beperkt nadelige milieueffecten landbouw', *ESB*, vol. 105 (4791S): 52-56.
- Silvis, H.J., P.L.M. van Horne, R.A. Jongeneel, A.R. Gonzalez Martinez, A.D. Verhoog en A. Jellema, 2021, Economische effecten sluiting voermestkringloop, Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2021-023.
- Strijker, D., 2019, '100 jaar Avebe; Van multinational naar regionale kampioen', *Boerderij*, vol. 104(51):. 44-47.
- WEcR/CBS (Wageningen Economic Research/Centraal Bureau voor de Statistiek), 2022, De Staat van Landbouw en Voedsel, Te verschijnen, Wageningen/Den Haag.

Rutte IV: Voortrekkersrol in een sterke Europese Unie

Philippe van Gruisen en Martijn Huysmans

Het nieuwe regeerakkoord voorziet een voortrekkersrol voor Nederland in de Europese Unie. De voorstellen voor klimaat en Europese besluitvorming ondersteunen deze ambitie. Dit artikel analyseert de Nederlandse doelstellingen en hoe ze te bereiken vanuit politiek-economisch perspectief.

De Europese Unie in het nieuwe regeerakkoord

Het regeerakkoord zet in op de EU: “Europa brengt Nederland vrede, veiligheid en welvaart” (p.37). In het kader van de “grote mondiale uitdagingen” vraagt dit dan ook om een “voortrekkersrol” van Nederland voor een “sterke en slagvaardige EU” (ibid.). Nederland wil dan ook waar nodig “kopgroepen vormen”, bijvoorbeeld wat betreft “klimaat, migratie, veiligheid, handel en het tegengaan van belastingontwijking”. Elders wordt er ook verwezen naar sociaaleconomische thema’s zoals economisch herstel en ongelijkheid. Kortom, bij vrijwel elk maatschappelijk probleem maakt het coalitieakkoord een expliciete link naar de EU; niet als de oorzaak, maar voor de oplossing.

De Nederlandse inzet is met name voelbaar voor het Europees klimaatbeleid. Misschien heeft de Nederlandse commissaris Timmermans (portefeuille: *Green Deal*) hier iets mee te maken. Zo wil Nederland inzetten op hogere Europese koolstofprijzen, een CO₂-grensheffing en een Europese belasting voor kerosine. Daarnaast, en misschien enigszins verrassend gezien de internationale reputatie van Nederland als belastingparadijs, zet het nieuwe regeerakkoord in op een minimumtarief voor de winstbelasting.

Om de uitgaven te bekostigen rekent het kabinet op 4,5 miljard uit het Europees herstellfonds. Saillant detail: Nederland eiste dat dit geld alleen onder voorwaarden zou worden toegekend aan de lidstaten. Dit geldt nu dus ook voor Nederland zelf: de arbeidsmarkt moet worden hervormd en de hypotheekrenteaftrek moet verder worden beperkt om aanspraak te kunnen maken op middelen uit het EU-herstellfonds. Voor de arbeidsmarkt bevat het regeerakkoord inderdaad voorstellen. Maar de hypotheekrenteaftrek wordt in het regeerakkoord niet vermeld. Het is dus nog onzeker of Nederland ook echt aanspraak zal kunnen maken op de ingerekende miljarden uit Brussel.

Naast het feit dat Nederland een voortrekkersrol wil spelen in het bepalen van nieuw (economisch) beleid, valt ook op dat Nederland de EU wenst te hervormen. Meer macht voor het Europees Parlement en een meer legitiem gekozen Commissievoorzitter zouden de EU democratischer moeten maken. Door de afschaffing van het vetorecht in het gezamenlijk

buitenlands beleid zou de EU dan weer efficiënter moeten worden. Kortom, verdere Europese integratie dus. Zulke hervormingen vereisen doorgaans een verdragswijziging, een moeilijk proces waar lidstaten meestal niet op zitten te wachten. Toch geeft de coalitie aan dat ze openstaat voor verdragswijziging “als dit in het Nederlands en Europees belang is” (p.37).

Bovenstaande ambities staan in schril contrast met het Nederlandse regeerakkoord van 2017, waar het kabinet in Europees verband vooral veel niet wilde doen. Dat dezelfde coalitie nu een stuk meer pro-Europees oogt lijkt verassend, maar dat is het niet. Het pro-Europese D66 en nieuwkomer VOLT wonnen zetels, en Nederlands voornaamste coalitiepartner in de EU, het eurosceptische Verenigd Koninkrijk, is weg. Wetende dat het recente Duitse regeerakkoord eveneens inzet op de EU, is de pro-Europese lijn in het Nederlandse regeerakkoord vooral ook pragmatisch.

De Europese instellingen

In de media is reeds veel geschreven over de Europese ambities van de coalitie, minder ging het over hoe Nederland deze ambities kan waarmaken. Dit vereist macht en invloed op de besluitvorming. Europese besluitvorming is echter complex. Voor het overgrote deel van de beleidsvoorstellen, waaronder klimaat en migratie, wordt de *gewone wetgevingsprocedure* gevolgd. De Commissie heeft het monopolie om een wetsvoorstel in te dienen, maar zowel de Raad van Ministers als het Europees Parlement (EP) moeten het voorstel uiteindelijk goedkeuren. Beide instellingen kunnen het voorstel van de Commissie ook amenderen.

Zowel in de Commissie als in het EP verandert er niets; hier komt pas verandering in na de Europese verkiezingen van 2024. Aangezien Mark Rutte opnieuw premier wordt, blijft hij aanschuiven bij de Europese Raad van regeringsleiders. Op Victor Orban van Hongarije na, zal Rutte de langstzittende regeringsleider zijn. Dit betekent dat er naar Rutte wordt geluisterd. De Europese Raad is echter niet direct betrokken bij het uitwerken van concrete beleidsvoorstellen. Deze rol is weggelegd voor de Raad van Ministers. Naast het feit dat er hier wél nieuwe bewindslieden aanschuiven – zo vervangt Sigrid Kaag bijvoorbeeld Wopke Hoekstra in de Raad van Economische en Financiële zaken (Ecofin) – is vooral de keuze voor Hoekstra opvallend. Hij verhuist van Financiën naar Buitenlandse Zaken (BZ). Bij BZ staat Hoekstra als minister aan het hoofd van de Nederlandse diplomatie. Hieronder valt ook de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging (PV) bij de EU. In de permanente vertegenwoordiging (ook wel het Coreper genoemd) behartigen de meest ervaren ambassadeurs van de EU-lidstaten de belangen van hun land. Voor Nederland is de EU-ambassadeur sinds 2017 Robert de Groot. Het is te hopen dat Hoekstra's reputatieschade, opgedaan door zijn niet-diplomatieke houding richting Zuid-Europese lidstaten midden in de coronacrisis, de werking van de PV niet in de weg zal zitten.

Sinds het Verdrag van Lissabon hebben nationale parlementen ook een expliciete rol in de Europese besluitvorming (Huysmans en Van Gruisen, 2021; Van Gruisen en Huysmans, 2020). Ze kunnen namelijk via een gemotiveerd advies bezwaar aantekenen tegen

beleidsvoorstellen van de Commissie. In mei 2020 stuurde de Eerste Kamer bijvoorbeeld een gemotiveerd advies tegen de Europese Klimaatwet. Het regeerakkoord maakt echter duidelijk dat het nieuwe kabinet resoluut de Europese klimaataanpak steunt. Probleem is echter dat de coalitie geen meerderheid in de Eerste Kamer heeft.

De Raad van Ministers en coalities

De nieuwe Nederlandse regering moet haar invloed dus uitoefenen via de Raad van Ministers. Om een voorstel in de Raad goed te keuren moet normaal gesproken een gekwalificeerde meerderheid gehaald worden. Dat vereist 55% van het aantal lidstaten (15/27) die samen 65% van de bevolking vertegenwoordigen. De stem van een groot land weegt dus zwaarder dan de stem van een klein land. Echter, een groter stemgewicht betekent niet een-op-een meer macht. De Banzhaf index – veel gebruikt in de coöperatieve speltheorie – is een maatstaf voor hoe stemmen zich vertalen in macht. De index meet hoe doorslaggevend een lidstaat is om winnende coalities te vormen. Zo blijkt uit empirisch onderzoek dat lidstaten met een hoge machtsindex ook effectief een hoger aandeel (per capita) uit het Europese budget ontvangen (Kauppi en Widgrén, 2007).

Ter indicatie, Nederland had voor de Brexit een Banzhaf index van 3,5%, terwijl het VK, haar voornaamste stempartner in de Raad, een index had van 8,3%. Met het VK weg heeft Nederland dus een sterke partner verloren op een aantal beleidsdossiers (Fantini en Staal, 2018). Dit geldt met name voor vrijhandel, waar zowel Nederland als het VK een voorstander van waren. In dit dossier wordt het voor het nieuwe kabinet belangrijk om aansluiting te zoeken bij Frankrijk, dat momenteel het roterend voorzitterschap bekleedt – een positie die landen doorgaans gebruiken om hun beleidsprioriteiten door te drukken (Van Gruisen en Crombez, 2021).

Mogelijk kan Nederland op basis van eerdere toenaderingen (het zogenaamde non-paper van mei 2021) Frankrijk bewegen tot het faciliteren van nieuwe handelsakkoorden, mits er duidelijke duurzaamheidsafspraken in staan. Ook de plannen voor twee nieuwe Nederlandse kerncentrales bieden aanknopingspunten bij Frankrijk.

Verder zijn er verschillende coalities denkbaar met wie Nederland de 'kopgroep' kan vormen om haar doelen te bereiken. Deze kopgroep hoeft overigens niet steeds dezelfde coalitie van landen te zijn, maar kan verschillen per onderwerp. Tijdens de onderhandelingen over het meerjarig financieel kader en het herstellfonds probeerde Nederland een blok te vormen met de vrekke vier: Denemarken, Nederland, Oostenrijk, en Zweden. Uiteindelijk overtuigde het blok niet echt. Met name Duitsland is niet meer de steunpilaar die het eens was voor conservatief fiscaal beleid. Nederland wil voor de eigen staatsschuld vasthouden aan de Maastrichtnorm van 60% van het bbp. Europees wil Nederland de modernisering van het Stabiliteits-en Groeipact (SGP) constructief benaderen. Het lijkt verstandig om de daad bij het woord te voegen, zodat Nederland zich niet verder ingraaft voor een fiscaal achterhoedegevecht. Nederland lijkt immers weinig

kans te zullen maken tegen de combinatie van de Frans-Duitse as met het Quirinaalverdrag tussen Frankrijk en Italië van november 2021. Het laatste is een verdrag ondertekend in het Quirinaalpaleis in Rome en moet de samenwerking tussen Frankrijk en Italië intensiveren. Zo zouden beide landen hun standpunten vanaf nu onderling willen coördineren voorafgaand aan Europese onderhandelingen, iets dat overigens al gebeurt tussen Frankrijk en Duitsland.

Op een ander dossier wil Nederland lidstaten die de rechtsstaat of Europese waarden schenden gaan terugfluiten via het rechtsstaatmechanisme, al wordt niet heel concreet gemaakt hoe dat beter moet gaan functioneren dan vandaag. Misschien is hier nog een rol voor intensievere samenwerking met het vertrouwde Benelux-trio waarmee Nederland afgelopen jaar Orbans nieuwe lhbt-wet veroordeelde.

Conclusie

Het regeerakkoord presenteert ambities wat betreft de rol die Nederland in en met de EU wil gaan spelen. De voornaamste vraag is hoe het kabinet dit wil gaan bewerkstelligen. Er zullen met name coalities gesmeed moeten worden, nóg meer wanneer het de ambitie is om individuele veto's af te schaffen. Dat betekent concessies kunnen doen en minder vaak "nee" zeggen (doorgaans om binnenlands gewin). Daarom is het belangrijk dat Rutte IV de voordelen van Europese besluitvorming dit keer ook systematisch probeert uit te leggen in de Eerste en Tweede Kamer en aan de Nederlandse bevolking. Gelukkig is dit precies wat het kabinet ambieert met de 'Europawet' – een kleine, maar niet onbelangrijke lijn in het regeerakkoord die de betrokkenheid van de nationale parlementen in het besluitvormingsproces zou moeten vergroten.

Auteurs

Philippe van Gruisen (e-mail: p.van.gruisen@law.leidenuniv.nl) is universitair docent economie aan de Universiteit Leiden. Martijn Huysmans (e-mail: m.huysmans@uu.nl) is universitair docent economie aan de Universiteit Utrecht.

Literatuur

- Fantini, M. en K. Staal, 2018, Influence in de EU: Measuring Mutual Support, *Journal of Common Market Studies*, vol. 56(2): 212-229.
- Huysmans, M. en P. van Gruisen, 2021, Substance and subsidiarity: the economic dimension of conflict in the early warning system, *Journal of European Integration*, Online First: 1-17.
- Kauppi, H. en M. Widgrén, 2007, Voting rules and budget allocation in the enlarged EU, *European Journal of Political Economy*, vol. 23: 693-706.

- Kirsch, W., 2016, *Brexit and the Distribution of Power in the Council of the EU*, Centre for European Policy Studies.
- Van Gruisen, P. en M. Huysmans, 2020, The Early Warning System and Policymaking in the European Union.' *European Union Politics*, vol. 21(3): 451-473.
- Van Gruisen, P. en C. Crombez, 2021, The Commission and the Council Presidency in the EU: Strategic Interactions and Legislative Powers. *European Journal of Political Economy*, vol. 70: 1-17.

Déjà vu: Verkeer en vervoer in het Coalitieakkoord 2021

Carl Koopmans

Het Coalitieakkoord bevat veel oude plannen: rekeningrijden, een (hogere) vliegbelasting, meer geld voor infrastructuur en de Zuiderzeelijn in een nieuw jasje. De onderhandelende partijen lijken zich meer te hebben laten leiden door meningen dan door feiten. Een beter beleidspakket zou positieve effecten vergroten en hoge kosten vermijden. Voorbeelden zijn een congestieheffing, differentiëren van de vliegbelasting naar vliegafstand, meer nadruk op de maatschappelijke rentabiliteit van onderhoud van infrastructuur en minder grote openbaarvervoerprojecten. Gezien de omvang van de uitgaven en de nieuwe situatie na de coronapandemie is het nuttig om grote investeringen nog eens scherp tegen het licht te houden in een 'Corona Review'.

Inleiding

Het nieuwe Coalitieakkoord mikt op het verduurzamen van verkeer en vervoer. Rekeningrijden wordt geïntroduceerd en de vliegticketbelasting wordt verhoogd. Er gaan miljarden euro's naar grote openbaarvervoerprojecten en naar het Mobiliteitsfonds. In dit artikel wordt geanalyseerd wat de te verwachten effecten van deze plannen zijn. Naast duurzaamheid gaat het bijvoorbeeld om overheidsinkomsten en -uitgaven, effecten op de mobiliteit en de files en (percepties van) eerlijkheid

In dit artikel gaan we ervan uit dat het doel van het verkeers- en vervoersbeleid is om de (brede) welvaart te bevorderen. Daarom laten we niet alleen afzonderlijke effecten zien, maar ook of de totale maatschappelijke baten de kosten overtreffen. Volgens Pigou (1929) wordt de totale welvaart gemaximaliseerd door heffingen (subsidies) die gelijk zijn aan de in geld negatieve (positieve) externe effecten. We gaan na in hoeverre het verkeers- en vervoersbeleid in het Coalitieakkoord daarbij aansluit. We geven eerst een overzicht van de extra uitgaven voor (en extra overheidsinkomsten vanuit) verkeer en vervoer. Vervolgens worden de belangrijkste nieuwe elementen van het Coalitieakkoord geanalyseerd. Het artikel sluit af met conclusies en aanbevelingen die aangeven hoe het verkeers- en vervoerbeleid meer kan bijdragen aan de brede welvaart.

Extra uitgaven

Onderstaande tabel laat zien dat het Rijk meer geld gaat uitgeven aan verkeer en vervoer. Relatief grote posten zijn:

- Een permanente verhoging van de jaarlijkse uitgaven voor beheer en onderhoud van infrastructuur

- Eenmalige uitgaven voor de ontsluiting van nieuwe woningen, de Lelylijn en drie openbaarvervoerprojecten waarvoor het Nationaal Groeifonds geld heeft gereserveerd.

De extra (belasting)inkomsten zijn veel kleiner dan de uitgaven en betreffen vooral de vliegticketbelasting. Rekeningrijden leidt naar verwachting per saldo niet tot meer of minder opbrengst van de Motorrijtuigenbelasting, maar betreft wel een grote verandering voor automobilisten. Hierna gaan we eerst in op beleid dat externe effecten internaliseert, en daarna op investeringen in transportinfrastructuur.

Tabel 1 Extra uitgaven en inkomsten verkeer en vervoer in het Coalitieakkoord

	Eenmalig	Structureel	Wanneer
	mld euro totaal	mld euro/jaar	
Extra uitgaven specifiek ^a voor verkeer en vervoer	7,4+PM	1,279	
w.v. Beheer, onderhoud en renovatie infrastructuur		1,25	Permanent
Lelylijn	3		2022-2037
Projecten uit Nationaal Groeifonds	2,5		2022-2028
Incidentele verhoging Mobiliteitsfonds	0,85		2022-2028
Ontsluiting nieuwe woningen	7,5		2023-2031
Veiligheid rijks N-wegen	0,2		2023-2026
Fietsknooppunten OV en fietsenstallingen	0,05		2023-2024
Vergroening personenvervoer en reisgedrag		0,029	Permanent
Verlaging infrabudget Nationaal Groeifonds	-6,7		2022-2028
Aanloopkosten rekeningrijden ^b	+PM	0	2022-2029
Extra inkomsten uit specifiek ^a verkeer en vervoer	0	0,141	
w.v. Verhoging vliegticketbelasting		0,4	Permanent
Verhogen onbelaste reiskostenvergoeding		-0,4	Permanent
Vrijstelling bpm bestelauto naar 0%		0,141	Permanent
Saldo: netto extra uitgaven	7,4+PM	1,138	

a Uitgaven voor (en inkomsten uit) meerdere sectoren, waaronder verkeer en vervoer (bijvoorbeeld generieke milieusubsidies), zijn niet in de tabel opgenomen, omdat niet duidelijk is welk deel daarvan verkeer en vervoer betreft.

b Dit betreft een aanpassing van de Motorrijtuigenbelasting, waarbij de tarieven per gereden kilometer zodanig worden bepaald dat er per saldo geen invloed is op de belastinginkomsten van het Rijk. Ook de uitvoeringskosten na invoering worden in de tarieven verwerkt. De aanloopkosten voor de invoering (hier weergegeven als PM) zijn nog niet verwerkt in de cijfers van het Coalitieakkoord (zie budgettaire bijlage, p. 24).

Rekeningrijden

De motorrijtuigenbelasting wordt afhankelijk gemaakt van het aantal verreden kilometers. Het Coalitieakkoord geeft aan dat de heffing niet plaats- en tijdgebonden is en dat de heffing bestaande tol-tracés vervangt. Deze belasting wordt budgetneutraal ingevuld: belastingderving wordt gecompenseerd via het kilometertarief. Dit geldt bijvoorbeeld voor derving van accijnsopbrengsten als er minder kilometers worden gereden (budgettaire bijlage bij het Coalitieakkoord, p. 24). In dit artikel veronderstellen we dat het gaat om de variant “Vlakke kilometerheffing gemiddeld 3 ct/km en verlaging mrb” in de studie ‘Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020’ van de planbureaus (CPB/PBL, 2020). Opmerkelijk is dat ook elektrische rijders deze belasting gaan betalen. Voor elektrische auto’s wordt nu geen motorrijtuigenbelasting betaald. De variabele kosten van elektrisch rijden nemen dus toe en daarmee ook de totale kosten, omdat er geen vaste kosten verdwijnen (zoals bij benzine- en dieselauto’s). Tegelijk is het doel van het Coalitieakkoord dat alle nieuwe auto’s in 2030 emissieloos zijn; daartoe wordt elektrisch vervoer gestimuleerd. Het bezit van elektrische auto’s wordt dus bevorderd met subsidies, maar het bezit en gebruik van elektrische auto’s wordt ontmoedigd met rekeningrijden.

Rekeningrijden, in allerlei vormen, is al ruim dertig jaar onderwerp van discussie. In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (V&W, 1990) werd gesteld dat het duurder maken van autogebruik een noodzakelijke maatregel is voor het beperken van het autoverkeer ten gunste van het milieu. Rond het jaar 2000 probeerde minister Netelenbos vergeefs om rekeningrijden in de Randstad in te voeren, wat haar de bijnaam Tineke Tolpoort opleverde. Enkele jaren later adviseerde het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit om een kilometerprijs in te voeren (ABVM, 2005). Dit werd overgenomen door het kabinet, maar na jarenlange voorbereidingen bleek er onvoldoende steun te zijn in de Tweede Kamer. Het Platform stelde voor om de kilometerprijs hoger te laten zijn op drukke tijden en plaatsen. De ‘vlakke’ kilometerprijs van het Coalitieakkoord verschilt niet naar tijd en plaats. Wel kan de kilometerprijs afhankelijk zijn van milieukeurmerken. Dit is al in zekere mate het geval bij de mrb; deze varieert met het gewicht van het voertuig en de soort brandstof.

Rekeningrijden kan in potentie verschillende doelen dienen, waarbij de mate waarin deze doelen worden bereikt afhangt van de vorm die de heffing krijgt:

- **Externe effecten internaliseren.** Betalen per kilometer verlaagt het aantal gereden kilometers naar verwachting met 6,8%. Dit leidt tot lagere emissies van CO₂, stikstof en fijnstof, minder geluidshinder en minder verkeersongevallen (CPB/PBL, 2020). Als de prijs verschilt naar milieukeurmerken kunnen deze gunstige milieueffecten groter uitvallen.² Een ‘vlakke’ kilometerprijs reduceert het tijdverlies in files met 20%. Een congestieheffing kan de files met 22 tot 37% verminderen (CPB/PBL, 2020). Een

¹ motorrijtuigenbelasting

² Zie bijvoorbeeld ABVM (2005), p. 70, variant 1B versus variant 2.

combinatie van een vlakke heffing en een congestieheffing kan de files zelfs met 60% laten afnemen (ABVM, 2005, p. 65). De externe effecten van autorijden op het milieu en de omgeving worden al flink geïnternaliseerd door brandstofaccijnzen. Congestie is echter nog niet 'beprijsd'.

- **Eerlijkheid.** 55% van de Nederlandse burgers vindt een vlakke kilometerprijs eerlijk, met name omdat 'de vervuiler betaalt'. Een spitsheffing wordt door slechts 10% eerlijk gevonden. Negatieve gevoelens over beide vormen van beprijzing hangen vaak samen met het ontbreken van alternatieven voor autogebruik (I&O Research, 2019). Een vlakke prijs leidt ertoe dat veelrijders meer gaan betalen dan nu, en mensen die weinig kilometers maken juist minder. Het *break-even* punt ligt bij het gemiddelde aantal kilometers per personenauto: 12.851 in pre-coronajaar 2019 (CBS, 2021). Uitgaande van een tarief van 3 cent per km voor een gemiddelde auto (CPB, 2020), zal bijvoorbeeld iemand die 50.000 kilometer per jaar rijdt, ruim € 1.100 meer gaan betalen dan nu. Ook bij een congestieheffing zijn er flinke herverdelingseffecten. Met name forenzen die vijf dagen per week twee keer per dag in de file staan, worden met een hoge rekening geconfronteerd. Daar staat tegenover dat zij tijd besparen, omdat de files korter worden.
- **Stabiele belastingopbrengsten.** Het Coalitieakkoord stelt dat elektrische en fossiele auto's beide gaan meebetalen aan het weggebruik. Kennelijk is het doel om ook bij elektrische auto's belastingopbrengsten te genereren? Wellicht dient dit om de dalende accijnsopbrengsten te compenseren naarmate steeds meer mensen een elektrische auto kopen. Vanuit het oogpunt van stabiele belastingopbrengsten is een congestieheffing minder aantrekkelijk, omdat het grote gedragseffect ten koste gaat van de opbrengsten (onder de aanname dat de heffing meebeweegt met de feitelijke congestie).
- **Lage uitvoeringskosten.** Een vlakke kilometerprijs is relatief duur. Er zijn investeringen nodig in een kastje met GPS in personenwagens en een secundair systeem voor buitenlandse auto's. De totale investeringen zijn € 2.500 mln. Daar komen jaarlijkse systeemkosten van € 820 mln bij. Voor een congestieheffing is geen GPS-kastje in elke auto nodig, maar een systeem langs de weg. De investeringskosten zijn daardoor lager: € 150 tot 700 miljoen, afhankelijk van de vorm van de heffing (op meer of minder wegen). De jaarlijkse systeemkosten zijn € 300 tot 600 mln (CPB, 2020).
- **Brede welvaart/MKBA.** Het effect van verschillende vormen van rekeningrijden op de brede welvaart kan in beeld worden gebracht door een scala van afzonderlijke effecten (en de kosten) te laten zien.⁴ Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) biedt vanuit een breed welvaartspectief informatie over het relatieve belang van de effecten en laat zien of de voordelen opwegen tegen de nadelen (CPB/PBL, 2013). Daaruit blijkt dat een congestieheffing maatschappelijk rendabel is. Een vlakke kilometerprijs is alleen rendabel bij in een scenario met hoge groei van de bevolking en de economie (CPB/PBL, 2015).

³ Bij andere vormen van rekeningrijden kunnen extra belastingopbrengsten een effect zijn, maar is dat geen doel. In deze analyse gaan we ervan uit dat de opbrengsten van heffingen worden 'teruggesluisd' door andere belastingen te verlagen, behalve de extra belastingopbrengst bij elektrische auto's van een vlakke kilometerprijs.

⁴ Zie de tabel op p. 58-65 van CPB/PBL (2020).

Een alternatief voor een congestieheffing is het afschaffen van het fiscale voordeel voor woon-werkverkeer per auto. Vergoedingen door werkgevers voor kosten van woon-werkverkeer per auto zijn tot € 0,19 per kilometer onbelast. Dit voordeel kan worden gezien als een spitssubsidie, ongeveer het tegengestelde van een congestieheffing. Het beëindigen van dit voordeel is daardoor vergelijkbaar met een congestieheffing. Beëindigen van dit voordeel vermindert de files met ruim 10% (CPB/PBL, 2020) en kent lage uitvoeringskosten. Daardoor zou een MKBA van deze maatregel waarschijnlijk positief uitvallen. De extra belastingopbrengst is vrij stabiel. Over de vraag of burgers dit eerlijk vinden is weinig bekend. Gezien de gelijkenis met een congestieheffing is het sentiment waarschijnlijk negatief, zelfs als de extra belastingopbrengsten worden ‘teruggesluisd’ naar burgers. En net als bij de congestieheffing zijn er flinke verdelingseffecten, met name voor automobilisten met grote woon-werkafstanden. Binnen deze groep zullen mensen met hogere inkomens het grootste nadeel ondervinden, omdat zij een hoger marginaal belastingtarief hebben.

Onderstaande tabel laat zien dat er spanning is tussen feitelijke effecten en politieke afwegingen. In een afweging van maatschappelijke kosten en baten is afschaffen van de fiscale voordelen het meest gunstig, met de congestieheffing op de tweede plaats. De vlakke kilometerprijs van het Coalitieakkoord scoort op dit punt minder goed, vooral door de hoge uitvoeringskosten. De mening van burgers is echter veel positiever over de vlakke kilometerprijs. De keuze van het Coalitieakkoord sluit daarbij aan. Hierbij geldt dat de drie varianten van beprijzing elkaar niet uitsluiten. Een vlakke kilometerheffing kan worden aangevuld met een congestieheffing, door niet alleen gereden kilometers, maar ook de tijd en plaats te registreren. Het systeem dient daarvoor dan wel (alvast) technisch geschikt te zijn. Het registreren van tijd en plaats kan overigens stuiten op privacy bezwaren. Hierbij kan ook een rol spelen dat de rijksoverheid geen goed *trackrecord* heeft met betrekking tot ICT-systemen (Commissie Elias, 2014). Het afschaffen van fiscale voordelen kan al op veel kortere termijn dan de kilometerprijs die voor 2030 is gepland.

Tabel 2 Bijdrage aan beleidsdoelen van verschillende soorten prijsbeleid op de weg

Doel	Type prijsbeleid op de weg		
	Vlakke kilometerprijs	Congestieheffing	Afschaffen fiscaal voordeel woon-werkverkeer
Externe effecten internaliseren	0	++	+
Lage uitvoeringskosten	–	0	++
Stabiele belastingopbrengsten	+	–	+
Eerlijkheid: mening burgers	+	–	–?
Eerlijkheid: verdelingseffecten	–	–	–
Brede welvaart (MKBA)	0	+	++
In Coalitieakkoord	Ja	Nee	Nee

Toelichting: + is gunstig, – is ongunstig, 0 is neutraal.

Vliegticketbelasting

Het Coalitieakkoord verhoogt de vliegticketbelasting met € 400 mln per jaar. Dit betekent een verdrievoudiging van de huidige opbrengst van circa € 200 mln. De heffing, die in 2021 € 7,85 per vlucht was, zou dan circa € 24 per vlucht worden. Ook dit is een ‘oude bekende’, die in 2021 opnieuw van stal werd gehaald. In 2008 werd een vliegticketbelasting ingevoerd die al na een jaar weer door minister Eurlings werd afgeschaft. De huidige vliegticketbelasting is volledig ‘vlak’: het tarief hangt niet af van de milieueffecten of van vluchtkenmerken die daarmee samenhangen, zoals de vliegafstand. Hierdoor worden de externe effecten slechts ten dele geïnternaliseerd, te meer omdat er geen accijns is op vliegtuigbrandstoffen en geen btw op vliegtickets. Volgens de planbureaus leidt een verdubbeling van de vliegticketbelasting tot 1,7% minder luchtpassagiers (CPB/PBL, 2020) en tot minder uitstoot van CO₂ en stikstof. Daarnaast neemt de geluidshinder af. Van de verdrievoudiging in het Coalitieakkoord zou een minstens twee keer zo groot effect kunnen worden verwacht, omdat de rol van capaciteitsrestricties op luchthavens dan minder groot wordt. De vliegticketbelasting gaat dan het aantal passagiers bepalen in plaats van de capaciteit.

Investerings in infrastructuur

Voor onderhoud en renovatie van infrastructuur trekt het Coalitieakkoord € 1,25 miljard per jaar extra uit. Volgens de begroting van het Mobiliteitsfonds is er een tekort van € 1,2 tot € 1,6 miljard per jaar.⁵ De keuze of onderhoud nodig is wordt gemaakt op basis van inspecties van de staat van de infrastructuur. Daarbij wordt gestreefd naar prestaties die via indicatoren worden gemeten, zoals de beschikbaarheid van de weg en de punctualiteit op het hoofdrailnet. De vorm en de timing van de onderhoudsactiviteiten wordt zodanig gekozen dat de kosten over de gehele levensduur minimaal zijn (Life Cycle Costing) (IenW, 2021a, p. 137-143). Vanuit een economisch perspectief valt hierbij op dat het aantal gebruikers van de infrastructuur geen invloed heeft op de gewenste staat van onderhoud. Ceteris paribus geldt dat de baten van een goed onderhouden weg met veel gebruikers hoger zijn dan bij een weg met relatief weinig gebruikers. Het is dus economisch optimaal als een weg met veel gebruikers een betere staat van onderhoud heeft dan een weg met weinig gebruikers. Het hanteren van vaste technische criteria doet hieraan geen recht. Dit kan worden opgelost door MKBA's uit te voeren van (grote) onderhoudsprojecten.

Het Coalitieakkoord stelt € 7,5 miljard ter beschikking voor ontsluiting van nieuwe woningen met wegen en openbaar vervoer. Het doel van het Coalitieakkoord is om 100.000 woningen per jaar te bouwen. Ter vergelijking: in 2019 en 2020 werden jaarlijks circa 70.000 woningen gebouwd (Bron: CBS). De extra middelen voor ontsluiting worden besteed in overleg met regionale overheden, mede op basis van “een maatschappelijke kosten-

⁵ De som van € 0,2 miljard per jaar voor ProRail en € 1 tot 1,4 miljard per jaar voor Rijkswaterstaat (zie IenW, 2021, p. 137).

batenanalyse op regioniveau” (budgettaire bijlage bij het Coalitieakkoord, p. 13). Hierbij tekenen we aan dat de potentie van een MKBA om de (brede) welvaart te verhogen, pas volledig wordt benut als een MKBA van afzonderlijke projecten wordt uitgevoerd. Als alleen de totale kosten en baten van alle projecten van een regio als een criterium dienen, bestaat de kans dat projecten die de welvaart verlagen, ‘meeliften’ met projecten die wel maatschappelijk rendabel zijn. De maatschappelijke meerwaarde wordt dan nog groter door alleen de rendabele projecten uit te voeren.

Het is niet ongebruikelijk dat wordt gekozen voor infrastructuurprojecten die meer kosten dan ze opleveren. Annema et al. (2017) vinden voor een groot aantal grote en minder grote projecten geen aantoonbaar verband tussen MKBA-resultaten en besluiten. Tussen 2000 en 2010 leken MKBA’s wel een sterke invloed te hebben op besluiten over grote projecten (Koopmans, 2010). Over een langere periode beschouwd blijkt echter dat ongeveer de helft van de spoorprojecten met een negatieve MKBA toch doorging (Studio Bereikbaar et al., 2020, p. 77). Deze projecten hadden in de meeste gevallen een baten-kostenverhouding (in een hoog groeiscenario) van 0,6 tot 0,9. Uit onderzoek van Mouter (2017) blijkt dat Nederlandse politici MKBA’s veelal gebruiken als ‘munitie’ om hun eigen standpunt te onderbouwen (*‘opportunistic use’*), of om hun beslissingen rationeel te laten lijken (*‘symbolic use’*). Ook concludeert Mouter dat politici minder geïnteresseerd zijn in het rendement van projecten als er veel geld beschikbaar is.

In het Coalitieakkoord wordt € 3 miljard gereserveerd voor de Lelylijn, een nieuwe spoorlijn van Lelystad via Emmeloord en Heerenveen naar Groningen. De Lelylijn lijkt sterk op een van de varianten van de Zuiderzeelijn die eerder niet doorging.⁶ Over de Zuiderzeelijn vond een intensieve maatschappelijke discussie plaats. Daarbij speelde een belangrijke rol dat het Rijk eind jaren 90 aan het Noorden een snelle treinverbinding met de Randstad had beloofd. Pas daarna werd grondig onderzocht of dit een goed idee was in termen van economische effecten en maatschappelijke kosten/baten. Toen dit onderzoek ongunstige resultaten liet zien ontstond een felle discussie tussen het Noorden en mensen die vonden dat grote investeringen rendabel moeten zijn. Deze volgorde van eerst besluiten nemen en dan pas grondig onderzoek doen lijkt zich nu te herhalen. Het Coalitieakkoord presenteert een besluit terwijl er nog geen echte MKBA is uitgevoerd van het project. Wel is er een ‘Potentieonderzoek’ dat de indicatie geeft dat de baten-kostenverhouding van de Lelylijn 0,2 tot 0,4 is, afgaande op eerdere onderzoeksresultaten over de Zuiderzeelijn. De Lelylijn leidt dan per saldo tot een welvaartsverlies van minstens € 3,5 miljard (Studio Bereikbaar et al., 2020, p. 75). Een van de oorzaken is een relatief beperkt aantal reizigers dat voordeel heeft van de reistijdverkortung. Ook de milieuvoordelen leveren weinig baten op. Er is een beperkte verschuiving van auto naar openbaar vervoer. De betere verbinding leidt echter ook tot meer reizen met openbaar vervoer over lange afstanden, die juist tot negatieve milieueffecten leiden (Studio Bereikbaar et al., 2020, p. 80).

⁶ Het betreft de HST3-variant van de Zuiderzeelijn (zie Studio Bereikbaar et al., 2020, p. 29)

Ook van de effecten van de Lelylijn op de economische ontwikkeling van het Noorden mag niet veel worden verwacht. De literatuur laat zien dat economische effecten van infrastructuur voor regio's niet automatisch positief zijn (Elburz et al., 2017). Volgens het Potentieonderzoek zijn ruimtelijk-economische effecten alleen te verwachten van de extra bouw van 100.000 woningen in het Noorden, niet van de Lelylijn zelf. Daarbij is het de vraag of deze woningbouw realistisch is (Studio Bereikbaar et al., 2020, p. 4-5). Deze resultaten sluiten aan bij een eerdere conclusie van drie adviesraden. Zij stelden dat een snelle spoorverbinding tussen Amsterdam en Groningen niet bijdraagt aan de economie van het Noorden (VROM-Raad et al., 2006). Niettemin neemt het Coalitieakkoord aan dat de Lelylijn kan bijdragen aan versterking van de economie van het Noorden. Net als bij de invulling van rekeningrijden lijkt de beleidskeuze voor de Lelylijn te zijn bepaald door percepties (en in dit geval ook lobbyen?), niet door feiten.

Het Coalitieakkoord voegt € 2,5 miljard toe aan het Mobiliteitsfonds voor drie projecten. Deze middelen waren eerder gereserveerd voor deze projecten vanuit het Nationaal Groeifonds. Het Nationaal Groeifonds gaat zich niet meer richten op transportinfrastructuur. Het gaat om:

- Doortrekken van de Noord-Zuidlijn van Amsterdam-Zuid naar Schiphol en Hoofddorp
- Verbeteren van de spoorlijn Schiedam-Delft (deel van de 'Oude lijn' tussen Leiden en Dordrecht)
- Een innovatieprogramma voor autonome bussen in en rond Eindhoven ('Brainportlijn').

Dit betreft onderdelen van grotere investeringspakketten die eerder bij het Nationaal Groeifonds werden ingediend. Over de onderbouwing van deze pakketten werd kritisch geoordeeld door het CPB (2021) en door Koopmans (2021). De baten van deze pakketten werden door de indieners op verschillende punten overschat. Ook werden de verschillende onderdelen van de pakketten niet goed afzonderlijk onderzocht. De reservering van het Nationaal Groeifonds betreft onderdelen van de pakketten die kansrijk lijken. Inmiddels zijn nieuwe onderzoeken naar deze onderdelen verschenen die nog niet zijn getoetst (IenW, 2021b).

Bij de keuze van het Coalitieakkoord voor extra uitgaven aan infrastructuur kan de vraag worden gesteld of de effecten van corona zijn meegewogen. Uit diverse studies blijkt dat ook na de pandemie waarschijnlijk vaker zal worden thuisgewerkt en minder vaak het openbaar vervoer zal worden gebruikt (KiM, 2021). Ook zal naar verwachting minder vaak in de spits worden gereisd. Investerings in infrastructuur zijn met name gericht op knelpunten in de spits. Als de drukte in de spits minder groot wordt, zijn investeringen minder rendabel. Dit pleit voor een 'check' of de baten van investeringen in de nieuwe situatie nog tegen de kosten opwegen. Plannen die niet (meer) rendabel zijn kunnen worden uitgesteld of afgesteld (Van Wee, 2020). Een dergelijke 'Corona Review' kan zichtbaar maken of de middelen voor infrastructuur efficiënt worden ingezet.

Conclusies en aanbevelingen

- Voor verkeer en vervoer bevat het nieuwe Coalitieakkoord veel oude plannen. Rekeningrijden is al tientallen jaren in discussie, een belasting op vliegtickets was er al eerder, het budget voor investeringen en onderhoud is vaker verhoogd en de Lelylijn is de Zuiderzeelijn in een nieuw jasje.
- Diverse plannen kunnen de brede welvaart verlagen. Er vinden al veel onrendabele investeringen plaats; meer geld vergroot de kans daarop. De baten van de Lelylijn zijn waarschijnlijk hoogstens 40% van de kosten en de economie van het Noorden wordt er niet door versterkt. Een 'vlakke' kilometerprijs kent hoge uitvoeringskosten en is alleen maatschappelijk rendabel bij hoge verkeersgroei. Ook de projecten waarvoor het Nationaal Groeifonds geld heeft gereserveerd, zijn mogelijk onrendabel.
- Gezien de omvang van de uitgaven en de nieuwe situatie na de coronapandemie is het nuttig om grote investeringen nog eens scherp tegen het licht te houden in een 'Corona Review'.
- De onderhandelende partijen lijken zich wat betreft verkeer en vervoer meer te hebben laten leiden door meningen dan door feiten. Hopelijk is 'de politiek' geïnteresseerd in welvaartseffecten, want die geven aan wat burgers (en bedrijven) hebben aan het beleid.
- Een beter beleidspakket voor verkeer en vervoer zou zich richten op het vergroten van positieve welvaartseffecten en het beperken van hoge kosten. Zo'n pakket zou kunnen bestaan uit een congestieheffing naast (of in plaats van) een vlakke kilometerprijs, een naar vliegafstand gedifferentieerde belasting op vliegtickets, meer nadruk op de maatschappelijke rentabiliteit van onderhoud van infrastructuur en minder grote openbaarvervoerprojecten.

Auteur

Carl Koopmans (e-mail: c.c.koopmans@vu.nl) is onderzoeksdirecteur bij SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar aan de Vrije Universiteit.

Literatuur

- ABVM, 2005, Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit.
- CBS, 2021, Statline, Verkeersprestaties personenauto's.
- Annema, J.A., K. Frenken, C. Koopmans en M. Kroesen, 2017, Relating cost-benefit analysis results with transport project decisions in the Netherlands, *Letters in Spatial and Resource Sciences*, vol. 10(1): 109-127.
- Commissie Elias, 2014, Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid. Tweede Kamer, 2014-2015, 33326, nr. 5.
- CPB, 2021, CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds. Eerste beoordelingsronde 2021. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB/PBL, 2013, Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

- CPB/PBL, 2015, Maatschappelijke Kosten en Baten Prijsbeleid Personenauto's. Achtergronddocument. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- CPB/PBL, 2020, Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- Elburz, Z., P. Nijkamp en E. Pels, 2017, Public infrastructure and regional growth: Lessons from meta-analysis, *Journal of Transport Geography*, vol. 58: 1-8.
- I&O Research, 2019, Kilometerbeprijzing? Ja, maar onder voorwaarden. Amsterdam: I&O Research.
- IenW, 2021a, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds (A) voor het jaar 2022, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- IenW, 2021b, Kamerbrief Indiening proposities Nationaal Groeifonds, 17 december, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- KiM, 2021, De effecten van COVID-19 op mobiliteit: een analyse van de (wetenschappelijke) literatuur. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Koopmans, C., 2010, Kosten en baten van het Centraal Planbureau: verleden, heden en toekomst, *TPEdigitaal* vol. 4(3): 19-30.
- Koopmans, C., 2021, Reacties op investeringsvoorstellen Nationaal Groeifonds. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, publicaties 2021-24A, 24B, 24C.
- Mouter, N., 2017, Dutch politicians' use of cost-benefit analysis. *Transportation*, vol. 44(5): 1127-1145.
- Pigou, A.C., 1929, *The Economics of Welfare*, London: MacMillan and Co., Third edition.
- Studio Bereikbaar, Inno-V, Syconomy en Dona Stedenbouw, 2020, Potentieonderzoek verbeterde OV-verbinding Noord-Nederland – Randstad.
- V&W, 1990, Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer. De hoofdlijnen. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- VROM-raad, Raad voor het Landelijk Gebied en Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2006, Structuurvisie Zuiderzeelijn Briefadvies.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025, 15 december.
- Wee, B. van, 2020, Covid-19: langetermijneffecten mobiliteit? Een discussie. *Tijdschrift Vervoerswetenschap*, vol. 56(4): 13-21.

Maakt Rutte IV de stevige keuzes die nodig zijn voor een toekomstbestendige gezondheidszorg?

Stéphanie van der Geest, Erik Schut en Marco Varkevisser

Ondanks de uitdagingen die het gevolg zijn van de coronapandemie staan de goede prestaties van de Nederlandse gezondheidszorg buiten kijf. Met het oog op de toekomst zijn er echter ook zorgen. Onlangs concludeerde de WRR (2021) dat de grenzen van de financiële, personele en maatschappelijke houdbaarheid van de zorg in zicht komen. Het nieuwe kabinet van VVD, D66, CDA en ChristenUnie heeft deze boodschap ter harte genomen en kondigt “stevige keuzes” aan. Maar maakt het nieuwe kabinet-Rutte IV deze keuzes ook echt?

In dit artikel staan we stil bij de ontwikkeling van de zorguitgaven, zoals die op basis van het coalitieakkoord wordt verwacht en bespreken we voor de curatieve en langdurige zorg enkele opvallende beleidsvoornemens!¹

1 Ontwikkeling van de zorguitgaven

In de budgettaire bijlage bij het Coalitieakkoord wordt ten aanzien van de meerjarige ontwikkeling van de zorguitgaven inclusief de voorgenomen beleidsmaatregelen een onderscheid gemaakt tussen (i) de ontwikkeling van de zorguitgaven gedurende de periode 2022-2026 en (ii) de structurele effecten op de lange termijn.

Zoals tabel 1 laat zien nemen de totale zorguitgaven toe, ondanks beperkte bezuinigingen op specifieke deelgebieden tijdens de kabinetsperiode van Rutte IV met 4,75 miljard euro, namelijk van ruim 88 miljard euro in 2022 tot iets meer dan 93 miljard euro in 2025. Dit komt neer op ruim 2,1% groei per jaar, wat vrijwel gelijk is aan het zogenoemde ‘basispad’ waarvan wordt uitgegaan.² Hierbij moet worden aangetekend dat in de eerste jaren

¹ De jeugdzorg blijft in dit artikel buiten beschouwing. Gezien de al langer bestaande zorgen over de tekortschietende financiering van de jeugdzorg is het overigens opvallend dat het nieuwe kabinet, conform de reeds gemaakte afspraken (VWS 2021a), aan de gemeenten eerst extra geld beschikbaar stelt maar vervolgens nog nader te bepalen “extra beleidsmaatregelen” (zoals het normeren van de behandelduur of het introduceren van een eigen bijdrage) neemt die voor besparingen moeten zorgen van 100 miljoen euro in 2024 en structureel 500 miljoen euro vanaf 2025. Dit gaat ongetwijfeld nog tot veel discussie leiden. Zo hebben de gemeenten al laten weten niet langer mee te werken aan de hervorming van de jeugdzorg zolang deze bezuiniging op tafel ligt (Skipr 2022).

² Het hier gehanteerde basispad betreft de middellangetermijnverkenning van het Centraal Planbureau (CPB) geactualiseerd met de stand van de Miljoenennota 2022, inclusief beleidswijzigingen sindsdien en exclusief de uitgaven aan coronagelden en loon- en prijsontwikkeling.

aanzienlijk meer wordt uitgegeven dan het basispad (oplopend tot 1,5 miljard in 2023) en dat vooral in het verkiezingsjaar 2025 fors bespaard zou moeten worden ten opzichte van het veronderstelde basisgroeipad.

Tabel 1: Ontwikkeling zorguitgaven in miljoen euro volgens het coalitieakkoord

	2022	2023	2024	2025	2026
Totaal	88.398	90.763	92.282	93.152	94.549
Basispad	87.613	89.267	91.056	93.109	95.330
Rutte IV	+785	+1.496	+1.226	+43	-781

Bron: Budgettaire bijlage bij het Coalitieakkoord 2021-2025, blz. 4.

Naast investeringen in pandemische paraatheid (oplopend tot structureel 300 miljoen euro per jaar vanaf 2024), standaardisatie van gegevensuitwisseling (200 miljoen euro per jaar en eenmalig 400 miljoen euro in 2024) en het beter mogelijk maken van “De Juiste Zorg op de Juiste Plek”³ (380 miljoen euro in 2023 en 2024 en 280 miljoen euro in 2025) wordt een substantieel deel van de uitgavenstijging veroorzaakt door de bevrozing van het wettelijk eigen risico op 385 euro per jaar. Met deze verschuiving van de private naar de collectieve zorguitgaven is in 2023 namelijk 223 miljoen euro gemoeid, en in de jaren daarna telkens bijna 500 miljoen euro. Weliswaar doet het kabinet met deze maatregel recht aan de wens van de Tweede Kamer (VWS 2021b), maar mede vanwege het feit dat, zeker ook vanuit internationaal perspectief (OECD/European Observatory on Health Systems and Policies 2021), de eigen betalingen in Nederland beperkt zijn dringt de vraag zich op of voor dit bedrag geen betere bestemming te vinden is.

Na de aanvankelijke stijging van de totale uitgaven zijn voor de jaren na 2024 zodanige bezuinigingen voorzien dat de totale zorguitgaven vanaf 2026 – dat wil zeggen het eerste jaar na de kabinetsperiode van Rutte IV – dalen tot onder het basispad. Op de lange termijn, te weten in 2052 (!), dienen deze bezuinigingen te resulteren in een grotere structurele besparing van ongeveer 4,5 miljard euro⁴. Om dit bedrag in het juiste perspectief te plaatsen: hoewel de precieze ontwikkeling van de zorguitgaven ten principale natuurlijk lastig te voorspellen is – zie in dat kader ook de interessante beschouwing van Pomp (2021) – zullen de totale zorgkosten volgens het RIVM, uitgaand van een constante volume groei van 2,4% per jaar op basis van de trends uit het verleden (Vonk et al. 2020), tegen die tijd zijn gestegen tot circa 180 miljard euro. Dus in dat licht komt de beoogde structurele besparing over 30 jaar neer op ‘ietsje minder meer’ zorguitgaven.

³ De Juiste Zorg op de Juiste Plek (JZOJP) is een door de overheid omarmde beweging van partijen in de zorg en ondersteuning gericht op het voorkomen van (duurdere) zorg, het verplaatsen en rondom de mensen organiseren van zorg alsmede het vervangen van zorg door slimme zorg en het inzetten van e-health.

⁴ Dit is in lijn met het rapport van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte waarin wordt geadviseerd om de, op dit moment automatische, stijging van de zorguitgaven op de lange termijn structureel af te remmen zodat meer ruimte ontstaat voor andere collectieve uitgaven (MinFin 2020).

Voor de voorgenomen bezuinigingen van het kabinet-Rutte IV staat de precieze opbrengst trouwens allerm minst vast. Het Centraal Planbureau (CPB) is in de doorrekening van de budgettaire en economische gevolgen van het Coalitieakkoord hierover aanzienlijk minder optimistisch dan het kabinet zelf. De coalitiepartners voorzien dat de zorguitgaven in 2025 vrijwel gelijk zullen zijn aan het basispad. Het CPB (2022) daarentegen stelt dat het Coalitieakkoord de collectieve zorguitgaven in 2025 per saldo met 600 miljoen euro verhoogt ten opzichte van het basispad. Deze doorrekening laat zien dat over de periode 2022-2025 de gemiddelde jaarlijkse groei van de zorguitgaven door het beleidspakket van het kabinet-Rutte IV stijgt met 0,2%-punt, te weten van 2,8% naar 3,0%. Deze stijging heeft uiteraard gevolgen voor de nominale en inkomensafhankelijke zorgpremies. Het zorgt bij zowel huishoudens als werkgevers voor een lastenverzwaring.

Met name ten aanzien van de beoogde structurele bezuinigingen is een aantal maatregelen door het CPB niet (volledig) gehonoreerd, omdat deze “onvoldoende zijn uitgewerkt” zodat naar verwachting “nadere maatregelen nodig zijn om de beoogde besparing te realiseren.” Dit betreft vooral de intentie om een integraal hoofdlijnenakkoord af te sluiten, het voornemen om op termijn alleen zorg die bewezen effectief is onderdeel te laten uitmaken van het basispakket en de beoogde scheiding van wonen en zorg. Voor deze maatregelen bedraagt het verschil in structurele bezuinigingen tussen waar het kabinet op rekent en dat wat het CPB heeft toegekend bijna 3,5 miljard euro. Kortom, de beoogde structurele besparing op lange termijn van ongeveer 4,5 miljard euro is (vooralsnog) niets meer dan een vaag en uiterst onzeker vergezicht.⁵ Daarmee past de ontwikkeling van de zorguitgaven niet alleen op korte maar ook op lange termijn bij het bredere beeld dat het Coalitieakkoord van Rutte IV sterk expansief is (Gradus en Beetsma 2021).

2 Beleidsvoornemens curatieve zorg

Net als de voorgaande kabinetten Rutte ziet ook het nieuwe kabinet binnen de curatieve zorg een belangrijke rol weggelegd voor bestuurlijke afspraken tussen zorgpartijen over zowel de zorginhoud als de budgettaire kaders. Dergelijke akkoorden zijn in het verleden effectief gebleken om de groei van de zorguitgaven te beheersen (Algemene Rekenkamer 2016). Ook zijn (beperkte) inhoudelijke bewegingen in gang gezet op het gebied van doelmatig voorschrijven, verbeteringen in kwaliteit & doelmatigheid en substitutie van zorg van de 2^e naar de 1^e lijn. Nu is het, in overeenstemming met het advies van de RVS (2021), de bedoeling om met alle zorgsectoren in de Zorgverzekeringswet (Zvw) één integraal akkoord af te sluiten in plaats van afzonderlijke akkoorden per deelsector. Dit heeft als voordeel dat de gezondheidszorg in brede zin centraal komt staan, maar om verschillende redenen is er geen garantie op succes.

⁵ De vier pagina's lange uitsplitsing in Bijlage 4 bij de Startnota (MinFin 2022) die voor de periode t/m 2052 van jaar tot jaar laat zien hoe de beoogde totale besparing op de zorguitgaven zich precies ontwikkelt van -782 miljoen euro in 2026 tot uiteindelijk -4,5 miljard euro is dan ook enigszins potsierlijk.

Zo is het belangrijk dat concretere doelen worden geformuleerd en een duidelijkere besluitvormingsstructuur tot stand komt (SiRM 2021). Ook moeten heldere afspraken worden gemaakt over wat er gebeurt als doelen niet worden gehaald. Naarmate het aantal sectoren, met elk hun eigen (financiële) deelbelangen, toeneemt wordt dit alles een stuk lastiger. Daar komt nog bij dat op voorhand niet duidelijk is hoe afdwingbaar de budgettaire afspraken van een hoofdlijnenakkoord zullen zijn, als het akkoord vergezeld gaat van één integraal financieel kader. Het macrobeheersinstrument, dat bij deze afspraken als stok achter de deur fungeert (Schut et al. 2017; Van der Geest et al. 2018), heeft immers betrekking op het jaarlijks door het ministerie van VWS vastgestelde macrokader dat de beschikbare middelen per jaar omvat voor een bepaald type zorg. En wanneer in plaats van een integraal kader wordt gekozen voor sectorale dekkaders dan is van belang of en zo ja, hoe, het mogelijk wordt om (tussentijds) financiële middelen over te hevelen van de ene naar de andere deelsector. Los van dit alles is het überhaupt nog maar de vraag hoe realistisch het is dat een hoofdlijnenakkoord met strakke budgettaire kaders tot stand komt zolang de coronapandemie nog niet ten einde is. Niet voor niets schat het CPB (2022), zoals reeds opgemerkt in de vorige paragraaf, de jaarlijkse opbrengst van een hoofdlijnenakkoord in 2025 dan ook bijna 400 miljoen euro lager in dan het nieuwe kabinet.

Naast de zorginhoudelijke afspraken die onderdeel gaan uitmaken van bovengenoemd integraal hoofdlijnenakkoord zet het kabinet-Rutte IV vol in op het stimuleren van zinnige (of: passende) zorg. Hiermee wordt zorg bedoeld die bewezen effectief is en gericht is op gezondheid, functioneren en kwaliteit van leven. Zorg die niet aan deze norm voldoet komt straks niet langer voor vergoeding in aanmerking. Een mooi streven, maar de praktijk is helaas weerbarstig. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2020) heeft uitgewezen dat het tot nu toe niet gelukt is om zorg waarvan het effect niet vaststaat en die medisch niet noodzakelijk is daadwerkelijk uit het basispakket te halen. De nodige inspanningen ten spijt heeft dit in de achterliggende jaren dan ook nauwelijks kostenbesparingen opgeleverd. Om de uitgesproken ambitie waar te kunnen maken moeten dus nog belangrijke obstakels worden overwonnen (Canoy 2022). Opnieuw is de voorzichtigheid van het CPB (2022) ten aanzien van de bezuinigingen die behaald kunnen worden daarom goed verklaarbaar.

Een opvallend beleidsvoornemen is de invoering van een vaste eigen betaling per ziekenhuisbehandeling van 150 euro met als jaarplafond het huidige, en voor de komende jaren bevroren, eigenrisicobedrag van 385 euro.⁶ Volgens de coalitiepartijen wordt het eigen risico hierdoor “slimmer en betaalbaarder” gemaakt. Voor patiënten kan het eigen risico hierdoor inderdaad betaalbaarder worden, omdat dan bij een behandeling in het ziekenhuis niet in één keer het gehele eigen risico is opgebruikt. Of het eigen risico op deze manier ook ‘slimmer’ wordt, bijvoorbeeld via een sterkere remmende werking op het zorggebruik, valt echter te betwijfelen. Anders dan bij huisartsenzorg is het immers onwaarschijnlijk dat een patiënt er bij een ‘prijs’ van 150 euro voor kiest om een eventuele tweede of derde ziekenhuisbehandeling niet te ondergaan wanneer dit volgens de arts nodig is. Het eigen risico kan wel ‘slimmer’ worden gemaakt door toe te staan dat verzekeraars de hoogte van de

⁶ Voor de overige zorg in de Zvw blijven de huidige regels voor het eigen risico gelden.

geïntroduceerde vaste eigen betaling per behandeling kunnen differentiëren tussen ziekenhuizen (Van der Geest et al. 2017; Van der Geest en Varkevisser 2018). In het Amerikaanse (private) zorgsysteem is gebleken dat een lager bedrag voor een behandeling in een voorkeursziekenhuis een effectief instrument kan zijn om patiëntenstromen te sturen en gunstige contractafspraken tussen verzekeraars en ziekenhuizen te bevorderen (Frank et al. 2015). Recent verkennend onderzoek laat zien dat ook in Nederland een extra betaling voor ondoelmatige zorg kan helpen om meer mensen te laten kiezen voor goedkopere voorkeursziekenhuizen (Van Velzen et al. 2021).

Waar in het Coalitieakkoord op sommige punten “stevige keuzes” worden gemaakt voor een toekomstbestendige gezondheidszorg – zoals ten aanzien van de verdere concentratie van hoog-complexe zorg⁸ – worden bij twee andere politiekgevoelige dossiers helaas geen knopen doorgehakt.

Dit is ten eerste het geval bij de vergoeding van niet-gecontracteerde zorg. Hoewel in het Coalitieakkoord staat dat contracten de basis vormen “voor aanbieders en verzekeraars om afspraken te maken over passende zorg, betaalbaarheid en doelmatigheid” wordt er op dit punt – zoals tot op heden telkens het geval is (Van de Ven 2017; Varkevisser 2019) – weer niet doorgepakt. Het hinderpaalcriterium, dat zorgverzekeraars belemmert om niet-gecontracteerde zorg niet of merkbaar minder te vergoeden, lijkt namelijk ongemoeid te blijven. Afschaffing van het hinderpaalcriterium is vooral belangrijk omdat dit, in combinatie met de wél door het kabinet aangekondigde “(nadere) voorwaarden aan winstuitkering om excessieve winstuitkering door zorgaanbieders tegen te gaan”, zorgverzekeraars beter in staat stelt om sterk op winst gerichte ‘zorgcowboys’ tegenwicht te bieden (Kiers 2021).

Ten tweede wordt ook ten aanzien van de verplichte loondienst voor specialisten niet doorgepakt. Afgelopen zomer sprak een Kamermeerderheid zich uit voor het in loondienst brengen van alle medisch specialisten? Doel hiervan is om de perverse productieprikkel te verminderen en de bestuurbaarheid van ziekenhuizen te verbeteren. In het Coalitieakkoord staat dat dergelijke regelgeving er alleen komt als bij de huidige medisch-specialistische bedrijven¹⁰ “onvoldoende verbetering” optreedt op het terrein van de “transformatie naar passende zorg, de bestuurbaarheid van ziekenhuizen en afremmen van perverse prikkels.”

⁷ Het idee hierbij is dat ziekenhuizen in ruil voor een lagere eigen betaling voor patiënten bereid zijn om bepaalde gunstige contractvoorwaarden met verzekeraars overeen te komen, omdat een lagere eigen betaling meer patiëntvolume kan betekenen.

⁸ Gezien de onrust die is ontstaan na het last-minute besluit van het vorige kabinet om de operaties bij kinderen met een aangeboren hartafwijking te gaan concentreren op nog maar twee plekken (VWS 2021c) kan Ernst Kuipers, die al langere tijd een fervent voorstander is van verdere concentratie (Kiers 2022), als nieuwe minister van VWS op dit punt zijn borst natmaken.

⁹ Op basis van een onderzoek voor de Tweede Kamer concluderen Meersma et al. (2021) dat de huidige vrijgevestigde medisch specialisten dan niet volledig gecompenseerd hoeven te worden voor het verlies aan goodwill, zodat de kosten van een verplicht dienstverband voor de overheid veel lager zullen zijn dan de vaak genoemde 2 miljard euro.

¹⁰ In de algemene ziekenhuizen is 65% van de medisch specialisten vrij beroepsbeoefenaar. De meeste van hen vormen in hun ziekenhuis een Medisch Specialistisch Bedrijf (MSB) dat een samenwerkingsovereenkomst is aangegaan met de Raad van Bestuur; zie <https://demedischspecialist.nl/themas/thema/msb>.

Aangezien in het midden wordt gelaten wanneer sprake is van onvoldoende verbetering zal het er straks waarschijnlijk op neerkomen dat Rutte IV deze hete aardappel doorschuift naar een volgend kabinet.

3 Beleidsvoornemens langdurige zorg

Binnen de zorgsector vormt de houdbaarheid van de langdurige zorg de grootste uitdaging voor de komende decennia waarin Nederland in rap tempo zal vergrijzen. Van alle OECD-landen besteedt Nederland het grootste deel van het nationale inkomen aan langdurige zorg (circa 4%), waarvan het overgrote deel (circa 95%) wordt betaald uit collectieve middelen (OECD 2020). Als gevolg van de vergrijzing zullen de kosten van langdurige (ouderen)zorg van alle zorguitgaven naar verwachting het sterkst toenemen (CPB 2019; WRR 2021). Bovendien zal dit leiden tot een forse stijging van de arbeidsvraag, wat bij een krimpende beroepsbevolking tot groeiende personeelstekorten zal leiden (WRR 2021).

Om dit financiële en personele houdbaarheidsprobleem het hoofd te kunnen bieden is de langdurige zorg in 2015 drastisch hervormd door (i) de voormalige brede volksverzekering AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) in te krimpen en te vervangen door de Wet langdurige zorg (Wlz) en (ii) de zorgverzekeraars en gemeenten verantwoordelijk te maken voor respectievelijk de wijkverpleging en de ondersteuning en begeleiding thuis. Een evaluatie door het Sociaal en Cultureel Planbureau op basis van de eerste ervaringen plaatst echter vraagtekens bij de effectiviteit van de ingezette hervormingen, waarbij de overheid wordt geadviseerd tot “repareren en herbezinnen” (SCP 2018). Duidelijk is dat de onderverdeling van de langdurige zorg in drie compartimenten (Wlz, Zvw en Wet maatschappelijke ondersteuning) heeft geleid tot coördinatie- en afwentelingsproblemen. Deze problemen worden mede veroorzaakt doordat de prikkels voor de verschillende zorginkopers niet goed op elkaar zijn afgestemd (Alders en Schut 2021 en 2022; Wouterse et al. 2021). Het Coalitieakkoord bevat helaas geen concrete maatregelen om de bestaande coördinatie- en afwentelingsproblemen in de langdurige zorg aan te pakken, bijvoorbeeld door de financiële prikkels bij gemeenten weg te nemen om lasten te verschuiven naar de Wlz en de prikkels voor preventie te versterken (Alders en Schut 2021; Wouterse et al. 2021).

Bovendien is het vorige kabinet bij aanvang voor een voldongen feit gesteld dat het structureel 2,1 miljard euro per jaar in verpleeghuiszorg moest investeren om aan de minimum personeelsnorm van een in 2018 opgestelde wettelijke kwaliteitsstandaard te kunnen voldoen (Hendrickx, 2017). Om herhaling hiervan te voorkomen is in 2020 de Wet Aanscherping toetsing voorgedragen kwaliteitsstandaarden ingevoerd. Deze wet biedt de minister de mogelijkheid om een kwaliteitsstandaard met substantiële financiële gevolgen voor de collectieve zorguitgaven niet op te nemen in het wettelijk register, waardoor er geen wettelijke verplichting is om hieraan te voldoen. In het Coalitieakkoord wordt een “herinterpretatie” van de kwaliteitsstandaard voorgesteld die in 2025 200 miljoen euro moet opleveren (en vanaf 2026 structureel 350 miljoen euro). Door de personeelsnorm te verlagen via de inzet van innovatie en technologie en het gebruik van context gebonden, flexibele

werkroosters wil het kabinet dus op termijn 10% tot 15% van de 2,1 miljard euro extra middelen voor verpleeghuiszorg afknabbelen en dit – indien noodzakelijk – afdwingen via het hierboven genoemde recent ontwikkelde wettelijke instrumentarium.

Het verlagen van de personeelsnorm in de langdurige zorg is verstandig, omdat deze norm zowel gezien het beschikbare personeel op korte termijn als de vergrijzing en de te verwachten ontwikkelingen op de arbeidsmarkt op langere termijn onhoudbaar is.¹¹ Bovendien is het allerminst duidelijk in hoeverre de hoeveelheid personeel ook daadwerkelijk samenhangt met de kwaliteit van verpleeghuiszorg. Een integrale prestatievergelijking tussen verpleeghuizen, waarmee de Nederlandse Zorgautoriteit in 2019 is gestart (NZa 2020), had op deze vraag wellicht een antwoord kunnen geven. Deze vergelijking is in het Coalitieakkoord zonder veel nadere uitleg echter geschrapt. Daarmee is ook het beoogde ambitieuze nieuwe bekostigingsmodel voor verpleeghuizen op basis van een prestatievergelijking van tafel. Dit model is in het Coalitieakkoord vervangen door de verplichting om over te stappen op meerjarencontracten met budgetafspraken. Dit moet in de ouderenzorg vanaf 2024 tot een structurele besparing van 70 miljoen euro leiden. Maar met het vervallen van het nieuwe bekostigingsmodel is ook de bijbehorende doelmatigheidswinst van 760 miljoen euro komen te vervallen. Dit resulteert volgens het CPB in een “taakstellende ombuiging” omdat deze opbrengst al wel is verdisconteerd in het basispad. Hoewel in het Coalitieakkoord staat dat dit bedrag zal worden gedekt, staat nergens aangegeven hoe dit precies gaat gebeuren.

Behalve het loslaten van de personeelsnorm in de verpleeghuiszorg, bevat het Coalitieakkoord weinig concrete maatregelen om de financiële en personele houdbaarheid van de langdurige zorg te bevorderen. Qua versterking van de financiële houdbaarheid verwacht het kabinet het meeste van het scheiden van wonen en zorg. Gedurende de kabinetsperiode wordt hier 1 miljard euro voor uitgetrokken. Dit omvangrijke bedrag is bestemd voor investeringen in woon-zorgcombinaties en het stimuleren van langer thuis wonen door zorgkantoren, met de verwachting dat dit op langere termijn een structurele besparing van 1,2 miljard euro zal opleveren. Zoals in paragraaf 1 reeds opgemerkt heeft het CPB het budgettaire effect van deze maatregelen echter niet meegenomen, omdat onduidelijk is hoe dit moet worden gerealiseerd. Het is bijvoorbeeld niet concreet uitgewerkt hoe zorgkantoren zullen worden geprikkeld om meer te sturen op inkoop van extramurale leveringsvormen en of cliënten in verpleeghuizen zelf woonlasten moeten gaan betalen.

4 Conclusie

Tijdens het eerste Kamerdebat over het Coalitieakkoord was het volgens een groot deel van de oppositie glashelder: het kabinet-Rutte IV is van plan om forse bezuinigingen door te

¹¹ Jaarlijks wordt een prognose gemaakt van het verwachte arbeidstekort in de verschillende branches van zorg en welzijn. De meest recente cijfers laten zien dat, zowel op de korte als langere termijn, de grootste tekorten zich voordoen in de verpleging & verzorging en in de thuiszorg (VWS 2022).

voeren in de zorg. De SP sprak bij monde van fractievoorzitter Marijnissen zelfs van een “mes in de rug van de zorg”. Een objectieve blik op de cijfers wijst uit dat de werkelijkheid heel anders is.¹² In plaats van fors te bezuinigen geeft het kabinet de komende vier jaar circa 5 miljard euro *meer* uit aan zorg.

Volgens de doorrekening van het CPB liggen de zorguitgaven in 2025 door de beleidsvoornemens in het Coalitieakkoord 600 miljoen euro boven het basisgroeipad. Er wordt vooral in de eerste jaren meer uitgegeven dan het basispad. Dit onder het motto dat de kosten voor de baten uitgaan. De beoogde besparingen moeten vooral aan het eind van de kabinetsperiode worden gerealiseerd. De vraag is hoe realistisch dit is met het oog op de dan naderende verkiezingen, aannemende dat dit kabinet de volle rit uitzit. Bovendien zijn de belangrijkste structurele besparingen (lees: minder sterke groei) die het kabinet op lange termijn ten aanzien van de zorguitgaven wil realiseren dermate onzeker dat het CPB hieraan nu geen opbrengst wil toekennen. Belangrijke beleidsvoornemens, zoals het streven naar passende zorg en het scheiden van wonen en zorg, zijn al decennia oud en de concrete realisatie daarvan is telkens uiterst weerbarstig gebleken.

Kort samengevat, het Coalitieakkoord bevat zeker een aantal goede beleidskeuzes, maar deze zijn voorsnog onvoldoende stevig om de financiële en personele houdbaarheid van de zorg te kunnen garanderen. Er is voor de nieuwe bewindslieden op VWS dus nog flink wat werk aan de winkel alvorens met vertrouwen te kunnen vooruitkijken naar de toekomst.

Auteurs

Stéphanie van der Geest is als universitair docent en Erik Schut en Marco Varkevisser (e-mail: varkevisser@eshpm.eur.nl) als hoogleraar verbonden aan Erasmus School of Health Policy & Management (ESHPM) van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Literatuur

- Alders, P. en F.T. Schut, 2021, Gemeenten verschuiven zorgkosten naar de Wet langdurige zorg, *ESB*, 106(4803): 524-527.
- Alders, P. en F.T. Schut, 2022, Strategic cost shifting in long-term care: evidence from the Netherlands, *Health Policy*, 126(1): 43-48.
- Algemene Rekenkamer, 2016, *Zorgakkoorden: uitgavenbeheersing in de zorg deel 4*, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer, 2020, *Verzekerd van Zinnige Zorg: de bijdrage van het programma Zinnige Zorg aan gepast gebruik van het basispakket 2014-2019*, Den Haag.
- Canoy, M., 2022, De tantaluskwelling van passende zorg, *website Zorgvisie*, 12 januari 2022.
- CPB, 2019, *CPB Vergrijzingsstudie: Zorgen om morgen*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB, 2022, *Analyse coalitieakkoord 2022-2025*, Den Haag: Centraal Planbureau.

¹² Zie bijvoorbeeld ook de analyse van Dijkman en Van Poll (2021).

- Dijkman, A. en M. van Poll, 2021, Bezuinigt het kabinet nu wel of niet op de zorg?, *Het Financieele Dagblad*, 16 december 2021.
- Frank, M.B., J. Hsu, M.B. Landrum and M.E. Chernew, 2015, The impact of a tiered network on hospital choice, *Health Services Research*, 50(5): 1628-1648.
- Geest, S.A. van der en M. Varkevisser, 2018, Sturing via eigen risico heeft beperkt effect, *ESB*, 103(4757): 22-23.
- Geest, S.A. van der, J.J. Rijken, F.T. Schut en M. Varkevisser, 2018), Beheersing zorguitgaven via macrobeheersinstrument is riskant, *ESB*, 103(4764): 366-367.
- Geest, S.A. van der, J.J. Rijken, F.T. Schut en M. Varkevisser, 2017, *Beleidsopties voor het stimuleren van gunstige zorgcontracten onder de restrictie van een macrobudget*, onderzoeksrapport voor het Ministerie van VWS, Erasmus Universiteit Rotterdam / AKD Benelux Laywers.
- Gradus, R. en R. Beetsma, 2021, Nieuw kabinet laat alle budgettaire kaders los, *Me Judice*, 30 december 2021.
- Hendrickx, F., 2017, Ongemerkt 2,1 miljard extra voor ouderenzorg: het perfecte politieke misdrijf, *de Volkskrant*, 18 september 2017.
- Kiers, B., 2021, Marco Varkevisser: 'Pas artikel 13 Zvw aan om zorgcowboys aan te pakken', *website Zorgvisie*, 14 juni 2021.
- Kiers, B., 2022, Ernst Kuipers gelooft heilig in samenwerking en concentratie, *website Zorgvisie*, 3 januari 2022.
- Meersma, K., B. Roozendaal en J. Rijken, 2021, *Juridisch onderzoek naar de overstap van vrijgevestigde medisch specialist naar loondienst*, AKD Benelux Laywers.
- MinFin, 2020, *Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte*, rapport van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag: ministerie van Financiën.
- MinFin, 2022, *Startnota kabinet Rutte IV*, Den Haag: ministerie van Financiën.
- NZa, 2020, *Advies Integrale vergelijking verpleeghuiszorg*, Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.
- OECD, 2020, *Spending on long-term care*, November 2020, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, 2021, *The Netherlands: Country Health Profile 2021, State of Health in the EU*, OECD Publishing Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels.
- Pomp, M., 2021, WRR onnodig alarmistisch in rapport over houdbare zorg, *Me Judice*, 30 december 2021.
- RVS, 2021, *Opnieuw akkoord? Adviezen voor een passende inzet van bestuurlijke akkoorden in de zorg*, Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- Schut, F.T., M. Varkevisser en S.A. van der Geest, 2017, Vertrouwen in de toekomst van de zorg?, *TPEdigitaal*, 11(3): 21-25.
- SCP, 2018, *Veranderende zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking: landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SiRM, 2021, *Een vernieuwd akkoord: een gewijzigde vorm van Hoofdlijnenakkoorden*, Utrecht: Strategies in Regulated Markets.
- Skipr, 2022, *Gemeenten stoppen met hervormingstafel jeugdzorg*, nieuwsbericht d.d. 13 januari 2022
- Varkevisser, M., 2019), Hand in hand: op zoek naar de juiste balans tussen marktwerking en overheidsingrijpen in de gezondheidszorg, *TPEdigitaal*, 13(3): 56-69.
- Velzen, N. van, S.A. van der Geest en M. Varkevisser, 2021, Ziekenhuiskeuze kan niet volledig worden gestuurd via financiële prikkel, *ESB*, te verschijnen.
- Ven, W.P.M.M. van de, 2017, Onbeheersbare kostenstijging dreigt in de zorg, *TPEdigitaal*, 12(1): 28-38.

- Vonk, R.A.A., H.B.M. Hilderink, M.H.D. Plasmans, G.J. Kommer en J.J. Polder, 2020, *Toekomstverkenning zorguitgaven 2015-2060, RIVM-rapport 2020-0059*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- VWS, 2021a, *Afspraken VNG-Rijk naar aanleiding van oordeel Commissie van Wijzen*, brief aan de Tweede Kamer d.d. 3 juni 2021, Den Haag: ministerie van Volksgezondheid en Sport.
- VWS, 2021b, *Verplicht eigen risico 2022*, brief aan de Tweede Kamer d.d. 9 juli 2021, Den Haag: ministerie van Volksgezondheid en Sport.
- VWS, 2021c, *Toekomstige organisatie van zorg voor patiënten met aangeboren hartafwijkingen*, brief aan de Tweede Kamer d.d. 20 december 2021, Den Haag: ministerie van Volksgezondheid en Sport.
- VWS, (2022), *Nieuwe prognose verwachte personeelstekort*, brief aan de Tweede Kamer d.d. 20 januari 2022, Den Haag: ministerie van Volksgezondheid en Sport.
- Wouterse, B., P. Bakx en F.T. Schut, 2021, Prikkels voor kwaliteit en preventie bij inkoop ouderenzorg moeten beter, *ESB*, 106 (4802): 486-489.
- WRR, 2021, *Kiezen voor houdbare zorg: mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*, WRR-Rapport 104, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Mager pensioen in Coalitieakkoord

Casper van Ewijk

Op pensioengebied is uitvoering van het pensioenakkoord de eerste prioriteit voor het nieuwe kabinet. Uiterlijk in 2027 moeten alle huidige pensioenovereenkomsten in Nederland zijn omgezet in een premiereregeling. Met deze pensioenhervorming wordt een belangrijke stap gezet naar een toekomstbestendig pensioenstelsel. Met het pensioenakkoord zijn echter niet alle problemen opgelost. De deelname aan bestaande regelingen staat onder druk door de veranderende werkvormen (zzp, flexwerk) en het dalende enthousiasme van werkgevers (en werknemers) om een pensioenregeling in de arbeidsvoorwaarden op te nemen. Daarnaast hebben de lage rente en de toenemende financiële risico's in pensioenen tot een discussie geleid over de gewenste balans tussen kapitaaldekking en omslagfinanciering. Beide punten zijn door het vorige kabinet voor zich uitgeschoven; het is teleurstellend dat ook in het Coalitieakkoord er geen enkele aandacht is voor deze vraagstukken.

1 Inleiding

Het Coalitieakkoord bevat welgeteld één zin over pensioenen. “*We voeren het pensioenakkoord uit voor een goed en fatsoenlijk pensioen voor alle generaties.*” Niettemin staat dit zinnenstuk voor de grootste hervorming van het pensioenstelsel sinds de invoering van de AOW in 1957. Uiterlijk in 2027 moeten alle huidige pensioenovereenkomsten in Nederland zijn omgezet in een premiereregeling (‘defined contribution’). In een premiereregeling worden, anders dan in de huidige uitkeringsovereenkomsten, niet langer aanspraken op een vast pensioen opgebouwd, maar wordt vermogen geaccumuleerd op een persoonlijke kapitaalrekening, dat na pensionering wordt omgezet in een pensioen¹

Met het pensioenakkoord wordt een belangrijke en noodzakelijke stap gezet naar een robuust en toekomstbestendig pensioenstelsel. Het doel is om het pensioen persoonlijker en transparanter te maken, en met minder – onbedoelde – herverdeling tussen generaties. Hiermee sluit het pensioen beter aan bij de toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt. De fictie van een vast gegarandeerd pensioen wordt losgelaten en risico in het pensioen wordt nu ook formeel geaccepteerd als onvermijdelijk in een goed pensioen. De overgang naar premiereregelingen maakt ook een einde aan de eeuwige strijd over de waardering van de pensioentoezeggingen en de ‘rekenrente’ die daarbij wordt gebruikt.

Met het pensioenakkoord zijn echter niet alle problemen opgelost. In de afgelopen decennia is er een groeiende groep van werkenden ontstaan die buiten de bestaande pensioenregelingen valt. Dat gaat om zzp'ers, maar ook om werknemers die steeds vaker te maken

¹ Zie *Hoofdlijnnotitie Pensioenakkoord*, concept *Wetsvoorstel Toekomst Pensioen* en *Memorie van Toelichting* en andere documenten in de internetconsultatie ‘Wetsvoorstel Toekomst Pensioen’ in (Ministerie SZW, 2020).

hebben met een inadequate of zelfs afwezige pensioenregeling, de zogenaamde ‘witte vlekken’. Weliswaar wordt in het akkoord de intentie uitgesproken om de toegang van zzp’ers tot bestaande regelingen te vergemakkelijken en de pensioenopbouw van werknemers in de flexibele schil te versterken, maar dit is niet uitgewerkt. Het nieuwe Coalitieakkoord biedt weinig hoop dat dit probleem van de afkalvende dekking van pensioenregelingen serieus wordt aangepakt.

Intussen dienen zich fundamentele nieuwe problemen aan. Het vooruitzicht van een langdurig lage rente leidt tot vragen over de financiering van de - kapitaalgedekte - aanvullende pensioenen. Zijn de pensioenen nog wel houdbaar, en is kapitaaldekking nog wel zo optimaal als de rente zo laag blijft? Daarnaast is het de vraag of de toenemende gevoeligheid van de pensioenen voor de risico’s op de financiële markten niet aanleiding vormen tot herijking van de balans tussen omslagfinanciering en kapitaaldekking. Ook op dit punt zwijgt het Coalitieakkoord en lijkt dus ook dit probleem naar de toekomst te worden doorgeschoven. Toekomstige pensioenen kunnen daardoor onnodig worden blootgesteld aan financiële risico’s, wat het draagvlak voor pensioenregelingen verder kan ondermijnen.

2 Eerste prioriteit: complexe transitie

De eerste prioriteit voor het nieuwe kabinet betreft de uitvoering van het pensioenakkoord uit 2020. Dit is een belangrijke taak. Daarbij gaat het vooral om de hervorming van de werkgerelateerde, aanvullende pensioenen, de tweede pijler van ons pensioenstelsel. Voor de derde pijler van de vrijwillige individuele pensioenbesparingen worden geen structurele wijzigingen voorzien, anders dan de gelijkschakeling van de fiscale behandeling met de tweede pijler zoals afgesproken in het pensioenakkoord. Voor de AOW wordt slechts één - zeer gevoelig - punt opgenomen: de ontkoppeling van het minimumloon. Dit is een majeure breuk met het verleden en kan de AOW in de toekomst verder doen versralen (ook als er een tijdelijke oplossing tegemoetkoming komt voor de lagere inkomens). Daarnaast wordt geen aandacht besteed aan voorstellen om de AOW te flexibiliseren² of het ingezetenen-criterium aan te passen om het probleem van onvolledige opbouw door migranten te verzachten. Ook wordt geheel voorbijgegaan aan de betekenis van de toenemende internationale arbeidsmobiliteit voor de AOW. Ook hier toont het Coalitieakkoord weinig visie op de toekomst.

De hervorming van de tweede pijler is een uiterst complexe operatie. Vóór 2027 moeten alle huidige uitkeringsovereenkomsten worden omgezet in een premieregeling. Hiervoor zijn twee nieuwe collectieve premieregelingen ontworpen, het ‘solidaire contract’ en het ‘flexibele contract’.

Bij de overgang naar een premieregeling moeten alle huidige pensioenaanspraken vertaald worden in een geldbedrag dat wordt bijgeschreven op de persoonlijke kapitaalrekening van

² Zie bijvoorbeeld Knoef et al. (2020).

de premiereregeling. Dit ‘invaren’ van de oude aanspraken is bepalend voor de wijze waarop de in totaal 1500 miljard euro (bijna 200% van het bbp) aan pensioenvermogen wordt verdeeld over de (generaties van) deelnemers. Dit is geen klein bier; gemiddeld gaat om zo’n 175.000 euro per deelnemer.³ Voor dit invaren bestaan geen sluitende regels; bij de verdeling moeten nog vele - subjectieve - keuzen worden gemaakt. Zo blijkt de waardering van de bestaande aanspraken nog vele vragen op te roepen; biedt het wetsvoorstel ruimte voor twee verschillende methoden van waardering, maar ook is niet altijd duidelijk hoe pensioenresultaten onder de nieuwe regelingen vergeleken moeten worden met wat de huidige regelingen te bieden hebben (Van Ewijk en Nijman 2021). Daarnaast is ook van belang hoe de solidariteitsreserve in het nieuwe contract ingevuld gaat worden (Van Bilsen et al. 2022). Beide vereisen arbitraire keuzen, die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de verdeling van het pensioenvermogen.

De grote verscheidenheid aan pensioenregelingen maakt de transitie naar de nieuwe contracten niet eenvoudiger. In totaal bestaan er in Nederland circa 200 verschillende pensioenregelingen, soms per sector, soms per beroepsgroep of per individuele onderneming, en met ieder zijn specifieke invulling. Voor iedere regeling moet een transitieplan worden opgesteld waarin het nieuwe contract wordt gekozen en de overgang wordt geregeld, inclusief de verdeling van het fondsvermogen over de deelnemers. Het is aan de sociale partners en fondsbesturen om dit in goede banen te leiden en deelnemers te overtuigen van de gekozen verdeling.

Twee nieuwe pensioencontracten

Hoewel er een uitgewerkt concept voor de pensioenwet ligt, moet nog het nodige worden ingevuld. Zeker is dat er twee nieuwe collectieve contracten komen: het ‘solidaire’ en het ‘flexibele’ contract. In beide wordt vermogen opgebouwd op persoonlijke rekeningen. Op die rekeningen wordt bijgehouden hoeveel pensioenpremie wordt gestort en welke rendementen worden behaald op het opgebouwde vermogen. Het risico wordt in kaart gebracht door de pensioenuitkomsten bij verschillende scenario’s te laten zien.

Het solidaire contract biedt een premiereregeling waarin de collectieve elementen zoveel mogelijk behouden zijn. Het fondsvermogen wordt collectief belegd; iedere deelnemer krijgt daarin een aandeel. De belangrijkste innovatie betreft de verdeling van de beleggingsrisico’s. Anders dan in de huidige uitkeringsovereenkomsten worden mee- en tegenvallers verdeeld naar het te bereiken pensioen en niet langer naar het opgebouwde vermogen. Omdat jongeren nog maar weinig hebben opgebouwd, maar wel een goed pensioen kunnen bereiken wanneer ze blijven deelnemen, krijgen zij in het nieuwe contract meer risico (met bijbehorend hoger rendement) en kan het risico voor ouderen worden beperkt. Dat geeft een eerlijkere en efficiëntere verdeling van risico’s dan in de huidige uitkerings-

³ In totaal waren er in 2020 in Nederland 9,5 miljoen deelnemers, waarvan 5,9 miljoen deelnemers actief pensioen opbouwen en 3,6 miljoen pensioengerechtigd zijn. Van deze deelnemers zit 90 % in een uitkeringsovereenkomst; anderen hebben een premieovereenkomst of kapitaalovereenkomst (bron: DNB Statistieken).

overeenkomsten mogelijk is. Daarnaast komt er een solidariteitsreserve die kan worden ingezet om risico's beter te spreiden over huidige en toekomstige generaties. De exacte vormgeving van de solidariteitsreserve is nog open en moet in de komende periode nader worden ingevuld.

Het andere nieuwe contract, het 'flexibele' contract, betreft een verdere uitwerking van het al reeds bestaande WVP ('Wet Verbeterde Premiereregeling') contract. Dit is een premiereregeling met individuele kapitaalrekeningen in de opbouwfase en een gemeenschappelijke uitkeringsfase. Ook hier dragen jongeren meer risico dan ouderen, maar dat wordt nu gerealiseerd door een life-cycle mix in de beleggingen, waarbij het risico geleidelijk wordt afgebouwd met de leeftijd. Maar niet tot nul; ook na pensionering wordt 'doorbelegd' en risico genomen om daarmee een hoger pensioen te bereiken. Net als aan het solidaire contract kan ook aan dit flexibele contract een solidariteitsreserve worden toegevoegd.

Invaren nog kwetsbaar

Het omzetten van de bestaande regelingen naar de nieuwe premiereregelingen dient 'evenwichtig' te gebeuren. Wat evenwichtig is wordt niet nader omschreven. Het FNV heeft hieraan echter de randvoorwaarde gesteld dat geen enkele generatie er op achteruit mag gaan. Maar ook hier is niet exact omschreven hoe dit moet worden gemeten, in waarde, in pensioen, in welvaart (het 'nutsequivalent' van het pensioen). En dat is misschien maar gelukkig ook. Het is niet eenvoudig om de waarde van de huidige aanspraken te bepalen; hoeveel pensioen deelnemers in de toekomst gaan krijgen is onzeker en hangt af van de ontwikkelingen op de financiële markten en ook van het beleid dat het pensioenfonds in de toekomst zal voeren.

Toch moet er bij de overgang een 'waarde' geplakt worden op de huidige pensioenaanspraken. Het pensioenakkoord onderscheidt daar twee methoden: de 'standaardmethode' en 'value based accounting' (VBA). De eerste methode biedt redelijke eenvoudige omrekenregels, waarbij louter wordt gekeken naar de formele waarde van de bestaande aanspraken en de dekkinggraad van fondsen. De VBA-methode is geavanceerder en berekent de marktwaarde van de aanspraken door de bijbehorende toekomstige pensioenuitkomsten te vertalen in huidige euro's. Daarbij wordt ook het risico in de mogelijke pensioenuitkomsten ingeprijsd. Deze methode is omvattender, maar ook complexer en vereist onder andere een complete beschrijving van de huidige pensioencontracten. De huidige pensioencontract zijn echter geen complete contracten; op diverse punten moeten - arbitraire - keuzen worden gemaakt, zoals bijvoorbeeld bij de prognose van het premie- en indexatiebeleid dat het fonds in de toekomst zal voeren. Soortgelijke vragen doen zich ook voor bij in het nieuwe contract, met name rond de invulling van de solidariteitsreserve. Van Bilsen et al. (2022) laten zien dat deze van groot belang kan zijn voor de verdeling over generaties. Ook bij de VBA-methode zijn daarom subjectieve keuzes onvermijdelijk.

Dit maakt duidelijk dat de invoering van het nieuwe stelsel nog een kwetsbaar - politiek - proces is dat veel zorgvuldige begeleiding vanuit de overheid zal vergen met ook nadere regelgeving op diverse uitvoeringsaspecten. Maar belangrijker nog dan de technische

uitwerking is de opdracht om alle stakeholders mee te nemen in de hervorming met eerlijke en overtuigende communicatie en op die manier het vertrouwen in het pensioenstelsel te herstellen.

3 Nog geen oplossing voor zzp'ers en witte vlekken

Sinds 2000 is het aantal zzp'ers praktisch verdubbeld: van 630 duizend in 2003 naar 1,1 miljoen in 2020. Ook het aantal werknemers met een flexibel contract - en meestal zonder adequaat pensioen - is in diezelfde periode gestegen van 1,1 miljoen naar meer dan 1,7 miljoen.⁴ Deze afkalving van de tweede pijler komt niet vanzelf tot stilstand; met de nieuwe technologieën komt de traditionele werkgever-werknemerrelatie onder druk te staan en ontstaat meer ruimte voor alternatieve arbeidsvormen. Het wordt daardoor steeds minder vanzelfsprekend om pensioen als arbeidsvoorwaarde via de werkgever te regelen. Ook nu al neemt het enthousiasme van werkgevers om een pensioenregeling aan te bieden, af. Zo wordt in nieuwe sectoren als ICT en media vaak slechts karige of zelfs geen enkele pensioenregeling aangeboden.

Deze ontwikkeling maakt een fundamentele bezinning op het pensioenstelsel noodzakelijk. Voor de verdere toekomst ligt het voor de hand om te streven naar een algemene (quasi)verplichte pensioenregeling voor alle werkenden, dus voor zowel werknemers als zelfstandigen. Het is belangrijk om al in de komende kabinetsperiode onderzoek op dit terrein te initiëren als voorbereiding op een breder maatschappelijk debat; de ervaring leert dat er vele jaren overheen gaan om tot een structurele aanpassing van het pensioenstelsel te komen.⁵

4 Is kapitaaldekking houdbaar?

Een volgende bedreiging voor het pensioenstelsel betreft de lage rente en de toegenomen gevoeligheid van pensioenen voor de risico's op de financiële markten. Ook dit kan aanleiding zijn voor een fundamentele bezinning op ons pensioenstelsel. In de eerste plaats levert een langdurig lage rente onvermijdelijk lastige keuzes op tussen premie en ambitie. De huidige standaard van een pensioen van 70 tot 80 procent van het eerder verdiende loon is zeker niet vol te houden, tenzij de premies buiten proportie worden verhoogd. De lage rendementen treffen met name jongeren en toekomstige generaties; zij moeten immers nog een heel leven pensioen opbouwen. (Dit is een extra reden om voorzichtig te zijn het doorschuiven van schulden naar de toekomst!) Daarnaast zijn de pensioenen geleidelijk steeds meer afhankelijk geworden van de financiële markten. De mogelijkheden om schokken binnen de tweede pijler op te vangen zijn afgenomen, vooral door de vergrijzing die de verhouding tussen pensioenvermogen en premiebasis steeds schever heeft gemaakt. Ook vormt dit

⁴ STAR (2020), Aanvalsplan witte vlekken, STAR.

⁵ Zie Netspar (2021) voor een eerste inventarisatie en verkenning van mogelijke oplossingsroutes.

aanleiding voor fundamentele bezinning op het stelsel, waarbij ook de balans tussen de pensioenpijlers in het geding is. Naar aanleiding van Kamervragen van Pieter Omtzigt et al. heeft minister Koolmees in 2020 een verkennend onderzoek laten verrichten⁶. In het Coalitieakkoord krijgt dit echter geen vervolg en verdwijnt ook hier een structurele oplossing onder tafel.

5 Tot slot: niet bij herstel alleen

Van het kabinet Rutte IV wordt wel gezegd dat het vooral gericht is op herstel van de fouten van vorige kabinetten Rutte. Dat is duidelijk anders op het gebied van pensioenen: hier heeft het kabinet de gewichtige taak om pensioenhervorming uit te voeren die door Wouter Koolmees zo succesvol is ingezet. Dit vergt een zorgvuldige verdere uitwerking van alle losse eindjes in het pensioenakkoord en behoedzaam manoeuvreren in overleg met de sector om de transitie naar het nieuwe stelsel op tijd en zonder oplevende generatieconflicten tot een goed einde te brengen. Tegelijkertijd dienen zich nieuwe vraagstukken aan, zowel rond de AOW als de aanvullende pensioenen, die ook al in de komende kabinetsperiode om aandacht vragen.

Auteur

Casper van Ewijk (e-mail: c.vanewijk@tilburguniversity.edu) is Emeritus hoogleraar Universiteit van Amsterdam.

Literatuur

- Bilsen, S van, R. Mehlkopf en S. van Stalborch, 2022. Intergenerational Transfers in the New Dutch Pension Contract, *De Economist*, vol 170(1), (te verschijnen).
- Ewijk, C. van en T. Nijman, 2021. Invaren en compensatie bij overgang van uitkeringsovereenkomst naar premieovereenkomst, Internetconsultatie Wet Toekomst Pensioenen (<https://www.internetconsultatie.nl/wettoekomstpensioenen>).
- Knoef, M. S. Muns, A. van Soest, J. Baars, R. Dillingh, C. Driessen, M. Tielen, H. van der Meer en D. van Vuuren, 2020. Hoe en wanneer met pensioen? Keuzemogelijkheden voor individuen, *TPedigitaal* vol. 14(2): 1-15.
- Metselaar, L., C. van Ewijk, en P. Zwaneveld, 2022, Reforming Occupational Pensions in the Netherlands: Contract and Intergenerational Aspects, *De Economist*, vol. 170(1), (te verschijnen).
- Ministerie SZW, 2020. *Internetconsultatie Wet Toekomst Pensioenen* (www.internetconsultatie.nl/wettoekomstpensioenen).
- Netspar, 2021, Toekomst arbeidsmarkt en pensioenen: een verkenning voor de langere termijn, Rapport van de Netspar projectgroep. (<https://www.netspar.nl/publicatie/toekomst-arbeidsmarkt-pensioen-ee-verkenning-voor-de-langere-termijn/>).

⁶ Netspar/CPB, 2020. Lage rente en de toekomst van pensioenen, Netspar Brief 20 & CPB Policy Brief.

Maatschappelijke dynamiek en complexiteit vergen meer innovatie in beleid en wetgeving

Martin de Bree en Martin Dees

De huidige wijze waarop beleid en wetgeving worden gemaakt sluit niet goed aan bij de complexe samenleving. Wij stellen voor dit knelpunt te erkennen en de werkwijze te transformeren om het lerend vermogen te verhogen. Het vorige kabinet heeft al een aantal zinvolle maatregelen geformuleerd en in het Coalitieakkoord worden al enkele belangrijke uitgangspunten benoemd. Om in turbulente tijden effectiviteit van beleid en wetgeving te waarborgen en het vertrouwen van burgers te behouden is echter een paradigmawijziging nodig. Door drie principes te omarmen kan de basis worden gelegd voor een nieuwe Bestuurscultuur met de grote B.

Inleiding

Het Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' is verschenen tegen de achtergrond van een zware coronacrisis, sterke maatschappelijke turbulentie en polarisatie, een rijke diversiteit aan complexe opgaven, stevige kritiek van gezaghebbende auteurs op het functioneren van de democratische rechtsorde, en een tanend vertrouwen van burgers en bedrijven in de politiek.

Het kabinet spreekt in het akkoord van gedeelde verantwoordelijkheden en ambities, van de noodzaak van breed maatschappelijk draagvlak voor de kabinetsplannen die noopt tot samenwerking met lokale overheden, sociale partners en uitvoeringsorganisaties, en van versterking van democratische instituties. Ook verwoordt het kabinet de ambitie de overheid zelf te verbeteren: oog voor de menselijke maat, begrijpelijkheid, bereikbaarheid en aanspreekbaarheid door inwoners moeten leiden tot herstel van vertrouwen.

Wij denken dat de genoemde uitgangspunten belangrijk zijn, maar dat ze voor duurzaam vertrouwensherstel niet zullen volstaan. Wat we vooral missen is de erkenning dat, in een tijdperk van blijvende dynamiek en complexiteit, beleidsontwikkeling en wetgeving rond thema's als klimaat, woningmarkt, veiligheid, gezondheid en zorg op een werkelijk nieuwe leest moeten worden geschoeid, willen zij effectief zijn. De reden is dat de huidige leest te veel is gebaseerd op de veronderstelling van een maakbare wereld! Kern van de naar onze mening broodnodige nieuwe benadering van goed openbaar bestuur is een open en continu lerende bestuurscultuur.

In dit artikel zetten we eerst het waarom, wat en hoe van de door ons bepleite paradigmawijziging uiteen. We maken daarbij gebruik van inzichten uit de innovatie- en complexiteits-

¹ Zie Bree M.A. de, Dees, M. (2019). Complexiteit vraagt om een andere manier van regels maken, TPC, 6.

theorie. Daarna bespreken we waar we in recente toezeggingen van het demissionaire kabinet al aanknopingspunten voor toepassing van de nieuwe benadering zien. We besluiten met enkele conclusies en aanbevelingen.

Waarom we dringend een nieuwe benadering van beleid en wetgeving nodig hebben

In het Coalitieakkoord wordt bij diverse beleidsthema's over samenwerking, burgerbetrokkenheid en benutting van adviezen van experts gesproken. We missen echter een onderliggende, thema-overstijgende beschouwing waaruit het inzicht blijkt dat het gedrag en de werkwijze van de overheid structureel moeten veranderen, omdat uitdagingen in de complexe samenleving hierom vragen. Segers² schetst een overheid met verwrongen zelfbeeld van ongepaste zelfgenoegzaamheid. Het is juist dat zelfgenoegzame, onterechte vertrouwen in het eigen vermogen om de wereld te begrijpen en beïnvloeden dat Snowden³ noemt als oorzaak waardoor we op enig moment in chaos kunnen terechtkomen. Natuurlijk is het verleidelijk om bijvoorbeeld de coronapandemie, de klimaatcrisis of stikstofproblemen te reduceren tot enkele hanteerbare parameters en getallen en te denken dat we daarmee 'in control' zijn en die problemen kunnen 'temmen'. Maar dat doet onvoldoende recht aan de ondoorgrondelijkheid, grilligheid en complexiteit van die vraagstukken, de verwevenheid ervan met andere vraagstukken, en de sturende invloed van actoren buiten de overheid. Voormalig president van de Algemene Rekenkamer, Saskia J. Stuiveling, sprak in dit verband van een mismatch van dynamieken tussen overheid en samenleving: *Public institutions tend to create new rules and procedures, and introduce new responsibilities to cope with the changes and challenges of society. But the dynamics of society goes beyond the dynamics of the decision-making process within our public sector: rules are fixed and difficult to change, whereas society is changing rapidly. Our governments therefore have difficulty coping with the changes and challenges of society and its dynamics, and that is one of the reasons why the gap between government and society is widening!* (Stuiveling 2010: 133).

De complexere wordende samenleving stelt hoge eisen aan het lerend vermogen van het openbaar bestuur, en dat begint met erkenning van die ongemakkelijke waarheden en aanvaarding van de consequenties daarvan. Via enkele fundamentele veranderingen kan de overheid hier beter op inspelen, en daarmee ruimere en diepere betekenis geven aan een nieuwe bestuurscultuur. De hoofdelementen van de paradigmawijziging zijn de volgende.

Ten eerste stellen wij voor om de lineaire werkwijze van beleid en regels maken en toepassen te transformeren in een proces van continu leren ('simultaneous coupling'). Vuistregel is ervan uit te gaan dat elk beleid en elke wet een experiment is waarvan geleerd wordt bij

² Segers, M. (2021). Een politiek van gevolgen, *De Groene Amsterdammer*, 46.

³ Snowden, D.J., Boone, M.E. (2007). A Leader's Framework for Decision Making, *Harvard Business Review*, November.

⁴ Stuiveling, S.J. (2010). New trends in auditing: innovation in the work of Supreme Audit Institutions, *EUROSAI Magazine* No. 16 – 2010, pp. 132-138.

blootstelling aan de praktijk. De consequentie hiervan is dat beleid en uitvoering samen-vloeien in een voortdurende interactie. Deze werkwijze-nieuwe-stijl biedt o.i. ruim baan voor de door Scheltema bepleite ‘meer dynamische wetsinterpretatie’, die mede berust op de kennis en ervaring die bij de toepassing van de wet wordt verworven⁵

Ten tweede pleiten wij ervoor om bij complexe vraagstukken elke serieuze input als belang-rijk te beschouwen, zeker ook als deze schuurt met initiële percepties en plannen. Dat bete-kent dat alle kennisdragende partijen en ook burgers bijdragen om effectief beleid en wet-geving te ontwerpen, dus ook degenen die gegronde bezwaren hebben tegen het voorgenomen beleid (‘requisite variety’). Als tegenkracht door bestuurders wordt gezien als hulpkracht zijn we werkelijk een stap dichterbij een nieuwe bestuurscultuur.

Ten derde pleiten we ervoor om niet meer te regelen dan nodig is (‘minimum critical speci-fication’): focus op de bedoeling en maak en communiceer die zo helder mogelijk, en ver-trouw meer op het zelfregulerend vermogen van de samenleving. ‘De meeste mensen deug-en’, zo onderschrijven wij Rutger Bregman.⁶ Vele sectoren kunnen dan ook juist zonder vergaande overheidsinterventies functioneren volgens de bedoeling –het te waarborgen publiek belang– op basis van hun eigen governance, vakkennis en beroepsethiek.

Initiatieven vorige kabinet

Het afgelopen jaar deed het demissionaire kabinet al verschillende toezeggingen om te wer-ken aan vertrouwensherstel van de burger in de overheid en verbetering van de publieke dienstverlening. Deze toezeggingen volgden met name op de rapporten ‘Ongekend onrecht’, ‘Klem tussen Balie en Beleid’ en ‘Werk aan uitvoering’. De ‘Overheidsbrede werkagenda voor de publieke dienstverlening’⁷ plaatste de veelheid aan acties in rij en gelid. In de aan-biedingsbrief vermeldt het kabinet dat de Werkagenda is geformuleerd en wordt uitgevoerd door departementen, uitvoeringsorganisaties, provincies en gemeenten samen. De inzet is duurzame verbetering van het overheidshandelen in de volle breedte, met een horizon van tien jaar.

Waar in het Coalitieakkoord aspecten als betrouwbaarheid, dienstbaarheid, eenvoud, men-selijke maat en uitvoerbaarheid expliciet worden benoemd, blijven enkele andere onderde-len van de overheidsbrede werkagenda onderbelicht. Dat zijn juist initiatieven rond de ont-wikkeling van beleid en wetgeving die raken aan de door ons voorgestelde paradigma-wijziging. Het betreft onder meer:

⁵ Scheltema, M. (2020). *Een wet van Meeden en Perzen? – Geen onwrikbare wet in het hedendaags bestuursrecht*, Preadvies voor Nederlandse Vereniging voor Wetgeving. <https://www.nederlandseverenigingvoorwetgeving.nl/jaarvergadering-2020-reageer-op-bijdragen-van-scheltema-en-de-ombudsman/>

⁶ Bregman, R. (2019), *De meeste mensen deugen – Een nieuwe geschiedenis van de mens*, De Correspondent.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/25/bijlage-kamerbrief-wauw-werkagenda-en-actielijst>.

- Trialoog tussen politici, beleidsmakers en professionals uit de publieke dienstverlening op basis van gelijkwaardigheid;
- Gezamenlijke beoordeling door politiek, beleid en uitvoering of de bedoeling van de wet ook in de praktijk wordt gerealiseerd;
- Multidisciplinariteit in het benaderen van maatschappelijke vraagstukken, het zo nodig werken aan begrijpelijke, doenlijke en werkbaar wetgeving, en het evalueren en wijzigen van beleid: samen optrekken van beleid, uitvoering, wetgeving en toezicht;
- Het vroegtijdig betrekken van burgers en belanghebbenden;
- Het verbeteren van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) en het gebruik daarvan; en
- Het verder wettelijk invulling geven aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Wij menen dat ook deze initiatieven de volle aandacht van het kabinet verdienen, en daarom goed in beeld moeten blijven bij de in het coalitieakkoord onder het thema 'Relatie burger-overheid' belofde voortzetting van het programma 'Werken aan Uitvoering'.

Conclusies en aanbevelingen

In 2021 laaide er veel discussie op over het klimaat in en rond het openbaar bestuur. Het kabinet –zowel het nieuwe als zijn demissionaire voorganger– heeft diverse belangrijke toezeggingen gedaan die erop gericht zijn om vertrouwen binnen beschadigde relaties te herstellen en samenwerking met diverse partijen te verbeteren.

Het Coalitieakkoord zet in op gedeelde verantwoordelijkheden en ambities, breed maatschappelijk draagvlak voor de kabinetsplannen, versterking van democratische instituties en verbetering van de dienstverlening door de overheid. Wij denken echter dat dit niet voldoende is voor effectiviteit van beleid en wetgeving en duurzaam vertrouwensherstel in de overheid, nog afgezien van de vraag of de voornemens wel uit de verf gaan komen. ⁸ Naar onze mening is nodig dat de fundamentele tegenstelling tussen het lineaire maakbaarheidsdenken en de complexiteit van de maatschappelijke opgaven wordt onderkend en geadresseerd.

Wij pleiten voor een nieuwe Bestuurscultuur 'met een grote B', waarin een open en continue lerende benadering van beleid en wetgeving centraal staan, politici en ambtenaren vertrouwenwekkend en vertrouwenschenkend acteren, en logos, pathos en ethos in evenwicht zijn. Hierbij hoort dat de partijen die betrokken zijn bij de behartiging van een publiek belang hun deel van de verantwoordelijkheid voor dat belang aanvaarden en expliciteren, en over de realisatie ervan publiekelijk verantwoording afleggen. Een geïntegreerd verslag biedt

⁸ Zie onder meer Bromley, P. & Powell, W. (2012). From smoke and mirrors to walking the talk: Decoupling in the contemporary world, *The Academy of Management Annals*, 6(1), 483–530 en Bree, M.A. de, Stoopendaal, A. (2020). De- and recoupling and public regulation, *Organization Studies*, 41(5), 599-620.

daarvoor een goede gelegenheid, zeker wanneer de bedoelde partijen daarin de door hen aanvaarde verantwoordelijkheid expliciteren?

Alleen zo'n co-creatief paradigma biedt naar onze mening een robuust én veerkrachtig fundament om bij toenemende dynamiek en complexiteit kansen en uitdagingen tijdig te identificeren, en effectief en zorgvuldig op te pakken. Wenkend perspectief daarbij is een overheid die de 'systeemwereld' verlaat om zich met oprechte belangstelling en overtuiging te begeven in de 'mensenwereld', en daarin de belangen van burgers werkelijk centraal stelt. Die mensenwereld laat zich doorgaans niet vangen in simpele beelden en goed-fout kwalificaties, en beleid en wetgeving die op dergelijke al te eenvoudige voorstellingen van zaken zijn gebaseerd zijn gedoemd te mislukken. Erkenning, waardering en benutting van dynamiek, complexiteit, verscheidenheid en nuance in de samenleving maakt het openbaar bestuur naar onze mening kansrijker en mooier.

Auteurs

Martin de Bree (mbree@rsm.nl) is werkzaam bij Rotterdam School of Management Erasmus University en directeur/ eigenaar van Next Step Management. Martin Dees (m.dees@ziggo.nl) is voormalig hoogleraar public auditing & accounting bij Nyenrode Business Universiteit en thans werkzaam als strategisch adviseur bij de Algemene Rekenkamer. Zij schreven het artikel op persoonlijke titel.

⁹ Zo zouden private partijen die partner zijn bij Green Deals zoals de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens (www.greendeals.nl/green-deals/green-deal-zeevaart-binnenvaart-en-havens) en convenanten zoals Safety Delta Nederland (safetydelta.nl) over hun bijdrage hierin verantwoording kunnen afleggen.

Besparen door meer te sturen? Analyse zorgparagraaf Coalitieakkoord 2021

Patrick Jeurissen, Guus van Montfort, Luc Hagenaars en Hans Maarse

Het Kabinet heeft grote ambities op het vlak van betaalbare zorg en sociaaleconomische gezondheidsverschillen. Daarvoor kiest het niet voor een stelselwijziging in de zorg, maar voor meer sturing op doelmatigheid om de budgettaire opgave te realiseren. Dit staat in contrast met voorgaande jaren en ook met de uitgangspunten van het curatieve zorgstelsel, waarin juist de rol van de zorginkoop centraal staat. Het staat ook in contrast met een recent WRR-advies, dat stelt dat er juist meer expliciete keuzes nodig zijn, in plaats van enkel sturen op doelmatigheid. In de langdurige zorg wordt met het op termijn scheiden van wonen en zorg wel een duidelijke keuze gemaakt. Over de nagestreefde reductie van administratieve lasten is het Coalitieakkoord weinig concreet, terwijl het sturen op doelmatigheid juist extra registratielast veroorzaakt. Aangezien er geen extra geld komt voor de salarissen, er 'veel minder meer' macrobudget voor vooral de curatieve zorg wordt gereserveerd, en men meer wil sturen op de te leveren zorg, kan een integraal akkoord met zorgaanbieders alleen slagen als de intrinsieke motivatie van zorgverleners centraal komt te staan. Voor de aanpak van sociaaleconomische gezondheidsverschillen moet ook nog een complexe puzzel worden gelegd, alhoewel parallelle investeringen in de sociale zekerheid, in het onderwijs en enkele gezondheidsbelastingen wel kansrijke puzzelstukjes vormen.

1 Inleiding

Weinig landen hebben de formele instituties van hun zorgstelsel in de afgelopen vijftien jaar zo drastisch hervormd als Nederland. Het nieuwe kabinet is niet voornemens om op die weg door te gaan. Wel heeft ze in het Coalitieakkoord (2021) stevige opgaven geformuleerd en de financiële bijlage bevat behoorlijk gedetailleerde uitwerkingen hoe deze te bereiken. Dit artikel bespreekt en analyseert deze beleidsopgaven en we kijken ook naar de praktische haalbaarheid. Onze analyse begint met een (analytische) samenvatting van de hoofdlijnen van het Coalitieakkoord (paragraaf 2) en we bespreken achtereenvolgens de budgettaire taakstelling (paragraaf 3), de curatieve zorg (paragraaf 4), de langdurige zorg (paragraaf 5) en de publieke gezondheid (paragraaf 6). We laten de medisch-ethische vraagstukken en de jeugdzorg buiten beschouwing. Paragraaf 7 bevat onze conclusies.

2 Hoofdlijnen van het Coalitieakkoord

Het zorgstelsel staat niet ter discussie, maar het kabinet wil wel de werking verbeteren. Die verbeteringen liggen, zo stelt men, in ieder geval bij de betaalbaarheid van de zorg en bij de gezondheidsachterstanden van kwetsbare mensen. Er zijn ook extra middelen beschikbaar

om de lessen van de coronacrisis in beleid om te zetten, maar met 300 miljoen lijken deze beperkt in relatie tot wat men wil doen: meer ic-capaciteit, een nationale zorgreserve en het versterken van de publieke gezondheidszorg. Voor het aantrekkelijker maken van het werken in de zorg wordt deze kabinetsperiode jaarlijks 50 miljoen euro extra gereserveerd.

De kern van dit Coalitieakkoord zit in een viertal overkoepelende strategieën. Ten eerste, de zorg moet op de lange termijn bezuinigen, maar ook al op de middellange termijn (vanaf 2026) stelt dit kabinet flink minder extra geld beschikbaar dan zijn voorganger(s). De zorg betaalbaar houden heeft duidelijk een hoge prioriteit, in scherp contrast met zo'n beetje elk ander beleidsterrein. Ten tweede, men kiest voor meer centrale sturing om dit te bereiken. Er komt minder speelruimte voor zorginkoop, minder ruimte voor zorgverleners, maar juist meer ruimte voor de zelfstandige bestuursorganen. Ten derde wil men in de langdurige zorg een begin maken met het scheiden van wonen en zorg. Er kan daardoor een nieuwe markt voor (kleinschalige) woonzorgvormen ontstaan. Tot slot heeft men ambitieuze doelstellingen voor het verbeteren van de volksgezondheid middels preventie.

3 De budgettaire opgave voor de zorg is groot, voor de lange- en de kortere termijn

Het kabinet stelt veel geld beschikbaar voor grote maatschappelijke vraagstukken: klimaat, stikstof, onderwijs, wonen, veiligheid en defensie etc. Het valt daarom extra op dat de zorg de enige 'grote' sector is waar wordt bespaard op het groeipad. Het kabinet trekt voor intensivering structureel 18,7 miljard uit. Deze wordt deels gefinancierd vanuit besparingen op de groei van de zorg (4,5 miljard). Deze besparing moet in 2052 (!) zijn gerealiseerd. Op de kortere termijn (tot 2026) lopen de intensivering op tot enkele tientallen miljarden euro's en hoeft ook de zorg nog niet te besparen op haar groeipad.

Het krappe budgettaire beleid in de zorg wordt gevoerd, omdat hier op termijn sprake is van een houdbaarheidsprobleem dat keuzes vergt (Jeurissen et al. 2018; WRR 2021). Bovendien is er ook bij een structurele besparing van zo'n 4,5 miljard in 2052 nog steeds sprake van een stevige groei van de zorguitgaven. In het jargon van beleidsmakers: er is sprake van "minder meer". Een paradoxale situatie die in de publieke opinie voor veel verwarring zorgt.

Toch is dit "minder meer" niet de hele waarheid. Ten opzichte van eerdere kabinetten die een poging waagden om de zorgkosten te beteugelen, hanteert men eerder een strategie van "veel minder meer" (geen verschrijving). Anders gezegd: het beschikbare "meer" geld daalt ook al in deze kabinetsperiode. Hoe zit dat? De groei van de zorguitgaven wordt maar zeer ten dele bepaald door de in- en extensivering waartoe een nieuw kabinet besluit. Het "meer" zit vooral in het autonome groeipad. Het Centraal Planbureau becijfert dit autonome groeipad in zijn middellangetermijnraming en de actualisering daarvan. In de praktijk wordt deze autonome groei grotendeels bepaald door het langjarig gemiddelde waarmee

de zorguitgaven toenemen. De onderdelen van deze raming bestaan uit geschatte groeicomponenten van de vergrijzing, de reële groei van lonen en prijzen én een niet goed te verklaren accres, door het CPB gepresenteerd als de extra vraag door stijgende welvaart (inkomen per hoofd) en een resterend deel voor overige groei. Dat laatste zou je ook kunnen zien als de sluitpost van het langjarige gemiddelde van de uitgavengroei.

Tabel 1 presenteert de middellangetermijnramingen van het CPB (uit 2019 en uit 2016). Deze maken duidelijk dat de verschillen tussen het basispad voor de start van het Kabinet Rutte III en het huidige kabinet beperkt zijn. Er is echter één grote uitzondering: de raming voor de overige groei is veel lager: van 0,9% in 2016 naar 0,3% in 2019. Dit wordt volledig veroorzaakt door de Zorgverzekeringswet (Zvw), waar de raming voor overige groei afneemt van 1,1% naar 0,1%. Deze scherpe daling van het budgettaire basispad, die al voor de komende jaren (en dus niet in 2052) is ingecalculeerd, is wat wij bedoelen als wij spreken over “minder, minder meer”.

Tabel 1 Geraamde jaarlijkse groei netto zorguitgaven door CPB naar componenten (%): 2022 – 2025 en (2018-2021)

	Demogra- fie	Inkomen per hoofd	Reële lonen en prijzen	Overige groei	Beleid	Reëel
Zvw	1,1 (1,1)	0,7 (0,7)	0,5 (0,6)	0,1 (1,1)	-0,1 (0,0)	2,3 (3,5)
Wlz	1,7 (1,7)	0,6 (0,7)	0,5 (0,7)	0,6 (0,5)	0,2 (-0,5)	3,6 (3,1)
Wmo/jeugd	0,8 (0,7)	0,7 (0,7)	0,6 (0,8)	0,4 (0,8)	0,0 (0,3)	2,5 (3,3)
Totaal	1,2 (1,2)	0,7 (0,7)	0,5 (0,7)	0,3 (0,9)	0,0 (-0,1)	2,7 (3,4)

NB Wet langdurige zorg (Wlz); Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

De oorzaak van dit lagere basispad moeten we zoeken in de grote onderschrijdingen die de afgelopen jaren zijn behaald op het in de bestuurlijk hoofdlijnenakkoorden, gesloten tussen overheid, zorgaanbieders en zorgverzekeraars, bepaalde budgettaire kader. Deze zijn vooral gerealiseerd bij de geneesmiddelen, de geestelijke gezondheidszorg en -in mindere mate- in de thuiszorg en in de eerste lijn (Jeurissen en Maarse 2021): de zorg was het afgelopen decennium dus betaalbaar, tenminste als we dit afmeten aan de jaarlijkse onderschrijdingen in de Zvw. De zorg zal nog betaalbaarder moeten worden, want bovenop het lagere basispad (2,7% versus 3,4%) wordt op de lange termijn nog eens 4,5 miljard euro omgebo-gen. De budgettaire taakstelling is daarmee het meest stringent sinds het aantreden van Els Borst als minister in 1994 (Companje et al. 2021). Het nieuwe kabinet plaatst zichzelf voor een stevige budgettaire uitdaging.

4 De curatieve zorg: meer sturing

Dit Kabinet komt niet met een stelselwijziging, maar heeft-zoals hierboven geconstateerd-wel een stevige budgettaire uitdaging. De coalitie kiest ervoor de overheid meer sturend te laten optreden. Op de lange termijn wil men besparen door (veel) meer passende zorg (1,1

miljard in 2037); al eerder verwacht men veel heil van een integraal zorgakkoord met alle partijen (1,5 miljard in 2027); en van concentratie van zorg tussen de universitaire medische centra (300 miljoen in 2028) en standaardisatie van gegevensuitwisseling tussen patiënten en aanbieders (340 miljoen in 2029). Voor patiënten blijft het eigen risico tot 2025 bevroren op 385 euro per jaar.

Zo nodig wil men centraal gaan sturen om de beoogde besparingen te bereiken. Dat duidt mogelijk op nieuwe verhoudingen binnen het stelsel, waarbij toezichthouders en uitvoerders meer capaciteit en bevoegdheden krijgen om gepaste zorg en een doelmatiger organisatie van het zorglandschap af te dwingen. Zelf gaat de overheid vaker onderhandelen met fabrikanten van dure geneesmiddelen (en andere medische technologie). De mate van detail bij deze sturende ambities is bij tijd en wijle opmerkelijk. Zo moeten alle professionals in de geestelijke gezondheidszorg bereikbaarheidsdiensten draaien, moet de contracteringsgraad in de thuiszorg en in de geestelijke gezondheidszorg omhoog, wil men het gebruik van particuliere keurmerken af te schaffen, en gaat men wetgeving voorbereiden voor een verplicht loondienstverband voor alle medisch specialisten.

Het is onduidelijk wat de invloed van zo'n sturende aanpak op de nagestreefde vermindering van de regeldruk zal zijn (Jeurissen et al. 2021). Goed voorstelbaar is dat een gedetailleerde uitwerking problemen zal geven waar deze het primaire proces van de directe zorgverlening en zorginnovatie raakt. De eigen dynamiek daarvan laat zich niet zomaar vanuit een centraal niveau aansturen (Wammes et al. 2020). Zorgverleners staan waarschijnlijk niet te trappelen bij een combinatie van krimpende groei van de beschikbare middelen en striktere sturing op het soort zorg dat ze mogen leveren. Niet in de minste plaats omdat deze sturing vaak zal verlopen via meer regels, en naast een goed salaris zijn autonomie en beperkte regeldruk belangrijke determinanten voor aantrekkelijk werk.

Het is verder opmerkelijk dat zorgverzekeraars slechts één keer worden genoemd en ook dat samenwerking in de regio niet wordt genoemd als expliciet beleidsvoornemen. Het is de Nederlandse Zorgautoriteit, en niet de zorgverzekeraar, die regiobeelden moet opstellen om het zorglandschap te kunnen herschikken. De pendule slingert van de zorgverzekeraar weer een stukje terug naar de overheid. Men had misschien ook kunnen kiezen voor een grotere rol voor en vertrouwen in de eigen dynamiek van de werkvloer, de nieuwe technologieën en wetenschappelijke ontwikkelingen. De nieuwe bewindslieden kennen deze dynamiek van binnenuit en er is dan ook alle reden om te verwachten dat zij deze op een goede manier op het beleidsproces weten aan te sluiten.

We moeten afwachten of de opgelegde budgettaire taken uit het Coalitieakkoord worden behaald. De zorgverzekeraars hebben wat dat betreft de afgelopen jaren zeker geen slecht werk verricht, getuige de gunstige verhouding tussen uitgaven en kwaliteit in de curatieve zorg in internationaal perspectief (EU 2021).

5 De langdurige zorg: meer privaat ondernemerschap?

Ook in de langdurige zorg staat er geen stelselwijziging op stapel. Wel worden er majeure veranderingen voorbereid om de hoge uitgaven voor langdurige zorg terug te dringen. Dat is een duidelijke beleidskeuze. De langdurige zorg moet in 2052 1,2 miljard besparen door het scheiden van wonen en zorg. De komende jaren mag men extra geld uitgeven om te kijken hoe dit kan. Investerings door het vorige kabinet in de verpleeghuiszorg worden nu ten dele teruggedraaid door een herinterpretatie van het kwaliteitskader. En ook hier verwacht men het nodige van extra sturing door een zelfstandig bestuursorgaan, het Zorginstituut.

Het scheiden van wonen en zorg krijgt in de praktijk gestalte door nu in te zetten op het contracteren van extramurale leveringsvormen (VPT, MPT, pgb). Door meerjarige contracten te verplichten kan men hierop invloed uitoefenen en kunnen de administratieve lasten worden beperkt (Hagenaars et al. 2021). De combinatie van het scheiden van wonen en zorg, van meer extramuraal geleverde zorg en van experimenteren met nieuwe woonzorgvormen impliceert waarschijnlijk meer ruimte voor private marktpartijen in de tot dusver grotendeels daarvoor afgeschermd sector van de intramurale langdurige zorg. Het gevolg zal een verdere groei zijn van het aantal partijen op deze markt (Bos et al. 2020). Dit hoeft overigens geen probleem te zijn, maar opmerkelijk is wel dat het kabinet tegelijkertijd nadere voorwaarden wil stellen om fraude en oneigenlijk gebruik van onder meer vastgoed tegen te gaan. Risicodragend kapitaal kan onder zeer strikte voorwaarden, zoals investeren in extra kwaliteit, een plek krijgen.

6 Preventie: minder sociaaleconomische gezondheidsverschillen?

Onze levensverwachting, die in de jaren zeventig van de vorige eeuw nog behoorde tot de hoogste ter wereld (Mackenbach 2020), is inmiddels gezakt tot net boven het gemiddelde (vrouwen) en tot de subtop (mannen) van de EU. Dit ondanks dat de door medische zorg te vermijden sterfte laag is en dat onze leefstijl gezonder is dan het gemiddelde van de EU. De verschillen in zelf-gerapporteerde gezondheid tussen hoge en lage inkomens zijn in ons land echter relatief groot (EU, 2021).

Gezondheidsverschillen zijn een product van de samenleving (Stronks 2007) en dit wordt in het akkoord ook zo benoemd. In andere relevante passages over gelijke kansen voor onderwijs, armoede en schulden wordt de link met gezondheid niet zo actief gelegd, maar vinden wel forse investeringen plaats.

Actiever preventiebeleid richt zich specifiek op gezondheidsverschillen. Een voortzetting en verbreding van het preventieakkoord met mentale weerbaarheid (60 miljoen) is daar-

¹ volledig pakket thuis (vpt), modulair pakket thuis (mpt), persoonsgebonden budget (pgb).

voor het belangrijkste bestuurlijke mechanisme. Zoals op wel meer plaatsen in dit Coalitieakkoord wordt ook gesteld dat dit de individuele keuzevrijheid niet mag beperken. De nadruk lijkt vooral op het stimuleren van sport en bewegen te komen liggen en minder op het tegengaan van ongewenst gedrag (roken, drinken, ongezond eten). Er zijn substantiële incidentele bedragen beschikbaar voor onderzoek naar grote volksziekten (kanker, obesitas, dementie) welke naar verwachting ook in de uitvoering van preventie tot uiting komen. Men kan verder putten uit de extra vijf miljard op de begroting van OCW voor wetenschappelijk onderzoek.

De andere maatregelen zitten aan de inkomstenkant. In navolging van diverse andere landen is ons land van plan de bestaande belasting op alcoholvrije dranken te verhogen en aan te passen om overgewicht tegen te gaan (Hagens et al. 2021). Dit dient 300 miljoen euro op te leveren. De accijns op sigaretten, die maakt dat de prijs van een pakje richting tien euro gaat, levert ook bijna 200 miljoen euro op. Een bredere suikertaks en goedkope groente en fruit wordt overwogen; het is duidelijk dat het kabinet roken en overgewicht serieus neemt. Alcohol ontspringt de dans. Recent is wel verboden om grote kortingen te geven op alcohol, maar de basisprijs van budgetmerken alcohol is dermate laag dat voor de prijs van een pakje sigaretten in veel supermarkten drie liter goedkope wijn kan worden gekocht. Met *minimum unit pricing* (een minimumprijs gebaseerd op het alcoholpercentage) bestaat er wel een proportioneel, uitvoerbaar en bewezen effectief instrument om problematisch drankgebruik tegen te gaan (RIVM, 2020), maar deze wordt niet genoemd.

7 Conclusie: sturen op minder geld domineert

De verschillen in gezondheid moeten worden verminderd. Hierbij zijn ook de (middelen van) andere domeinen, zoals onderwijs en armoedebestrijding nodig. Op dit vlak worden door het regeerakkoord heel veel puzzelstukjes benoemd, maar het lijkt erop dat de puzzel zelf nog niet is gelegd. Bovenal heeft het Coalitieakkoord een forse budgettaire doelstelling voor de zorg. Dit “minder, minder meer” lijkt het vooral te moeten hebben van stevige, publieke sturing op meer doelmatigheidswinst. De zorginkopers worden regelmatig overgeslagen. Hoe deze sturingsambitie spoort met de doelstelling van minder administratieve lastendruk en een aantrekkelijker arbeidsklimaat is onduidelijk. De door de WRR (2021) bepleite keuzes, die juist verder zouden moeten gaan dan sec doelmatigheid, worden met uitzondering van het scheiden van wonen en zorg beperkt gemaakt. Ondertussen kunnen corona-inhaalzorg en de krappe volumegroei gemakkelijk schaarste in het zorgaanbod veroorzaken. Linksom of rechtsom, zal een significante bijdrage aan uitgavenbeheersing en het personeelsvraagstuk uiteindelijk moeten komen van de werkvloer die nieuwe technologieën optimaliseert en toepast. Het afsluiten van een integraal akkoord, dat een hele klus wordt binnen de gestelde budgettaire kaders, zou dan ook de intrinsieke motivatie van de zorgprofessionals centraal moeten stellen om de doelen van gepast gebruik en een aantrekkelijker arbeidsklimaat met elkaar te verenigen.

Auteurs

Patrick Jeurissen (patrick.jeurissen@radboudumc.nl) is hoogleraar Betaalbaarheid en toegankelijkheid zorg, Radboudumc. Guus van Montfort (a.p.w.p.vanmontfort@utwente.nl) is hoogleraar Gezondheidseconomie Technische Universiteit Twente. Luc Hagens (L.L.hagens@amsterdamumc.nl) is onderzoeker, Amsterdam UMC en Hans Maarse (h.maarse@maastrichtuniversity.nl) is hoogleraar Beleid van de gezondheidszorg, Maastricht University.

Referenties

- Bos A., F.M. Kruse, P.P.T. Jeurissen, 2020, For-profit nursing homes in the Netherlands: What factors explain their rise? *International Journal of Health Services*.
- Coalitieakkoord 2021-2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, 15 december 2021.
- Centraal Planbureau (CPB), Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025 en 2018-2021, Den Haag, maart 2016 en november 2019.
- Companje K.P., S. Fortuin, P.P.T. Jeurissen, T. Kappelhof, R. Mouton en L Tigchelaar, 2021, *Vijftig jaar kostenbeheersing in de zorg. Deel II: 1995-2020*, Sdu, Den Haag.
- EU, 2021, State of Health in the EU, the Netherlands, Country health profile, EU.
- Hagens, L.L., P.P.T. Jeurissen, N.S. Klazinga, S. Listl en M. Jevdjevic, 2021, Effectiveness and Policy Determinants of Sugar-Sweetened Beverage Taxes, *Journal of Dental Research*, vol. 100(13): 1444-1451.
- Hagens, L.L., O. van Hilten, N.S. Klazinga en P.P.T. Jeurissen, 2021, Track and trace of administrative costs in the Dutch long-term care system, *Journal of Long-Term Care*: 318-328.
- Jeurissen, P.P.T., J.A.M. Maarse en M.A.C. Tanke (red.), 2018, *Betaalbare zorg*, Sdu, Den Haag.
- Jeurissen, P.P.T., N.S. Klazinga en L.L. Hagens, 2021, Complex governance does increase both the real and perceived burdens: the case of the Netherlands, *International Journal of Health Policy Management*.
- Jeurissen, P.P.T. en J.A.M. Maarse, 2021, *The market reform in Dutch health care. Results, lessons and prospects*, European Observatory, WHO.
- Mackenback, J.P., 2020, A history of population health. Rise and fall of disease in Europe, Brill Rodopi, Leiden| Boston.
- RIVM, 2020, Minimum Unit Pricing voor alcohol. Verkenning van effectiviteit, implementatieaspecten en scenario's voor prijsbeleid in Nederland, Bilthoven.
- Stronks, K., 2007, Maatschappij als medicijn. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Wammes, J.J.G., G. Frederix, P. Goveart, D. Determan, S.M.M. Evers, A. Paulus, N.S. Stadhouders, P.P.T. Jeurissen, W. Oortwijn en E. Adang, 2020, Case studies of displacement effects in Dutch hospital care, *BMC Health Services Research*, vol. 20: 263.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2021, Kiezen voor houdbare zorg, Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak, Den Haag.

Sport: de belangrijkste bijzaak in de wereld¹?

Ruud Koning

Het belang van sport is groot, de reacties op het aan banden leggen van sport vanwege de coronacrisis (zowel actieve sportbeoefening als daadwerkelijk bezoek aan wedstrijden en evenementen) de afgelopen tijd hebben dit nog eens onderstreept. Er is een minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en een minister voor Langdurige Zorg en Sport. Zo bekeken lijkt sport op ministerieel niveau zwaar te zijn afgedekt, maar wat zegt het Coalitieakkoord eigenlijk over sport? In deze korte bijdrage ga ik hier op in, waarbij ik onderscheid maak naar drie dimensies: breedtesport, topsport, en evenementen.

Breedtesport

De relatie tussen breedtesport en gezondheid wordt veelvuldig gelegd, en in het Coalitieakkoord² wordt hier de nadruk op gelegd. Sport wordt-zoals zo vaak-als een middel gezien om maatschappelijke problemen aan te vatten. Het Coalitieakkoord stelt als een van de doelen vermijdbare gezondheidsverschillen aan te pakken, mede in het licht van het Preventieakkoord, met als doel een gezonde generatie in 2040. Sport speelt hier een belangrijke rol: 'Daarom helpen we sportverenigingen om straks klaar te staan Nederlanders weer aan het sporten te krijgen'. Dit vindt dan ook zijn weerslag in de budgettaire bijlage: elk jaar van de regeerperiode is er 25 miljoen euro beschikbaar om sport en bewegen in het kader van gezondheid te bevorderen. Dat is wel inclusief mogelijke steun aan het ijsstadion Thialf. Gegeven het beperkte budget dat is begroot, is het in elk geval beter om bestaande sportinfrastructuur te onderhouden, dan om iets nieuws te gaan bouwen.

Als we de plannen voor de komende periode vergelijken met de rol van breedtesport in het regeerakkoord van Rutte III³, valt op dat vier jaren geleden de rol van breedtesport breder werd gezien: 'Sport bevordert de gezondheid en brengt plezier, trots en saamhorigheid'. Ook toen werd jaarlijks additioneel 25 miljoen euro gebudgetteerd voor dit beleid.

Met name voor jongeren is breedtesport belangrijk. Niet alleen is het heel veel eenvoudiger een actieve leefstijl te ontwikkelen als jongere, dan als oudere met baan, partner, en mogelijk afhankelijk. Ook is de totale gezondheidswinst over de resterende levensduur groter voor jongeren. Ten slotte is sport ook belangrijk om waarden als 'doorzetten', 'samenspel', 'winnen', en 'verliezen' over te dragen, en hoe je daar mee kan omgaan. De

¹ [Jurryt van Vooren heeft beargumenteerd](#) dat deze uitspraak is gebaseerd op het van Horst Peets uit 1960: *Sport ist die wichtigste Nebensache der Welt*.

² [Coalitieakkoord VVD-D66-CDA-ChristenUnie \(2021\) Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst](#).

³ [Regeerakkoord VVD-CDA-D66-ChristenUnie \(2017\) Vertrouwen in de toekomst](#).

regering is van dit belang voor jongeren overtuigd, gezien de worsteling de afgelopen maanden welke sport voor jongeren wél, en welke sport niet geopend kon worden.

De vraag is wel hoe de breedtesport er voor staat, nu de coronapandemie het al bijna twee jaar erg moeilijk maakt trainingen en competities te organiseren. Het Mulier Instituut publiceert sinds het begin van de pandemie de monitor 'Sport en corona'. Daar waar de eerste monitor onzekerheden schetst en deze probeert te kwantificeren, is de laatste monitor van najaar 2021⁴ meer gebaseerd op daadwerkelijke effecten van de pandemie. Hoewel sportverenigingen veerkrachtig zijn, mede door (financiële) steun van gemeenten, is het aantal leden en vrijwilligers afgenomen. Daar waar breedtesport tot stand komt door de deelname van leden en vrijwilligers, is dit zorgelijk. Ook in dunbevolkte en sociaal-economisch minder sterke gebieden is het belangrijk een zekere sportinfrastructuur in stand te houden. Recent onderzoek heeft een duidelijke relatie aangetoond tussen sociaal-economische status en gezondheidsuitgaven.⁵ Het is niet vanzelfsprekend dat voldoende sportinfrastructuur blijft bestaan in dunbevolkte- en krimpregio's. Merk op dat het Coalitieakkoord juist wel oog heeft voor een evenwichtig aanbod van hoger- en wetenschappelijk onderwijs in krimpregio's.

Het is moeilijk tegen de ambitie van een gezonde generatie in 2040 te zijn, en sport kan in die ambitie een rol spelen. In het Coalitieakkoord wordt sport als een instrument gezien, maar een visie op breedtesport in de samenleving ontbreekt.

Topsport

Het woord 'topsport' komt niet voor in het Coalitieakkoord, anders dan in het regeerakkoord van Rutte III. In het licht van de coronapandemie is het niet vreemd dat de prioriteiten zijn verschoven, aan de andere kant maakt de recente maatschappelijke roep om stadionbezoek bij voetbalwedstrijden weer mogelijk te maken, wel duidelijk dat heel veel mensen heel veel plezier aan passieve sportconsumptie ontleen. Investeren in topsport is een proces van de lange adem, dus de komende regeerperiode kunnen we hopelijk de vruchten plukken van de lijn die is ingezet in het kabinet Rutte III: meer geld voor Olympische en Paralympische teams, en meer ruimte voor topatleten om onderwijs en topsport te combineren.

Los van het Coalitieakkoord zal de komende jaren duidelijk worden in hoeverre de liberalisatie van de gokmarkt consequenties heeft voor de topsport. Het blijft voornamelijk een open vraag in hoeverre buitenlandse aanbieders een negatief effect hebben op de afdrachten aan de sport van Nederlandse aanbieders. Het Coalitieakkoord spreekt niet over deze ontwikkelingen.

⁴ [I. Pulles, P. van Eldert en H. van der Poel \(red.\) \(2021\) Monitor Sport en corona IV Utrecht: Mulier Instituut.](#)

⁵ Willem I.J. de Boer, Erik Buskens, Ruud H. Koning, Jochen O. Mierau (2019) 'Neighborhood Socioeconomic Status and Health Care Costs: A Population-Wide Study in the Netherlands' *American Journal of Public Health* 109(6): 927-933.

Evenementen en infrastructuur

Het grootste sportevenement in Nederland van 2021 dat wel doorgang heeft gevonden, is de Formula 1 Heineken Dutch Grand Prix. Dit is een privaat georganiseerd evenement, dat in 2020 is uitgesteld vanwege de coronapandemie, en succesvol is georganiseerd in 2021. Grote sportevenementen zijn echter vooralsnog speelbal in het coronagezondheidsbeleid, en verder worden er geen ambities geformuleerd in het Coalitieakkoord. Dat is wel anders geweest: 'Het kabinet steunt de kandidatuur van Nederland en België voor de organisatie van het WK-voetbal in 2018/2022 en wil de Olympische Spelen 2028 en de Paralympische Spelen in Nederland.' (regeerakkoord Rutte⁶). Deze ambitie werd overigens snel weer ingetrokken: 'Het binnenhalen en organiseren van Olympische Spelen brengt echter veel financiële risico's met zich mee. (...) We onderschrijven de ambitie om de Nederlandse sport op Olympisch niveau te brengen, zonder de Olympische Spelen naar Nederland te willen halen.' (regeerakkoord Rutte IV). Nederland is qua organisatiekracht en infrastructuur prima uitgerust om grotere (maar niet de allergrootste) sportevenementen te organiseren, maar het risicoprofiel van zo'n organisatie is wel veranderd met de pandemie.

Ook op het gebied van sportinfrastructuur worden geen ambities geformuleerd. Renovatie of nieuwbouw van De Kuip blijft zo een Rotterdams probleem, dat ogenschijnlijk niet snel zal zijn opgelost. Alleen financiële steun aan Thialf wordt benoemd: dit is onderdeel van het budget dat beschikbaar is voor beleidsintensivering in het kader van gezondheidsbevordering.

Conclusie

De sport komt er in het Coalitieakkoord bekaaid van af, zeker als we dat vergelijken met voorgaande regeerakkoorden. In het Coalitieakkoord staat sport ten dienste van de volksgezondheid. Veel extra middelen worden niet gereserveerd. Op zich zou extra financiering via de lagere overheden kunnen lopen, maar die hebben meerdere prioriteiten en aandachtspunten. Normen en waarden die sport kan overdragen worden niet benoemd, net zomin als topsport en evenementen. De sportsector zal zelf een lat moeten leggen, en laten zien dat hij die barrière slecht.

Auteur

Ruud Koning (e-mail: is r.h.koning@rug.nl) is hoogleraar Economie en Bedrijfskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

⁶ [Regeerakkoord VVD-CDA \(2010\) Vrijheid en verantwoordelijkheid.](#)

⁷ [Regeerakkoord VVD-PvdA \(2012\) Bruggen slaan.](#)