



TPEdigitaal
Jaargang 2 nr. 1
Maart 2008

Versterking van de arbeidsmarktpositie voor laagopgeleiden.....	1
<i>Geralt Nekkers, Charlotte van Trier en Els Vogels</i>	
De arbeidsmarkt van Turken in en Nederland en Duitsland.....	23
<i>Rob Euwals, Jaco Dagevos, Mérove Gijsberts, Hans Roodenburg</i>	
Het belang van communicatie voor het voeren van monetair beleid...35	
<i>David-Jan Jansen</i>	
Een afwegingskader voor marktwerking in semi-publieke sectoren...47	
<i>Delroy Blokland</i>	
Netwerkconcurrentie en toegangsregulering in de telecommunicatiesector.....	62
<i>Michiel Bijlsma en Machiel van Dijk</i>	
Met en geweten in de gezondheidseconomie	79
<i>Peter Kooreman</i>	
Veelkleurig grijs: gezondheidseconomie in het licht van de vergrijzing	98
<i>Johan Polder</i>	

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

Versterking van de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden

Geralt Nekkers, Charlotte van Trier en Els Vogels

Dit artikel gaat over de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden in Nederland. We starten met een beschrijving van knelpunten. Naast de welbekende armoede- en productiviteitsval komen hier ook de (problematische) aansluiting tussen (beroeps)onderwijs en de arbeidsmarkt en voortijdig schoolverlaten aan de orde. Vervolgens kijken we naar de verwachte toekomstige positie van laagopgeleiden en de factoren die daarop van invloed zijn. We concluderen dat er naar verwachting de komende jaren op macro-niveau geen banentekort aan de onderkant zal ontstaan, maar dat op individueel niveau de positie van laagopgeleiden kan verslechteren. Dit komt doordat de vereisten van laaggeschoold werk veranderen en doordat de werkgelegenheidsgroei aan de onderkant sectoraal geconcentreerd is. Op basis van de beschrijving van knelpunten en toekomstige verwachtingen sluiten we af met het formuleren van tien wenselijke beleidsmaatregelen om de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden te verbeteren. Deze maatregelen liggen op vier terreinen: 1) vraagstimulering; 2) aanbodstimulering; 3) verbetering kwalificatieniveau en 4) re-integratie/matching vraag en aanbod.

1 Inleiding

Dit artikel gaat over arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Onderscheiden zijn laaggeschoolden met werk én laagopgeleide (langdurig) werklozen met een bijstands-, WW- of arbeidsongeschikt-

heidsuitkering die voor werk aangewezen zijn op de onderkant van de arbeidsmarkt. In het vervolg van dit artikel wordt met de onderkant van de arbeidsmarkt bedoeld werkgelegenheid waarvoor geen startkwalificatie nodig is, dat wil zeggen een opleidingsniveau op maximaal MBO-2 niveau.

In dit artikel doen we aanbevelingen gericht op een versterking van de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden. Dat doen we op basis van een analyse van de knelpunten aan de onderkant van de arbeidsmarkt en van de toekomstige arbeidsmarktpositie van laagopgeleide werkenden. Daaraan voorafgaand, gaan we in op de ontwikkeling van het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid gedurende de afgelopen decennia, het (verloop van het) aantal uitkeringen en knelpunten aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

2 Ontwikkelingen

In de jaren zeventig steeg de werkloosheid snel waarna deze in de jaren tachtig zelfs massale vormen aannam. Alle aandacht ging zodoende uit naar het in stand houden van werkgelegenheid en het stimuleren van de arbeidsvraag. Loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid moesten ervoor zorgen dat er voldoende laagbetaalde banen waren. Deze banen bleven uit doordat de productiviteit van laaggeschoolden niet opwoog tegen hun loonkosten (productiviteitsval). Tot eind jaren negentig is gewerkt met vooral generieke loonkostensubsidies en gesubsidieerde banen (zoals de Instroom- en Doorstroombanen). Toen begonnen zich personeelstekorten op de arbeidsmarkt te manifesteren. Dit leidde ertoe dat de geringe financiële prikkel voor uitkeringsontvangers voor het aanvaarden van laagbetaald werk (armoedeval) veel nadrukkelijker op de beleidsagenda kwam te staan en meer beleidsinstrumenten werden ingezet om de armoedeval te verminderen.

Het verloop van het aantal bijstandsuitkeringen weerspiegelt deze ontwikkeling. In de periode 1965 tot 1985 is het aantal bijstandsuitkeringen jaarlijks met 15% gestegen gevolgd door een daling met gemiddeld 3% per jaar gedurende de periode 1985-2005. Ook is het aantal WW- en WAO-uitkeringen in de jaren 1965 tot 1985 fors gestegen. Door de toename van het sociale-zekerheidsvolume daalde het financiële draagvlak voor de verzorgingsstaat. Dit kwam tot uitdrukking in een toename van de verhouding tussen het aantal inactieven en actieven (i/a-ratio).¹

¹ De conjunctuur is van grote invloed op de ontwikkeling van de werkloosheid (WW- en bijstandsuitkeringen); pieken in de werkloosheid en uitkeringen in recessies en dalen in economisch gunstige jaren. In oktober 2006 bedroeg het aantal WW-uitkeringen 255.000

Bij de start van het eerste kabinet-Balkenende is het roer omgegooid. Het beleid is nadrukkelijker gericht op stimulering van het arbeidsaanbod. Veel geld is geïnvesteerd in een jaarlijkse verhoging van de arbeidskorting, ter bestrijding van de armoedeval. De generieke loonkostensubsidies Afdrachtvermindering lage lonen (SPAK) en Afdrachtvermindering langdurig werklozen (VLW), beide gericht op vraagstimulering, zijn afgeschaft en de gesubsidieerde banen in etappes afgebouwd.

Dit alles betekent niet dat stimulering van de vraag naar arbeid niet (meer) belangrijk wordt geacht. Het heersende beeld is dat het niet zinvol is met generieke subsidies werkgelegenheid in stand te houden die gedoemd is te verdwijnen of de vraag naar arbeid kunstmatig hoog te houden. Dit is een kostbare vorm van beleid die structureel geen stand kan houden. Conjunctuurschommelingen zijn per definitie tijdelijk. Op de lange termijn bepalen de omvang en kwaliteit van het arbeidsaanbod de economische groei. Een krachtig arbeidsaanbod oefent voldoende evenwichtsherstellende druk uit op de lonen, zodat er ruimte blijft voor investeringen (in hoogwaardige productie).

Naast de overgang van generieke vraag- naar generieke aanbodstimulering is de Wet werk en bijstand (WWB; 1 januari 2004) een belangrijke verandering in het arbeidsmarktbeleid geweest. Door deze wet is een groot draagvlak ontstaan voor het principe 'werk boven inkomen'. Werk is de sleutel voor economische groei, individuele ontplooiing en maatschappelijke participatie. Alleen doordat men werkt, leert of maatschappelijk actief is, wordt sociale uitsluiting voorkomen.

Met de WWB is het re-integratiebeleid gedecentraliseerd naar gemeenten. Gemeenten beschikken over een budget dat bestaat uit een I(nkomens)-deel bestemd voor het betalen van uitkeringen, en een vrij besteedbaar W(erk)-deel bestemd voor re-integratie.² Een overschot op het I-deel mag de gemeente houden en is vrij besteedbaar. Een overschot op het W-deel mag voor een groot deel worden doorgeschoven naar het volgende jaar. Deze financieringssystematiek stimuleert gemeenten om het aantal personen met bijstand zoveel mogelijk te beperken.

In het huidige re-integratiebeleid staat het uit de weg ruimen van individuele knelpunten om aan de slag te gaan (maatwerk) centraal. Dit als alternatief voor generieke subsidies waarvan als bezwaar wordt gezien dat zij ook terechtkomen bij mensen die dat niet nodig hebben (deadweight loss). Door de WWB zijn gemeenten zich meer gaan toeleggen op activering, in-

en het aantal bijstandsuitkeringen 311.000. In vergelijking met dezelfde maand een jaar eerder is het aantal WW-uitkeringen met 53.000 gedaald en het aantal bijstandsuitkeringen met 21.000.

² In de afgelopen jaren bedroeg het I-deel circa 4,2 miljard euro en het W-deel circa 1,6 miljard euro.

tensivering van de fraude-aanpak, uitstroom uit de bijstand en instroompreventie (zo min mogelijk mensen de bijstand in). Vanaf 2004 is het aantal WWB-uitkeringen gedaald met 11%, terwijl in de jaren 2004 en 2005 de werkloosheid nog toenam.

3 Knelpunten aan de onderkant van de arbeidsmarkt

In 2005 waren er ruim 6,9 miljoen werkenden, waarvan 1,6 miljoen (23%) laagopgeleid. Mannen, jongeren en ouderen zijn onder de groep laagopgeleiden oververtegenwoordigd. Naast werkenden zijn er groepen uitkeringsontvangers die tot de onderkant van de arbeidsmarkt gerekend kunnen worden doordat zij laag zijn opgeleid (vaak in combinatie met langdurige werkloosheid). Het gaat om ongeveer 60% van de 300.000 personen met bijstand, 20% van de 236.000 WW-ers en 20% tot 25% van de 836.000 personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Ook is een deel van het aantal niet-uitkeringsgerechtigden voor werk aangewezen op de onderkant van de arbeidsmarkt, zodat in totaal voor circa een half miljoen mensen laaggeschoold werk nodig is ingeval zij willen gaan werken.

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn er diverse knelpunten. De belangrijkste knelpunten waarop hieronder successievelijk wordt ingegaan zijn:

- i. De armoede- en productiviteitsval.
- ii. Onvoldoende aansluiting tussen onderwijs en de onderkant van de arbeidsmarkt.
- iii. Dreigende tweedeling tussen autochtonen en niet-westerse allochtonen.
- iv. Hoge voortijdige schooluitval.
- v. Lage uitstroom uit bijstand naar (laaggeschoold) werk.
- vi. Groot aandeel langdurige werkloosheid en herhalingswerkloosheid.
- vii. Oververtegenwoordiging in bepaalde sectoren.

i. Armoede- en productiviteitsval. Beschermende maatregelen leiden ertoe dat het prijsmechanisme er niet per definitie in slaagt de arbeidsmarkt te ruimen. Dit doet zich vooral voor aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Institutionele arrangementen moeten het midden vinden tussen het geven van adequate prikkels voor arbeidsparticipatie en het bieden van voldoende inkomensbescherming. Echter, de inkomensbescherming leidt aan de onderkant van de arbeidsmarkt tot twee soorten problemen die het gevolg zijn van onvoldoende financiële prikkels. Het gaat om de armoede- en productiviteitsval. Beide vallen hangen nauw samen met het uitkeringsni-

veau in combinatie met de belasting- en premiedruk, inkomensafhankelijke toeslagen, het niveau van het wettelijk minimumloon en de totale loonkosten in relatie tot de arbeidsproductiviteit. Door deze vallen zijn laagopgeleiden oververtegenwoordigd in werkloosheid en – zodoende – uitkeringsafhankelijkheid.

ii. Onvoldoende aansluiting tussen onderwijs en de onderkant. Volgens de HBO-raad en de RWI zal de werkgelegenheid voor hoger opgeleiden sterker groeien dan die voor laagopgeleiden. ROA komt tot dezelfde conclusie. Volgens ROA stijgt de werkgelegenheid voor hoger opgeleiden sterker, omdat de sectoren waar veel hoger opgeleiden werken sneller zullen groeien dan de overige sectoren. Het betreft de handel en quataire diensten, zoals gezondheidszorg en welzijn en onderwijs. Vooral in de gezondheidszorg worden grote tekorten aan hoger opgeleiden voorzien. Bovendien zal volgens ROA de werkgelegenheid in de landbouw en delen van de industrie, twee sectoren die veel werkgelegenheid aan laagopgeleiden bieden, de komende jaren dalen. Ook het CWI voorziet een snellere groei van sectoren met veel hoogopgeleiden. Het gaat om de zakelijke dienstverlening, zorg, handel en bouw. Voorts speelt mee dat de upgradering van de kwalificatievereisten door zal blijven gaan, terwijl naar verwachting het aandeel laagopgeleiden in de beroepsbevolking de komende jaren zal stabiliseren (VNO-NCW 2006). Niettemin zijn er op macroniveau in kwantitatief opzicht nu en op middellange termijn voldoende banen voor laagopgeleiden (zie ook sectie 4). Het probleem is vooral kwalitatief van aard, hetgeen betekent dat de gevraagde beroepskwalificaties niet aansluiten op de kennis en ervaring van laagopgeleiden. Hierdoor gaat een hoge werkloosheid onder laagopgeleiden gepaard met relatief veel moeilijke vervulbare vacatures voor deze groep (ruim 20.000).

iii. Dreigende tweedeling autochtonen en niet-westerse allochtonen. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt spelen persoonsgebonden knelpunten een rol, zoals onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal (vooral niet-westerse allochtonen), leeftijd (ouderen in de bijstand), langdurige werkloosheid et cetera. Mede door deze persoonskenmerken is de arbeidsmarktpositie van niet-westerse allochtonen zwak. De werkloosheid onder deze groep bedraagt 15,5% tegenover 4,3% onder de autochtone beroepsbevolking (cijfers 2006). Bij niet-westerse allochtone jongeren is de werkloosheid nog hoger, namelijk 22,3% (autochtone jongeren 9,3%). Mede door de ongelijke arbeidsparticipatie/werkloosheid is de inkomensverdeling tussen autochtonen en niet-westerse allochtonen ongelijk. Ten opzichte van autochtonen zijn drie keer zoveel niet-westerse allochtonen aangewezen op een laag loon of een inkomen op of rond het sociaal mini-

num. Ook is de werkloosheidsduur ongelijk: 39% van de werkloosheid onder autochtonen is langdurig, terwijl dit percentage onder niet-westerse allochtone werklozen 49% bedraagt (De Vries 2006) Door deze verschillen dreigt een tweedeling op de arbeidsmarkt tussen beide groepen.

iv. Voortijdige schooluitval. Een groot probleem is de voortijdige schooluitval. In de afgelopen jaren is het percentage voortijdige schoolverlaters gedaald van 15,1 naar 12,9 procent.³ Deze jongeren verlaten de school zonder een startkwalificatie (HAVO/VWO-diploma of MBO-2) te hebben bereikt. Doorgaans wordt er vanuit gegaan dat een opleiding op MBO-2 niveau nodig is voor duurzame arbeidsdeelname. Veel jongeren zonder diploma dreigen zodoende de weg in te slaan naar vroegtijdige werkloosheid en zijn aangewezen op werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Jongeren zonder startkwalificatie zijn tweemaal zo vaak werkloos als jongeren met een startkwalificatie. Niet-westerse allochtone jongeren zijn binnen de groep voortijdig schoolverlaters oververtegenwoordigd. De kans op voortijdige schooluitval is voor hen ruim anderhalf keer zo groot als voor autochtone jongeren. Bovendien, eenmaal uitgevallen hebben zij een veel grotere werkloosheidskans of komen ze terecht op tijdelijke, conjunctuurgevoelige banen (SCP 2006)

v. Lage uitstroom uit bijstand naar (laaggeschoold) werk. Voor (laaggeschoolde) personen die zijn aangewezen op een bijstandsuitkering is het niet eenvoudig een baan te bemachtigen. Dit geldt vooral voor de groep die al minimaal 1 jaar in de bijstand zit. Na één jaar heeft 28 procent van de bijstandontvangers een baan, maar daarna gaat de uitstroom naar werk langzaam; na 6 jaar heeft 46 procent (cumulatief) een baan gevonden. Door het UWV is de werkhervattingskans voor werklozen (WW-ers) ondezocht (tabel 1). De tabel laat zien dat voor de uitstroomkansen leeftijd, opleidingsniveau en geslacht bepalende factoren zijn.

³ Het gaat om het percentage schoolverlaters met maximaal MBO-1 niveau op de populatie 18-24 jarigen.

Tabel 1 Werkhervattingskansen, 2005

	Opleidingsniveau (%)			Totaal
	Laag	Midden	Hoog	
Mannen				
20-34 jaar	51	62	65	60
35-44 jaar	47	56	55	53
45-54 jaar	42	48	40	44
55-57,4 jaar	33	32	24	31
57,5 jaar en ouder	19	20	18	19
Mannen totaal	44	54	52	51
Vrouwen	30			
20-34 jaar	31	44	57	45
35-44 jaar	27	40	44	38
45-54 jaar	27	33	36	32
55-57,4 jaar	17	18	24	19
57,5 jaar en ouder	12	12	16	13
Vrouwen totaal	28	40	47	39
Totaal	37	49	50	46

Bron: UWV Kwartaal Verkenning 2007-1.

vi. Groot aandeel langdurige werkloosheid en herhalingswerkloosheid.

Problematisch aan de onderkant van de arbeidsmarkt is het stijgend aandeel langdurig werklozen. Meer dan 60% van de WWB-populatie is tenminste één jaar werkloos. Van het totale aantal WW-ers is de helft langdurig werkloos en van de personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering driekwart. Ook is herhalingswerkloosheid een knelpunt (SZW 2006) Gemeten over een periode van 6 jaar neemt 10% van de WWB-ers met het hoogste beslag (dus degenen die vaak een beroep op bijstand moeten doen) 34% van de totale duur en 40% van de totale bijstandsuitgaven voor zijn rekening. Van deze groep is 79% laagopgeleid.

Een andere manier om naar herhalingswerkloosheid te kijken is via de herinstroom. Van de WWB-ers die zijn uitgestroomd naar werk is na 6 jaar de helft weer werkloos.

vii. Oververtegenwoordiging in bepaalde sectoren. Bijna de helft van alle laagopgeleiden werkt in één van de genoemde bedrijfsklassen uit tabel 2. Er is derhalve sprake van een sterke concentratie van laagopgeleide werkgelegenheid. Op een iets hoger aggregatieniveau blijkt deze concentratie ook uit de verdeling naar segmenten. Laagopgeleiden zijn voor een belangrijk deel werkzaam in de secundaire (33%) en tertiaire sector (44%).

Een hoge concentratie van laaggeschoold werk in enkele sectoren brengt het gevaar met zich mee dat bij economische tegenwind laagopgeleiden meer dan gemiddeld hun baan verliezen. Dit is in de jaren tachtig gebeurd.

Doordat veel laagopgeleiden werkzaam waren in de industrie en deze sector in de jaren tachtig fors moest inkrimpen verloren veel laagopgeleiden, vooral niet-westerse allochtonen, hun baan. Een oververtegenwoordiging kan ook ongunstig zijn doordat de ene sector sneller groeit dan de andere. Zoals aangegeven zal de komende jaren de werkgelegenheid in de tertiaire en kwartaire sector sterker groeien dan in andere sectoren. Dit komt vooral door de vergrijzing en ontgroening van de Nederlandse bevolking. Door beide ontwikkelingen zullen – zo is de inschatting – de markt voor persoonlijke dienstverlening en de sectoren gezondheidszorg en onderwijs fors groeien. In de laatste twee sectoren is het aandeel laagopgeleiden minder dan het gemiddelde (zie ook sectie 4).

Tabel 2 Laagopgeleide werkenden naar bedrijfsklasse (top 5), 2005

	Aantallen (*1000)	% van totaal
Totaal	1.620	100
Waarvan		
Detailhandel (incl. reparatie)	203	13
Bouwnijverheid	176	11
Gezondheids- en welzijnszorg	141	9
Overige zakelijke dienstverlening	100	6
Vervoer over land	99	6
Totaal van de 5 sectoren	719	45

Bron: CBS.

Conclusie. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn er diverse knelpunten die verminderd moeten worden om de positie van laaggeschoolden te versterken. Deels bestaan de knelpunten uit omgevings- en/of institutionele factoren en deels uit persoonskenmerken. De vraag rijst hoe de positie van laagopgeleiden op langere termijn zal zijn.

4 Quo vadis?: toekomstige positie laagopgeleide werkenden

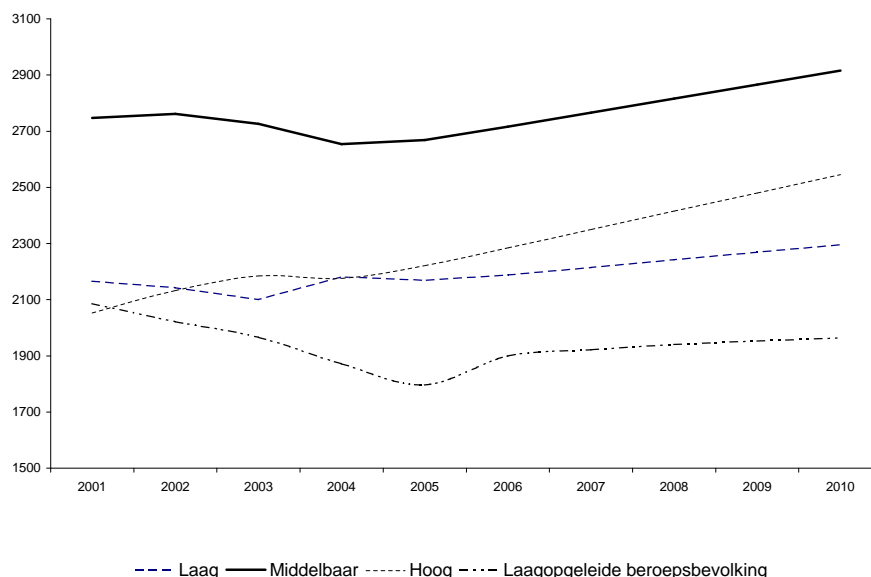
Voor de toekomstige positie van werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn in het bijzonder drie aspecten van belang: de verwachte werkgelegenheidsontwikkeling voor de sectoren en beroepen waar laagopgeleiden op dit moment werkzaam zijn; het effect van technologische vooruitgang (SBTC; skill biased technological change) op het vereiste kwalificatieniveau (*upgrading*); en de uitbreiding van de Europese Unie.

Verwachte werkgelegenheidsontwikkeling. De afgelopen jaren is het vereiste functieniveau van de werkgelegenheid toegenomen. De komende jaren zal deze trend zich naar verwachting voortzetten. Het CWI verwacht dat het aantal banen waarvoor een hoger opleidingsniveau (HBO/WO) vereist is tot 2010 met zo'n 65.000 banen per jaar zal toenemen. Voor banen op middelbaar en lager niveau bedragen deze aantallen respectievelijk 50.000 en 30.000 (CWI 2006). Het aantal banen waarvoor een hoger opleidingsniveau vereist is, neemt dus sneller toe dan het aantal banen waarvoor een laag opleidingsniveau voldoende is.

Ook het ROA (2006) verwacht een sterkere groei van de werkgelegenheid voor hoger opgeleiden, niet alleen omdat de sectoren waarin hoger opgeleiden werken harder groeien, maar ook omdat de upgradering van kwalificatievereisten nog door blijft gaan, zij het in een langzamer tempo dan in het verleden (zie figuur 1). Ten slotte laten ook analyses van het CPB (vier scenario's met de verwachte werkgelegenheids groei naar sector) zien dat de werkgelegenheid met name terug zal lopen in die sectoren waar nu veel laagopgeleiden werken (CPB 2004). De RWI en HBO-raad gaan uit van een beperkte toename van laaggeschoold werk.

Voor een inschatting van de toekomstige arbeidsmarktpositie van werkenden aan de onderkant is naast de vraagzijde ook de aanbodzijde van belang. Aan de aanbodzijde wordt verwacht dat de aandelen hoger en middelbaar opgeleiden in de beroepsbevolking tot 2010 licht zullen toenemen ten koste van de lager opgeleiden. Omdat dus de vraag naar hoger- en middelbaar opgeleiden sterker stijgt dan die naar lager opgeleiden, verslechtert de relatieve positie van de laagopgeleiden.

Figuur 1 Ontwikkeling aantal banen naar opleidingsniveau en ontwikkeling laagopgeleide beroepsbevolking, 2000-2010



Bron: HBO-Raad en RWI (2006).

In sectie 2 is geconcludeerd dat er op de middellange termijn op macro niveau in kwantitatief opzicht voldoende banen voor laagopgeleiden zijn. Hierbij dient wel gewezen te worden op de mogelijke verdringing van laagopgeleiden door beter opgeleiden. Ook nu zijn er beter opgeleiden die functies vervullen op een laag niveau. Het gaat hierbij vooral om MBO-ers, maar ook HBO-ers en universitair opgeleiden vervullen laaggeschoolde functies (vooral vrouwen), omdat zij geen baan kunnen vinden die aansluit bij hun opleiding of slechts enkele uren per week willen werken. Zo zijn volgens het ROA de perspectieven van vooral hoger opgeleiden in de sectoren landbouw en economie matig tot slecht te noemen. Momenteel wordt bijna 40 procent van de banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt bezet door personen met MBO-2 niveau of hoger.

Niettemin zijn wij van mening dat voor de werkgelegenheidsperspectieven van laagopgeleiden op middellange termijn twee conclusies getrokken kunnen worden:

1. Er zijn voldoende banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.
2. Nog meer dan nu het geval is, zal sprake zijn van een kwalitatief probleem aan de onderkant van de arbeidsmarkt; de arbeidsmarkt en onderwijs sluiten onvoldoende op elkaar aan (zie ook hieronder).

Skill biased technological change (SBTC) en upgrading. SBTC en upgrading van het vereiste kwalificatieniveau leiden tot een afname van de

relatieve vraag naar laaggeschoolde arbeid en een toename van de vraag naar hooggeschoolde arbeid. Deze upgradering houdt verband met de inzet van nieuwe technologieën die meer kwalificaties vereisen voor een efficiënte inzet van mensen. Daarnaast wordt het tempo van upgradering bepaald door met de inzet van nieuwe technieken samenhangende organisatorische veranderingen. Het toekomstige tempo van upgradering is van aanzienlijk belang voor de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden. Hoewel het ROA verwacht dat de upgradingsnelheid gaandeweg zal afnemen, kunnen hierover volgens de SER nauwelijks harde uitspraken worden gedaan (SER 2006).

Ook al blijft het aandeel laaggeschoold werk de komende jaren (in macro perspectief) vrij constant, dan nog kan sprake zijn van een verslechtering van de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden. De toekomstperspectieven hangen namelijk sterk af van persoonsgebonden kenmerken, zoals leeftijd, opleidingsniveau en vaardigheden. Steeds meer nadruk komt te liggen op o.a. sociale vaardigheden. Van laagopgeleiden die hun kennis en vaardigheden niet bijhouden zal de arbeidsmarktpositie zodoende verslechteren. Dit geldt ook voor laagopgeleide werklozen die geen scholing volgen.

Uitbreiding Europese Unie. Per 1 mei 2007 zijn de grenzen geopend voor werknemers uit de Midden- en Oost-Europese landen. Of dit gevolgen zal hebben voor de werkloosheid, is afhankelijk van het aantal MOE-werknemers dat zich op de Nederlandse arbeidsmarkt zal aanbieden. Riley en Wheel (2006) hebben dit onderzocht voor het Verenigd Koninkrijk. Hun conclusie is dat een toename van het arbeidsaanbod met 0,5% op korte termijn leidt tot een stijging van de werkloosheid met 0,2% à 0,3%. Omdat migranten vooral laaggeschoold werk accepteren, kan de werkloosheid iets hoger uitvallen. Op lange(re) termijn verdwijnt deze doordat de lonen zich zullen aanpassen aan de nieuwe economische situatie.

Voor Nederland correspondeert een extra arbeidsaanbod van 0,5% met 36.000 personen. Dit aantal wordt zeer waarschijnlijk gehaald. De 'aanbodschok' kan ten koste gaan van de werkgelegenheid voor laaggeschoolden. Echter, dit betekent niet per definitie een negatief werkgelegenheids-/werkloosheidseffect. Momenteel staan 225.000 vacatures open, waarvan voor 10% een lage opleiding vereist is. Voorzover voor deze vacatures geen binnenlands aanbod beschikbaar is en deze bezet worden door arbeidsmigranten, ontstaat extra economische groei en daarmee extra werkgelegenheid. Anders gezegd: de werkloosheid stijgt alleen als (potentiële) Nederlandse werknemers van banen worden verdrongen door arbeidsmigranten.

Het lijkt erop dat in de afgelopen jaren geen sprake is geweest van verdringing door migranten. In 2004 bijvoorbeeld, waren bijna 100.000 banen bezet door tijdelijke Oost-Europese arbeidsmigranten (Corpeleijn 2006). Blijkbaar slagen CWI en gemeenten er niet in bijstandsontvangers op deze (in meerderheid uitzend-) banen te plaatsen.

Ook in 2005 en 2006 waren er veel tewerkstellingsvergunningen nodig om vacatures te vervullen. Medio 2006 stonden er bij CWI 57.000 vacatures open waarvan 22.000 voor laaggeschoolden. Hier zien we dat onderwijs en arbeidsmarkt onvoldoende aansluiten. Een deel van de niet-werkende werkzoekenden heeft de vereiste opleiding, maar slaagt er niet in een baan te bemachtigen. Uit kolom 4 van tabel 3 blijkt dat er negen laaggeschoolde werkzoekenden per (bij het CWI aangemelde) vacature voor laaggeschoolden staan.

Tabel 3 Vraag- en aanbodverhouding bij CWI naar beroep media 2006

Beroepen	NWW-ers	Openstaande vacatures	Aanbod-vraagverhouding
Lagere agrarische beroepen	10.573	2.180	4,9
Lagere technische beroepen	34.657	7.185	4,8
Lagere transport beroepen	40.855	4.333	9,4
Lagere administratieve, commerciële beroepen	64.991	4.224	15,4
Lagere beveiligingsberoepen	5.516	781	7,1
Lagere verzorgende beroepen	36.604	28.55	12,8
Overige lagere beroepen	1.361	179	7,6
Totaal beroepen lager niveau	194.557	21.737	9,0

Bron: CWI, Kerngegevens. De Arbeidsmarkt in Nederland Juni 2006, Amsterdam, 2006.

Conclusie. De meningen over de toekomstige arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden lopen uiteen. Niettemin kan worden geconcludeerd dat er op macro-niveau de komende jaren geen tekort aan laaggeschoolde banen ontstaat (figuur 1). Op individueel niveau echter kan de toekomstpositie verslechteren. Dit komt doordat de vereisten voor laaggeschoold werk zullen veranderen en doordat de werkgelegenheid vooral in de dienstverlenende sectoren, zoals gezondheidszorg, onderwijs en de markt voor persoonlijke dienstverlening, zal groeien. Laaggeschoolden zullen hun kennis en vaardigheden regelmatig moeten aanvullen via scholing, om het risico op baanverlies te verminderen respectievelijk de kans op een baan te vergroten. Kortom: kwantitatief is de toekomstige arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden niet ongunstig, maar in kwalitatief opzicht kan deze verslechteren.

5 Richtingen voor beleid

Ter verbetering van de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden moeten belemmeringen voor hun arbeidsdeelname zoveel mogelijk worden weggenomen. Voor de onderkant van de arbeidsmarkt betekent dit dat aan twee voorwaarden moet worden voldaan. Ten eerste, een zodanige hoogte van het netto besteedbaar inkomen van werkenden in laaggeschoolde banen dat er bij werkaanvaarding sprake is van een inkomensvoortgang ten opzichte van de uitkering (armoedeval). Ten tweede, een niveau van de totale loonkosten in overeenstemming met de productiviteit van werknemers (productiviteitsval). Op basis van deze uitgangspunten is een top-10 van beleidsaanbevelingen samengesteld (tabel 4). Het gaat om beleidsmaatregelen of activiteiten die we wenselijk achten voor de onderkant van de arbeidsmarkt.⁴

Tabel 4 Wenselijke beleidsmaatregelen voor de onderkant van de arbeidsmarkt

Vraagstimulering	
i	Invoering participatieplaatsen
ii	Verlaging marginale tarieven loonbelasting / Markt voor persoonlijke dienstverlening
iii	Aanpassing ontslagstelsel
Aanbodstimulering	
iv	Invoering inkomensafhankelijke arbeidskorting
v	Aanpassing inkomensafhankelijke regelingen
Kwalificatieniveau	
vi	Landelijk stelsel vve-voorzieningen, verbetering onderwijs- en/of beroepskeuzevoorlichting, extra stageplaatsen en onderwijsbegeleiding
vii	(Om-, op- of bij-)scholing van werkenden
viii	(Kortdurende) scholing van werkzoekenden op knelpuntberoepen
Re-integratie/Matching vraag en aanbod	
ix	Informatieverstrekking effectiviteit re-integratie
x	Uitbreiding re-integratie onderkant WWB-populatie (meer langdurig werklozen)

Als sprake is van een te hoog prijskaartje voor het aannemen van laaggeschoolden, dan ligt een eerste mogelijke reactie in het (*de facto*) verlagen van het wettelijk minimumloon. Deze weg is de afgelopen decennia (ook

⁴ Dit artikel is afgerond voordat het Coalitieakkoord van het huidige kabinet uitkwam.

nog in 2004 en 2005 vanwege het beleid van ontkoppeling) bewandeld, waardoor de betekenis van het minimumloon voor de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt zeer beperkt is geworden. Van een verdere verlaging van het wettelijk minimumloon is derhalve het werkgelegenheidseffect klein; een WML-verlaging van 10 procent leidt tot een werkgelegenheidsgroei (op lange termijn) van slechts 0,1 procent (gemeten in personen en in fulltime-equivalenten; fte's (CPB 2006)). Er zijn echter personen waarvan de productiviteit achterblijft bij het wettelijk minimumloon, zodat werkgevers hen niet aannemen. Om voor deze groep toetreding tot de arbeidsmarkt mogelijk te maken, is het nodig dat de loonkosten worden verminderd en/of mogelijkheden tot sociale activering worden geboden, zodat deze personen deelnemen aan de maatschappij. Tot laatstgenoemde groep behoren de 'participatieplaatsen'.

i. Invoering participatieplaatsen. Uitgangspunt van de WWB is dat iedereen die kan werken aan de slag moet. Verreweg de meeste mensen met een (bijstands-)uitkering hebben geen re-integratietraject nodig. Zij vinden – soms met een steuntje in de rug van het CWI /gemeenten – op eigen kracht een baan. Dat geldt echter niet voor iedereen. Ook al trekt de economie aan en verkraapt de arbeidsmarkt, er is toch een groep mensen voor wie reguliere arbeid op korte termijn niet tot de mogelijkheden behoort, ook niet met inzet van hulp in de sfeer van de arbeidstoeleiding zoals sollicitatietrainingen, bemiddeling of scholing. Tegelijkertijd wordt het niet als alternatief gezien om deze mensen werkloos thuis te laten zitten met een uitkering. Niemand moet (onnodig) worden afgeschreven. Oogmerk is hen toegang te bieden tot de arbeidsmarkt of hen – indien dit niet direct lukt – in staat te stellen zich op andere wijze maatschappelijk nuttig te maken. Hiertoe bieden participatieplaatsen een goede mogelijkheid.

Voor participatieplaatsen is een wetsvoorstel uitgewerkt (dat is aangehouden door de Eerste Kamer). Het wetsvoorstel participatieplaatsen biedt gemeenten meer duidelijkheid over mogelijkheden van werken met behoud van uitkering en geeft meer zekerheid dat uitkeringsgerechtigden, onder bepaalde voorwaarden, gedurende langere perioden werkzaamheden kunnen verrichten met behoud van uitkering. Participatieplaatsen zijn bedoeld voor bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Op een participatieplaats kunnen ze werken aan hun terugkeer naar de arbeidsmarkt. Uitgangspunt daarbij is dat recht wordt gedaan aan de beleidsvrijheid die gemeenten met de WWB hebben gekregen als het gaat om re-integratie. Dit betekent concreet dat de invulling van de doelgroep, indicatiestelling en inhoud en omvang van de werkzaamheden de verantwoordelijkheid is van de gemeenten. In principe verricht de bijstandsgerechtigde maximaal twee jaar werkzaamheden in een participatieplaats. In het

huidige voorstel mogen gemeenten de duur twee keer met een jaar verlen- gen. Dit kan alleen in het uitzonderlijke geval dat iemand, na twee jaar, niet klaar is voor het maken van een volgende stap in zijn terugkeer naar de arbeidsmarkt. Participatieplaatsen kunnen worden ingevuld bij zowel een gemeentelijke instelling als een werkgever in het bedrijfsleven.

ii. Vermindering werkgeverspremies sociale zekerheid. Dit betreft de uitsluiting van de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen (WW, ZW en WIA) voor werknemers die per maand minder verdienen dan 20 procent van het wettelijk minimumloon. De uitsluiting van de verzekeringsplicht betekent dat voor deze groep geen premies betaald hoeven te worden en dat ze geen aanspraak kunnen maken op een uitkering. Door het afschaffen van de verzekeringsplicht dalen de administratieve lasten en de bruto loonkosten voor de werkgever. Dit kan de arbeidsvraag verhogen en de arbeidsparticipatie bevorderen. Hierbij geldt overigens dat het werkgelegenheidseffect relatief klein is. Volgens het EIM stijgt de werkgelegenheid met per saldo 1.100 fte's. Vooral de detailhandel, horeca en de zorgsector profiteren hiervan (EIM 2006).

Hoe hoger het inkomen is waarvoor geen verzekeringsplicht geldt, hoe hoger het effect op de werkgelegenheid. Bij een loon van 30 procent van het minimumloon bijvoorbeeld, is het werkgelegenheidseffect 2.200 fte's en bij 40 procent 3.500 fte's. Een nadeel van deze varianten is een toene- mend aantal onverzekerde werknemers.

Over de '20%-variant' is advies gevraagd aan de SER. Dit advies is in- middels beschikbaar.

iii. Versoepeling ontslagstelsel. De arbeidsmarktpositie van laagopgelei- den is extra kwetsbaar omdat ze, eenmaal ontslagen, lastig weer aan het werk komen; laagopgeleiden zijn typische outsiders. Een (verdere) versoepeling van het ontslagstelsel kan dit probleem verzachten. Daarbij zijn een verdere verkorting van de opzegtermijn en een verlaging van de hoogte van ontslagvergoedingen het meest voor de hand liggend. Wanneer de kos- ten van ontslag voor werkgevers dalen, zullen ze minder huiverig zijn 'ri- sicogroepen' zoals laagopgeleiden aan te nemen, blijkt uit het OESO- onderzoek Employment Outlook 2004. Omdat ze ook gemakkelijker kun- nen worden ontslagen, versterkt het bovendien de prikkel voor werkne- mers om zich te scholen.

Overigens is het totale werkgelegenheidseffect van versoepeling van de ontslagwetgeving beperkt. Volgens onderzoek van het CPB leidt een ver- mindering van de werkgelegenheidsbescherming met 21% (via verlaging van de Employment Protection Index van 2,3 naar 1.8) tot een afname van de werkloosheid met 0,2% (uitgaande van een werkloosheid van 5% (CPB

2006a)). Een indexcijfer van 1,8 stemt overeen met het niveau van werkgelegenheidsbescherming in Denemarken.

iv. Invoering inkomensafhankelijke arbeidskorting. De huidige arbeidskorting kent een opbouw tot wettelijk minimumloonniveau, waarna deze in hoogte constant blijft. Een inkomensafhankelijke arbeidskorting (IAK) kenmerkt zich doordat deze vanaf een bepaald inkomensniveau weer wordt afgebouwd. Wanneer het budget dat hiermee vrijvalt wordt ingezet om de korting op een lager inkomensniveau te verhogen, dan ontstaat extra arbeidsaanbod en werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een IAK kent als nadeel dat de totale werkgelegenheid daalt vanwege een oploop van de marginale druk hogerop in het loongebouw, namelijk vanaf het niveau waar de korting wordt afgebouwd. Er wordt dus door inzet van een IAK per saldo geen/weinig extra werkgelegenheid gecreëerd, maar er vindt wèl een verschuiving plaats van werkgelegenheid naar de onderkant van de arbeidsmarkt.

v. Aanpassing inkomensafhankelijke regelingen. Door een cumulatie van belastingen/premies en (de afbouw van) inkomensafhankelijke regelingen is er (ook) aan de onderkant van de arbeidsmarkt sprake van een hoge marginale druk. Momenteel wordt deze in belangrijke mate nog bepaald door de huursubsidie. Verlaging van de marginale druk door bijvoorbeeld aanpassing van het afbouwtraject van de huursubsidie of door deze tijdelijk te maken versterkt de prikkel tot werkaanvaarding aan de onderkant.

vi. Landelijk stelsel vve-voorzieningen, verbetering onderwijsvoorziening / beroepskeuze, extra stageplaatsen en onderwijsbegeleiding. Nog voordat niet-westerse allochtone jongeren op de basisschool komen, heeft een deel van hen al een taal- en/of ontwikkelingsachterstand. Een instrument dat hierop inspeelt is voor- en vroegschoolse educatie (vve). Dit instrument wordt ingezet vanaf de peuterspeelzaal tot de eerste twee groepen van het basisonderwijs en is erop gericht genoemde achterstanden te verminderen. Door de SER (2007) zijn op vve-terrein aanbevelingen gedaan, die wij onderschrijven, namelijk:

1. Realisatie van een landelijk dekkend aanbod van kwalitatief hoogwaardige vve-voorzieningen voor allochtone kinderen (met ontwikkelings- en taalachterstand).
2. Optimalisatie en integratie van pedagogische programma's voor opvoedondersteuning en ontwikkelingsstimulering in vve-programma's.

3. Informeren van (allochtone) ouders van het grote nut van vvoorzieningen.

Nog relatief veel jongeren maken een verkeerde opleidingskeuze.⁵ Dit is vaak door onwetendheid over de vraag van het bedrijfsleven naar diploma's. Het gevolg hiervan is dat jongeren voortijdig de school verlaten of op een te laag opleidingsniveau instromen. Eerder in dit artikel is aangegeven dat niet-westerse allochtone jongeren oververtegenwoordigd zijn in de groep voortijdige schoolverlaters. Deels wordt de schooluitval onder hen veroorzaakt door een tekort aan stageplaatsen, waardoor zij gedwongen worden hun opleiding voortijdig te staken. Om deze onnodige schooluitval te voorkomen is het van belang dat werkgevers aangemoedigd worden stages voor allochtone jongeren aan te bieden.

Het opleidingsniveau van ouders en hun kinderen zijn positief gecorreleerd. Dat wil zeggen dat ingeval de ouders laag zijn opgeleid, de meerderheid van de kinderen ook een laag opleidingsniveau heeft (Herweijer 2006). Vooral de ouders van niet-westerse allochtone jongeren zijn gemiddeld laag opgeleid. Hierdoor stromen deze jongeren vaak op een (te) laag onderwijsniveau in; van alle allochtone jongeren gaat 71 procent naar het VMBO, terwijl dit bij autochtone jongeren 53 procent is. Vooral voor niet-westerse allochtone jongeren is zodoende een goede onderwijs- en beroepskeuzevoorlichting van belang. Ook is een goede studiebegeleiding noodzakelijk. Het onderwijsrendement (HBO en universiteit) ligt voor allochtonen namelijk 20%-punten lager dan voor autochtonen. Hier ligt nog een belangrijke uitdaging voor de onderwijswereld. Positief is dat steeds meer universiteiten en hogescholen voorzieningen voor (niet-westerse) allochtonen creëren, zoals studiegroepen. Dit vergroot hun kans op het behalen van de eindstreep.

vii. (Op-, om- of bij-)scholing van werkenden. Werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt verkeren in een kwetsbare positie. Ze werken voor een belangrijk deel in sectoren en beroepen waarvoor de verwachte werkgelegenheidsontwikkeling de komende jaren ongunstig is. Dat geldt in het bijzonder voor laagopgeleide mannen werkzaam in de landbouw en industrie. Daar komt bij dat het vereiste kwalificatieniveau (onafhankelijk van de werkgelegenheidsontwikkeling) de komende jaren nog zal blijven stijgen. Hoewel de impact van deze factoren met onzekerheden is omgeven, staat buiten discussie dat de arbeidsmarktpositie van werkenden aan de onderkant verder moet worden versterkt.

Zowel om-, op- of bijscholing kunnen een bijdrage leveren:

⁵ Tripartiet akkoord Werktop, december 2005.

- Omscholing biedt een antwoord op veranderingen in de werkgelegenheidsstructuur. Werkenden in kwetsbare sectoren of beroepen kunnen dan eenvoudiger overstappen naar segmenten waar de perspectieven gunstiger zijn.
- Opscholing is erop gericht om laagopgeleiden niet verder bij het tempo van upgrading achterop te laten raken. Opscholing hoeft niet te betekenen dat laagopgeleiden tenminste een middelbaar opleidingsniveau behalen. Het betekent wél dat het opleidingsniveau zodanig moet zijn dat aan het vereiste kwalificatieniveau voor banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan worden voldaan. Dat kunnen hogere kwalificaties zijn (upgrading), maar ook een ander soort kwalificaties. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het toegenomen belang van sociale vaardigheden.
- Bij bijscholing gaat het vooral om een levenlang leren. Momenteel bedraagt de deelname aan een leven lang leren 16 procent (gemeten als percentage van de totale bevolking van 15-65 jaar). Dit is ruim boven het gemiddelde van de EU-25 (10 procent), maar te weinig om de doelstelling van 20% in 2010 te realiseren.

Bij het scholen van werkenden (en werkzoekenden) zal naar onze mening het beroepsonderwijs een grotere rol moeten gaan spelen. Dat betekent dat het bedrijfsleven en werknemers niet alleen met ingang van 1 september terecht moeten kunnen op school, maar dat er meerdere instroommomenten mogelijk moeten zijn en onderwijsinstellingen desgewenst maatwerk leveren bij voldoende afname. Door flexibeler te worden kan het onderwijs beter inspelen op de behoefte aan scholing onder werkenden. Bijvoorbeeld van diegenen bij wie via een procedure van Erkenning van eerder verworven competenties (EVC) is vastgesteld dat zij nog maar enkele vaardigheden missen om een diploma te halen. Een diploma biedt vaak toegang tot een betere functie, waardoor er weer ruimte ontstaat voor instroom van lager opgeleiden.

viii. Scholing van werkzoekenden (op knelpuntberoepen). Personen zonder startkwalificatie hebben een groter werkloosheidsrisico en zijn oververtegenwoordigd in flexibele arbeidsrelaties. Van de werkzoekenden heeft bijna de helft geen startkwalificatie. Geconstateerd is dat een aanzienlijk deel van de uitkeringsgerechtigden die naar werk zijn bemiddeld, vroeg of laat weer terugkeren in de SUWI-keten. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat re-integratiepartijen zich vooral richten op ‘schadelastbeperking’ op de korte termijn en daardoor minder gericht zijn op het bewerkstelligen van een duurzame arbeidsmarktpositie voor hun cliënten. Hoewel

soms wordt getwijfeld aan de effectiviteit van scholing bij re-integratie blijkt dat, mits goed ingezet, scholing effectief kan zijn. Scholing in combinatie met (uitzicht op) werk heeft de grootste kans van slagen. Dergelijke vraaggerichte scholing, dus in overleg met werkgevers, wordt steeds vaker toegepast. Scholing om de scholing (ofwel 'scholing op voorraad') heeft in veel gevallen een averechtse uitwerking op het vlot bemiddelen van werkzoekenden. Niet alleen sluit de gevolgde scholing vaak niet goed aan bij de wensen van werkgevers, ook zijn werkzoekenden geneigd het zoeken naar werk voor de duur van het scholingstraject te staken.

Bezien moet worden hoe re-integratiepartijen kunnen worden geprikkeld om, in overleg met (toekomstige) werkgevers, meer oog te hebben voor het realiseren van een duurzame positie op de arbeidsmarkt voor hun cliënten. Dit kan bijvoorbeeld door bij het bemiddelen naar werk het volgen van een opleiding in combinatie met (uitzicht op) werk, het halen van een startkwalificatie en/of het voltooiën van een leer-/werktraject te belonen. Interessant is de Belgische aanpak. Daar wordt een aantal knelpuntberoepen vastgesteld waarvoor werklozen kortdurig worden geschoold. Deze gerichte scholing van werkzoekenden achten we ook voor de Nederlandse situatie aan te bevelen. Het gaat hierbij om kortdurende cursussen (in plaats van een langdurige scholingsperiode) voor werklozen die wel de vereiste 'papieren' hebben maar lang langs de zijlijn van de arbeidsmarkt hebben gestaan, waardoor hun kwalificaties zijn verouderd. Een gerichte (opfris)cursus kan deze personen weer inzetbaar maken.

ix. Informatie effectiviteit re-integratie. Gemeenten zijn in de afgelopen twee jaar voor korte-termijnresultaten (quick wins) gegaan, dat wil zeggen re-integratie van het bovenste deel van het WWB-bestand. Om gemeenten te stimuleren re-integratietrajecten ook in te zetten voor langdurig werklozen, is het nodig informatie te verstrekken over de effectiviteit van re-integratie van deze groep. Gemeenten hebben nog onvoldoende zicht op het rendement van investeringen in de onderkant van het WWB-bestand (Vogels 2006). Momenteel is slechts 41 procent van de door Divosa onderzochte gemeenten van mening dat de opbrengst van re-integratie hoger is dan de kosten (Divosa 2006).

x. Uitbreiding re-integratietrajecten voor langdurig werklozen. Veel gemeenten staan nu voor de uitdaging om werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (de onderkant van het WWB-bestand) te re-integreren. Gemeenten zullen deze uitdaging op moeten pakken, om het aantal mensen met een bijstandsuitkering verder te verminderen. Het kan hierbij gaan om re-integratie richting werk, terug naar school, sociale activering etc. Bij laatstgenoemde maatregel kan het voor gemeenten lonen om contact te

zoeken met sociale ondernemers. Sociale ondernemingen hebben een economische en sociale doelstelling. Bij een sociale doelstelling gaat het bijvoorbeeld om het creëren van werk voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, het leveren van producten en diensten voor mensen met weinig financiële draagkracht en het bijdragen aan een beter milieu. Sociale ondernemers zijn vooral actief op het gebied van buurtbeheer, klusdiensten en persoonlijke dienstverlening, kringloop, horeca, buurtsupers, ambachtelijk werk en de verkoop van (soms zelf gemaakte) producten (Smit et al. 2007).

6 Slot

Voor een effectieve aanpak van de hoge werkloosheid en lage arbeidsdeelname van laaggeschoolden, is het nodig dat maatregelen worden genomen die aansluiten op de knelpunten voor deze groep. In dit artikel zijn tien maatregelen uitgewerkt die wij het meest perspectiefrijk achten. Hierbij gaat het uitdrukkelijk om maatregelen die niet uitsluitend door de overheid moeten worden genomen. De samenwerking tussen lokale partijen (zoals sociale partners, gemeenten, CWI, UWV en onderwijsinstellingen) en hun activiteiten zijn van cruciaal belang. Werkgevers zullen bijvoorbeeld voor extra banen voor werkloze laaggeschoolden moeten zorgen, onderwijsinstellingen zullen meer moeten samenwerken met het bedrijfsleven, gemeenten zullen zich moeten toeleggen op nog meer activering van werklozen met bijstand (nog te veel vacatures waarvoor een laag opleidingsniveau is vereist zijn moeilijk vervulbaar) etc. Alleen door gezamenlijke inspanningen is het mogelijk dat er niet alleen in kwantitatief opzicht voldoende arbeidsplaatsen voor laaggeschoolden zijn, maar ook in kwalitatief opzicht. Voor langdurig werklozen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt zal ingezet moeten worden op sociale activering, zoals werken met behoud van uitkering. Hiervoor kunnen participatieplaatsen (en andere vormen van gesubsidieerde arbeid) ingezet worden.

Auteurs

De auteurs zijn werkzaam bij de directie Arbeidsmarkt van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij bedanken hun collega's Dick Hagoort en Wouter Roorda voor hun constructieve bijdrage.

Literatuur

- Bekker, S., P. Ester en T. Wilthagen, 2005, *Jong en Oud op de Arbeidsmarkt. Generaties, Transitie en Levensloop*, OSA, Tilburg.
- Corpeleijn, A., 2006, Migranten en Werknemers uit de Oost-Europese Lidstaten van de Unie, *CBS, Sociaal-Economische Trends*, 4e kwartaal 2006: 31-37.
- CPB, 2004, *Vier Vergezichten op Nederland*, Den Haag.
- CPB, 2006, Effecten van Enkele Varianten voor het SER-Secretariaat, 23 november 2006 (CONCEPT).
- CPB, 2006a, Reinventing the Welfare State, nr. 60, Den Haag.
- Centrum Werk en Inkomen (CWI), 2006, Arbeidsmarktprognose 2005-2010, Den Haag.
- Centrum Werk en Inkomen (CWI), 2006a, Arbeidsmarktprognose 2006-2011, Den Haag.
- Dagevos, J., S. Hoff en A. Soede, 2006, Minderheden in de Middenklasse, in: *Investeren in Vermogen*, SCP, Den Haag.
- Divosa, 2006, Aan de Slag met het Werkdeel. Achtergronden van de Besteding van het Werkdeel, Amsterdam.
- EIM, 2006, Kleine Baantjes uit de Personenkring Werknemersverzekeringen. Werkgelegenheid en Budgettaire Effecten van de Uitsluiting van de Verzekeringsplicht voor Werknemersverzekeringen voor Personen met een kleine Baan, Zoetermeer.
- Herweijer, L., 2006, Op weg naar een Hogeronderwijsdiploma; in: *Investeren in Vermogen*, SCP, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2006, Patronen van Werk en Gebruik van Sociale Regelingen, Werkdocument 362, Den Haag.
- Molnár, H. en C. Sierman, 2006, Hoeveel Ouderen Willen Werken?, in: *CBS, Sociaal-Economische Trends*, 4e kwartaal 2006: 56-58.
- Riley, R. en M. Wheal, 2006, Commentary: Immigration and its Effects, in: *National Institute Economic Review*, nr. 198: 4-9.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), 2006, De Arbeidsmarkt naar Opleiding en Beroep tot 2010, Maastricht.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), 2005, Schoolverlaters tussen Onderwijs en Arbeidsmarkt 2005, Maastricht.
- Raad voor Werk en Inkomen - RWI, 2005, Omdat Iedereen Nodig Is, Den Haag.
- Sociaal Economische Raad - SER, 2007, Niet de Afkomst, maar de Toekomst. Naar een Verbetering van de Arbeidsmarktpositie van Allochtone Jongeren, Den Haag.
- Sociaal Economische Raad (SER), 2006, Welvaartsgroei Voor en Door Iedereen, Thema arbeidsmarktperspectieven Laaggeschoolden en Ontwikkeling Kwalificatiestructuur Beroepsbevolking, Den Haag.
- SCP en CBS, 2005, Armoedemonitor 2005, Den Haag.
- SCP, 2006, Hoge (Jeugd)werkloosheid onder Etnische Minderheden, Den Haag.
- SEO, 2006, De Weg naar Werk, Den Haag.

- Smit A.A. e.a., 2007, Lokale Overheid en Sociale Economie, Samenwerken met Sociale Ondernemers bij Werkgelegenheidsbeleid, TNO.
- Stegeman H.en A. van Vuren, 2006, Wet Werk en Bijstand: Een Eerste Kwantificering van Effecten, CPB Document 120.
- Tripartiet akkoord Werktop, 2005, Tripartiete Beleidsinzet op het gebied van Scholing en Werk, december 2005.
- VNO-NCW, 2006, Samen naar Lissabon. De Ontwikkeling van het Onderwijs op Middellange Termijn, Den Haag, 2006.
- Vogels E. e.a., 2006, WWB; van Vliegende Start naar Blijvend Succes, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Vries M. de, 2006, De Positie van Ouderen Blijft Zwak, in: *CBS: Arbeidsmarkt-journaal*, nr. 1: 7-8.
- Vries R. de, 2006, Langdurige Werkloosheid in Nederland, in: *CBS: Sociaal-Economische Trends*, 4e kwartaal: 19-24.

De arbeidsmarktpositie van Turken in Nederland en Duitsland

Rob Euwals, Jaco Dagevos, Mérove Gijsberts, Hans Roodenburg

In deze studie vergelijken we de arbeidsmarktpositie van Turkse immigranten met die van autochtonen in zowel Nederland als Duitsland. We vinden dat de Turkse immigranten minder vaak een baan, minder vaak een vaste aanstelling en minder vaak banen met een hogere beroepsstatus hebben dan autochtonen. In beide landen verklaart het lagere niveau van de opleiding en de leeftijdsverdeling van de Turken een deel van de achterstandspositie. Het gestandaardiseerde verschil, ofwel het verschil na rekening te hebben gehouden met de geobserveerde individuele karakteristieken, in de werkgelegenheid en de vaste banen blijft echter groot in Nederland, terwijl het gestandaardiseerde verschil in de beroepsstatus juist groot blijft in Duitsland. Taalbeheersing is in beide landen belangrijk voor beroepsstatus, maar het kan de verschillen in arbeidsmarktpositie tussen de twee landen moeilijk verklaren. Wel is het aannemelijk dat verschillen in gevoerd immigratiebeleid een belangrijke rol spelen in het verklaren van verschillen in de achterstand in de beide landen, en dan met name voor werkgelegenheid onder de Turkse mannen.

1 Inleiding¹

De integratie van etnische minderheden staat in veel landen, waaronder Nederland en Duitsland, hoog op de politieke agenda. In beide landen heerst het gevoel dat het eigen immigratie- en integratiebeleid heeft gefaald. Nederland gold tot eind jaren negentig als relatief buitenlander-

¹ Dit artikel is gebaseerd op een gezamenlijk CPB-SCP project, dat heeft geleid tot de publicaties Dagevos e.a. (2006a), Euwals e.a. (2006) en Euwals e.a. (2007). De auteurs bedanken Peter Kooiman, Wolter Hassink, Pierre Koning, Daniel van Vuuren en een anonieme referent voor commentaar.

vriendelijk vanwege het tolerante beleid, maar het beeld van tolerantie is de afgelopen jaren drastisch gewijzigd. Daarentegen gold Duitsland juist altijd als minder buitenlandervriendelijk, onder andere vanwege meerdere in de pers breed uitgemeten incidenten met buitenlanders. Opvallend genoeg laat onderzoek zien dat in Duitsland immigranten een positieve bijdrage leveren aan de verzorgingsstaat, terwijl dat in Nederland niet het geval is.² Dit leidt tot een aantal vragen: in welk land doen de minderheden het beter op de arbeidsmarkt, in Nederland of in Duitsland? Wat zijn verklaringen voor verschillen in het succes van minderheden tussen de landen? Welke rol speelt een individuele vaardigheid als de beheersing van de taal van het gastland? En welke rol heeft beleid gespeeld?

De vergelijking van de integratie van minderheden tussen landen is moeilijk, ook tussen Duitsland en Nederland. Twee aspecten spelen een rol. Ten eerste hebben de twee landen voor een deel verschillende groepen immigranten: terwijl Duitsland bijvoorbeeld veel *Aussiedler* heeft opgenomen, heeft Nederland veel immigranten uit de (voormalige) koloniën ontvangen. Ten tweede verschilt de definitie van een immigrant tussen de twee landen: terwijl Duitsland de nationaliteit als criterium hanteert, hanteert Nederland het geboorteland van één van de ouders als criterium (*allochtonen*). Dit onderzoek komt aan beide problemen tegemoet. En wel door één specifieke groep immigranten te beschouwen, de Turken, gebruikt makend van één definitie voor immigranten, gebaseerd op het geboortelandcriterium. De Turken vormen een interessante groep omdat ze in beide landen tot de grootste groepen immigranten behoren. Een vergelijking is mogelijk omdat beide landen over een goed onderzoeksbestand beschikken voor deze specifieke groep.

Het is op voorhand duidelijk dat in vergelijking met autochtonen de Turken het minder goed doen op de arbeidsmarkt. Dat geldt voor de eerste en de tweede generatie. Hiernaar is reeds veel onderzoek gedaan.³ Het thema van dit onderzoek is: in welk land doen de Turken het op de arbeidsmarkt beter, ofwel minder slecht? In het artikel bespreken we eerst de recente geschiedenis en het gevoerde beleid in beide landen. Daarna vergelijken we de positie van de Turken op de arbeidsmarkt met die van autochtonen in beide landen. We houden hierbij rekening met de verschillen in samenstelling, bijvoorbeeld in demografie en opleiding, van de verschillende groepen. Vervolgens bekijken we ook de rol van taalbeheersing.

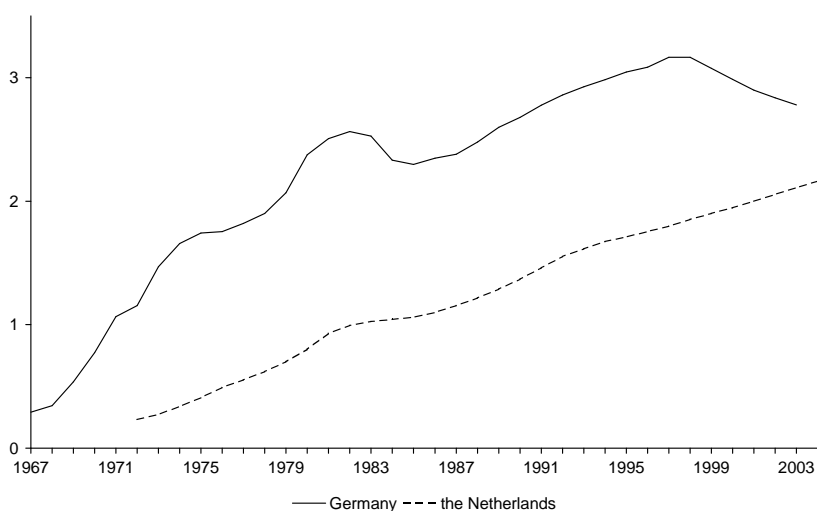
² Zie Bonin e.a. (2000) and Bonin (2006) voor Duitsland en Roodenburg e.a. (2003) voor Nederland.

³ Zie bijvoorbeeld Dagevos (2003), Van Ours en Veenman (2004) en Andriessen e.a. (2007).

2 Migratie en beleid

Zowel Duitsland als Nederland maakte gedurende de jaren zestig een lange periode van sterke economische groei door, en in beide landen begon het aantal van Turkse gastarbeiders sterk te groeien vanaf midden jaren zestig (zie figuur 1).

Figuur 1 Turkse immigranten als percentage van de bevolking, 1967–2004^a



^a Voor Duitsland betreft het de bevolking van de voormalige West-Duitse deelstaten.

De toestroom van arbeidsmigranten bleef hoog tot begin jaren zeventig. De eerste oliecrisis betekende het einde van de officiële werving en de toestroom van nieuwe arbeidsmigranten nam af. Voor Duitsland was deze afname echter tijdelijk, en de toestroom bereikte een nieuw hoogtepunt begin jaren tachtig. De tweede oliecrisis resulteerde in een economische crisis in beide landen. Langdurige werkloosheid werd een ernstig probleem. Vanaf dat moment bestond immigratie vanuit Turkije bijna uitsluitend uit gezinsvormende, gezinsherenigende- en asielmigratie. Het beleid van de twee landen begon zich in verschillende richtingen te ontwikkelen.

Alhoewel de arbeidsmarktinstuties van Duitsland en Nederland in veel opzichten op elkaar lijken, is het immigratie- en integratiebeleid juist altijd verschillend geweest. Een eerste verschil is dat Duitsland wat eerder startte met de werving van Turken, die zich niet alleen richtte op ongeschoolde werknemers. Meer dan in Nederland kwamen er geschoolde Turken naar Duitsland die bovendien relatief vaak afkomstig waren uit de steden en meer ontwikkelde gebieden van Turkije. Een tweede belangrijk verschil

betreft het beleid voor gezinshereniging en gezinsvorming. Terwijl het Duitse beleid relatief restrictief was, en er bijvoorbeeld aan inkomenseisen voldaan moest worden, was het Nederlandse beleid lange tijd liberaal. De toestroom van Turkse immigranten naar Nederland bleef dus sterk aanhouden door gezinshereniging, ook nadat de werving van gastarbeiders in de jaren tachtig was beëindigd, gevolgd door huwelijksmigratie die in Nederland naar verhouding op een hoger niveau lag dan in Duitsland. Een derde belangrijk verschil tussen Duitsland en Nederland betreft het terugkeerbeleid. Dergelijk beleid werd actief doorgevoerd in Duitsland, en wel in 1983 en 1984. Het beleid gaf immigranten die minder succesvol waren op de Duitse arbeidsmarkt de gelegenheid terug te keren. Nederland heeft een dergelijk beleid nooit toegepast. Voorts verschillen de voorwaarden waaraan voldaan moest worden voor een permanente verblijfsvergunning tussen de twee landen. In Duitsland kregen de arbeidsmigranten zo'n vergunning na acht jaar verblijf, en ze moesten aantonen dat ze in het eigen levensonderhoud konden voorzien. In Nederland was de termijn vijf jaren, en eisen met betrekking tot het eigen levensonderhoud waren mild. Deze verschillen in beleid hebben ertoe geleid dat er in Duitsland meer sprake is geweest van een zogenaamde positieve selectie: de Turken die zijn gekomen en gebleven waren gemiddeld gesproken geschikter voor de arbeidsmarkt dan in Nederland. Dit komt gedeeltelijk tot uiting in een iets hoger opleidingsniveau van Turken in Duitsland, maar voor een deel komt dit waarschijnlijk ook tot uiting in moeilijk meetbare individuele kenmerken zoals motivatie en oriëntatie op de arbeidsmarkt.

Tot slot zijn er verschillen tussen Duitsland en Nederland wat betreft het integratiebeleid. In Duitsland ging men ervan uit dat permanente immigranten assimileren en zich aanpassen aan de Duitse cultuur, zonder dat er overigens een gericht integratiebeleid werd gevoerd. In Duitsland bestond er lange tijd geen integratiebeleid. In Nederland was het integratiebeleid lange tijd gebaseerd op het idee van multiculturalisme, waardoor er voorzieningen waren die het behoud van eigen cultuur bevorderden.

In het vervolg onderzoeken we op basis van microbestanden in welk land de Turken het op de arbeidsmarkt beter, ofwel minder slecht doen. Het uiteindelijke doel is om de bevindingen te relateren aan het gevoerde beleid in beide landen.

3 Gegevensbronnen voor het onderzoek

De beschikbaarheid van onderzoeksbestanden met daarin informatie over het geboorteland van de respondenten en hun ouders is cruciaal omdat we

voor beide landen dezelfde definitie van een immigrant willen gebruiken. Het onderzoek wordt dus mogelijk gemaakt door het bestaan van een dergelijk bestand in beide landen: voor Nederland gaat het om het Sociale Positie en het Voorzieningengebruik Allochtonen (SPVA) bestand, en voor Duitsland om het Duitse Sociaal Economische Panel (GSOEP) bestand. Om het Nederlandse bestand geen informatie over autochtonen bevat maken we additioneel gebruik van de Enquête Beroepsbevolking (EBB). Alle gegevens in het onderzoek hebben betrekking op het jaar 2002.

De vergelijking tussen Turkse immigranten en autochtonen op basis van de beschrijvende statistieken bevat weinig verrassingen. De cijfers zijn reeds uitgebreid beschreven in de literatuur: Turkse immigranten zijn gemiddeld gesproken jonger en hebben een lager opleidingsniveau. De vergelijking tussen de twee landen is interessanter. De meest in het oog springende uitkomst is dat de Turken in Nederland gemiddeld gesproken een lager opleidingsniveau hebben dan de Turken in Duitsland. Dit is mogelijkwijs een deel van de verklaring voor de relatief ongunstige arbeidsmarktpositie van de Turken in Nederland. In het publieke debat wordt dit regelmatig genoemd, vooral in combinatie met het feit dat Duitsland verhoudingsgewijs meer immigranten uit relatief ontwikkelde delen van Turkije heeft aangetrokken. Het belang van dit argument is echter niet zo duidelijk omdat ook onder autochtonen het opleidingsniveau in Duitsland hoger is. Dit is vooral het gevolg van het uitgebreide Duitse leerlingwezen dat velen in staat stelt een hogere beroepsopleiding te halen op een praktijkgerichte manier. Dus het opleidingsniveau van de Turken in Nederland is weliswaar lager dan van Turken in Duitsland, maar dit geldt ook voor de autochtonen. In de volgende paragraaf zal met behulp van statistische methoden gecorrigeerd worden voor de invloed van geobserveerde individuele karakteristieken waaronder opleiding.

4 Positie op de arbeidsmarkt

De positie van Turkse immigranten op de arbeidsmarkt is in beide landen minder goed dan van autochtonen. De vraag is: in welk land is het verschil tussen de Turkse immigranten en autochtonen groter, in Duitsland of in Nederland? In dit onderzoek bevat de groep van Turkse immigranten zowel de eerste als de tweede generatie. Voor Duitsland vergelijken we de Turken met autochtonen die in de voormalige West-Duitse deelstaten wonen.⁴ We beschouwen drie indicatoren voor de positie op de arbeidsmarkt:

⁴ De Turkse gastarbeiders zijn naar deze deelstaten geëmigreerd, en de voormalige Oost-Duitse deelstaten kennen een geheel eigen problematiek.

(1) de nettoparticipatie, ofwel het percentage personen dat 12 uur of meer per week werkt in de leeftijdsgroep van 17 tot en met 64 jaar, (2) het percentage personen met een vaste aanstelling, en (3) de gemiddelde beroepsstatus, gemeten met de zogenaamde ISEI index die alle beroepen indeelt op een schaal van 10 (laag) tot 90 (hoog).⁵

De nettoparticipatie van Turkse mannen in Duitsland ligt 14 procentpunten achter bij die van autochtone mannen. In Nederland bedraagt de achterstand 23 procentpunten, dus bijna 10 procentpunten meer dan in Duitsland (tabel 1).

Tabel 1 Verschil in arbeidsmarktpositie, Turkse immigranten versus autochtonen, 2002 ^a

	Duitsland ^b	Nederland
Nettoparticipatie, mannen (%-punt)		
ongecorrigeerde verschil ^c	-14	-23
gecorrigeerde verschil ^d	-6	-21
Nettoparticipatie, vrouwen (%-punt)		
ongecorrigeerde verschil	-31	-32
gecorrigeerde verschil	-7	-20
Vaste aanstellingen, werkenden (%-punt)		
ongecorrigeerde verschil	-5	-15
gecorrigeerde verschil	0	-12
Baanprestige ISEI, werkenden (score 10-90)		
ongecorrigeerde verschil	-13	-11
gecorrigeerde verschil	-7	-4

^a Eerste en tweede generatie Turkse immigranten.

^b Turkse immigranten vergeleken met Duitse autochtonen die in 2002 in de voormalige West-Duitse deelstaten wonen.

^c Geobserveerde (ruwe) verschil.

^d Verschil dat blijft bestaan na correctie voor geobserveerde individuele kenmerken zoals leeftijd, opleiding en de aanwezigheid van kinderen jonger dan 16 jaar in het huishouden, zie Dagevos *et al.*, 2006, en Euwals *et al.*, 2006, voor details.

Bron: Duitse Sociaal-Economische Panel 2002, Nederlandse Sociale Positie en Gebruik van Voorzieningen Allochtonen 2002 (voor Turken), and Nederlandse Enquête Beroepsbevolking 2002 (voor autochtonen).

In beide landen wordt een deel van de achterstand verklaard doordat de Turkse mannen gemiddeld een lager opleidingsniveau hebben, en ook omdat de groep relatief meer jongeren bevat. Na correctie voor geobserveerde

⁵ De laatste twee indicatoren betreffen baankenmerken, en we meten ze voor alle personen in de leeftijdsgroep 17 tot en met 64 met een baan van één uur of meer per week.

individuele kenmerken zoals leeftijd en opleiding, die dus minder gunstig zijn voor Turken op de arbeidsmarkt, wordt de achterstand op de autochtonen kleiner: het verschil wordt 6 procentpunten in Duitsland en 21 procentpunten in Nederland. Het verschil tussen beide landen is dus na de correctie groter geworden.

De achterstand in nettoparticipatie van Turkse vrouwen ten opzichte van autochtone vrouwen is in beide landen ruim 30 procentpunten. Na correctie voor de individuele kenmerken wordt het verschil kleiner: het verschil wordt 7 procentpunten in Duitsland en 20 procentpunten in Nederland. In Duitsland wordt een aanzienlijk deel van het verschil verklaard door geobserveerde individuele kenmerken zoals leeftijd en opleiding. Dit impliceert dat de kans op nettoparticipatie voor een Turkse en een Duitse autochtone vrouw met precies dezelfde kenmerken ongeveer 7 procentpunten van elkaar verschillen. In Nederland is het verschil in de kans op nettoparticipatie met 20 procentpunten groot.

In beide landen is het hebben van een vaste aanstelling belangrijk omdat het verschil in baanzekerheid tussen vaste en tijdelijke aanstellingen groot is. Het verschil in zekerheid is zelfs iets groter in Nederland. Enerzijds omdat de ontslagbescherming bij vaste aanstellingen groter is door hogere ontslagvergoedingen en langere wachttijden bij de ontslagprocedures, anderzijds omdat de regulering van tijdelijke aanstellingen juist minder stringent is. Turken in Nederland hebben niet alleen vaker een tijdelijke baan, ze zijn bovendien slechter af omdat een tijdelijke baan minder zekerheid biedt dan in Duitsland. In Nederland hebben de Turken 15 procentpunt minder vaak een vaste aanstelling dan autochtonen, terwijl ze in Duitsland met 5 procentpunt een relatief geringe achterstand hebben op autochtonen. Na correctie voor de individuele kenmerken blijkt het verschil in Duitsland zelfs nihil te zijn, terwijl het verschil in Nederland met 12 procentpunt aanzienlijk blijft.

Het beeld voor de beroepsstatus wijkt af van dat voor de beide andere indicatoren voor de arbeidsmarktpositie. De gemiddelde beroepsstatus van Turken ligt in Duitsland en Nederland beneden die van autochtonen, maar de achterstand is in Duitsland met 13 punten groter dan de 11 punten in Nederland. Correctie voor de individuele kenmerken maakt de achterstand in beide landen kleiner, maar Duitsland blijft het met een achterstand van 7 punten slechter doen dan Nederland met 4 punten. Een andere opvallende uitkomst, die niet zichtbaar is in de tabel, is dat in beide landen de achterstand zich vooral manifesteert bij de personen met een hoge opleiding.

5 Taalbeheersing

Beheersing van de taal van het gastland is belangrijk voor de positie van immigranten op de arbeidsmarkt. Voor Duitsland is dit reeds aangetoond voor lonen, en voor Nederland voor de beroepsstatus.⁶ Voor de kans op nettoparticipatie en een vaste baan is dit voor beide landen nog niet gedaan.

In beide landen hebben Turken met een goede taalbeheersing vaker een baan en gemiddeld genomen een hogere beroepsstatus dan Turken zonder goede taalbeheersing. Dit kan echter te maken hebben met de samenstelling van de groepen: de groep met een goede taalbeheersing zal gemiddeld genomen hoger opgeleid zijn, en personen met een hoge opleiding hebben betere kansen op de arbeidsmarkt. Daarom corrigeren we in het vervolg voor de samenstelling van de groepen met statistische methoden.

Taalbeheersing is sterk gerelateerd aan de beroepsstatus, voor beide landen vinden we een statistisch positief verband (tabel 2).⁷

Tabel 2 Relatie tussen taalbeheersing en arbeidsmarktpositie, Turkse immigranten, 2002 ^{a,b}

	Duitsland	Nederland
Nettoparticipatie, mannen (%-punt)	□	+
Nettoparticipatie, vrouwen (%-punt)	□	+
Vaste aanstellingen, werkenden (%-punt)	□	□
Baanprestige ISEI, werkenden (score 10-90)	++	++

^a De relatie tussen taalbeheersing en arbeidsmarktpositie anderzijds, waarbij wordt gecorrigeerd voor geobserveerde individuele kenmerken zoals leeftijd, opleiding en de aanwezigheid van kinderen jonger dan 16 in het huishouden. Zie Euwals *et al.* (2007) voor details. Betekenis, □ geen significant effect, + positief effect, significantieniveau 10%, ++ positief effect, significantieniveau 5%. De regressies betreffen eerste en tweede generatie Turkse immigranten.

^b Indicator die aangeeft of de respondent naar zijn eigen mening de taal van het gastland goed beheerst.

Bron: Duitse Sociaal-Economische Panel 2002, Nederlandse Sociale Positie en Gebruik van Voorzieningen Allochtonen 2002 (voor Turken), en Nederlandse Enquête Beroepsbevolking 2002 (voor autochtonen)

⁶ Zie bijvoorbeeld Dustmann en Van Soest (2001, 2002), Dagevos (2003) en Dagevos e.a. (2006b).

⁷ Formeel gezien hoeft dit niet te betekenen dat een betere taalbeheersing leidt tot een betere beroepsstatus. Het kan bijvoorbeeld ook zijn dat een hogere beroepsstatus leidt tot een betere taalbeheersing. Dustmann en van Soest (2001, 2002) corrigeren hiervoor en laten zien dat de belangrijkste vorm van causaliteit gaat van taalbeheersing naar lonen en beroepsstatus.

Dit is een bevestiging van eerdere bevindingen. Bij de nettoparticipatie zien we een sterk verschil tussen Nederland en Duitsland bij zowel mannen als vrouwen: voor Nederland is er sprake van een positieve samenhang met taalbeheersing, maar voor Duitsland vinden we geen aanwijzingen voor een samenhang.

De hogere nettoparticipatie van Turken in Duitsland, in vergelijking met Nederland, kan moeilijk verklaard worden door een betere taalbeheersing. Taalbeheersing speelt namelijk een minder belangrijke rol, en schijnbaar slagen in Duitsland Turken met een minder goede taalbeheersing er ook in om een baan te vinden. Het is niet gemakkelijk de belangrijkste oorzaak hiervoor aan te wijzen. Mogelijk is er sprake geweest van een minder groot verlies van banen door de eerste generatie Turken in Duitsland gedurende de jaren tachtig. Er zijn aanwijzingen dat de herstructurering van delen van de industrie waar Turken werkzaam waren in Nederland ingrijpender is geweest dan in Duitsland. De industrie is in Duitsland, en dit geldt zeker voor de Turken, een grotere sector. Over het geheel genomen worden hier aan functies minder strenge eisen met betrekking tot taalbeheersing gesteld dan in de dienstensector. Verder is het zelfstandig ondernemerschap onder Turken in Duitsland sterker verbreid, waardoor een eigen economie is ontstaan waar beheersing van het Duits minder relevant is. We beschikken echter niet over vergelijkbare gegevens in beide landen; wel kan worden opgemerkt dat ook in Nederland het Turkse ondernemerschap sterk is ontwikkeld. Tot slot kan het minder genereuze Duitse stelsel van sociale zekerheid ook een rol hebben gespeeld, bijvoorbeeld doordat werklozen meer gedwongen waren een baan te accepteren.

Taalbeheersing is in beide landen van belang voor beroepsstatus, en in Nederland zeker ook voor nettoparticipatie. Desondanks kan taalbeheersing de verschillen in arbeidsmarktpositie tussen de twee landen moeilijk verklaren.

6 Discussie

Na correctie voor gemeten individuele kenmerken zoals opleiding wijzen de nettoparticipatie en het percentage vaste aanstellingen voor Turken in Nederland op een aanzienlijk grotere achterstand ten opzichte van autochtonen dan in Duitsland. Voor de beroepsstatus is de positie van Turken in Nederland gunstiger dan in Duitsland. In het vervolg bespreken we vooral mogelijke verklaringen voor de gesignaleerde grotere achterstand in Nederland wat betreft de nettoparticipatie en het percentage vaste aanstellingen. We bespreken een aantal mogelijke verklaringen.

Discriminatie van allochtonen komt in beide landen voor. Dit blijkt uit onderzoek in beide landen.⁸ Er zijn echter geen aanwijzingen dat in Nederland vaker wordt gediscrimineerd dan in Duitsland, waarbij wellicht een uitzondering gemaakt moet worden voor hoger opgeleiden. Uit ons onderzoek blijkt echter dat die in Nederland iets minder achterstand hebben dan in Duitsland. Bovendien legt deze groep te weinig gewicht in de schaal om veel effect te kunnen hebben op de gemiddelde achterstand.

De economische crisis van de jaren tachtig en de *herstructurering van de werkgelegenheid* is in Nederland ingrijpender geweest dan in Duitsland. Dit geldt met name voor de afname van de werkgelegenheid in de industrie, een sector waarop Turken van oudsher sterk waren georiënteerd. Overtollige werknemers vloeiden massaal af in de regelingen voor de arbeidsongeschiktheid en kwamen daardoor permanent buiten de arbeidsmarkt te staan.

Dit laatste illustreert tevens het belang van de *sociale zekerheid* als verklaring. In Nederland vormden de regelingen voor arbeidsongeschikten een gemakkelijke en financieel aantrekkelijke route om de arbeidsmarkt te verlaten. Ook in Duitsland werden veel werknemers werkloos, maar de sociale zekerheid bood echter minder aantrekkelijke regelingen dan in Nederland. Zoals we hierna laten zien accepteerden meer personen dan ook een andere baan, of besloten terug te keren naar het land van herkomst.

Wat betreft het *immigratiebeleid*, met inbegrip van het terugkeerbeleid, is sprake van belangrijke verschillen. Het beleid in Duitsland was restrictiever en selectiever dan in Nederland. Een grotere selectiviteit bij de werving van Turkse gastarbeiders heeft ertoe geleid dat deze in Duitsland gemiddeld hoger zijn opgeleid en vaker afkomstig zijn uit steden. Dit is waarschijnlijk bevorderlijk geweest voor de integratie. Het is verder niet overdreven te stellen dat Duitsland in de eerste helft van de jaren tachtig door het gevoerde remigratiebeleid werkloosheid heeft geëxporteerd, terwijl Nederland door het soepele beleid ten aanzien van gezinsvorming en –hereniging juist werkloosheid heeft geïmporteerd. In Duitsland bestond lange tijd een sterkere relatie tussen de verblijfsspositie en de sociaal-economische positie dan in Nederland. Ook het over laten komen van een partner uit het herkomstland was in Duitsland gebonden aan strengere eisen met betrekking tot werk en inkomen dan in Nederland. Mogelijk heeft dit bij Turken in Duitsland tot sterkere prikkels geleid om werk te aangaan.

Resteert het *integratiebeleid*. In Duitsland was tot voor kort nauwelijks sprake van integratiebeleid. Nederland voert echter al langere tijd een integratiebeleid. Tot voor kort maakte daarin de eigen identiteit van de betrok-

⁸ Bovenkerk e.a. (1995) en Goldberg e.a.(1996).

ken etnische groepen daar onderdeel van uit. Daarom is wel betoogd dat dit beleid contraproductief heeft gewerkt. De relatief grote achterstand van Turken op de arbeidsmarkt in Nederland biedt in ieder geval geen ondersteuning voor de effectiviteit van het Nederlandse integratiebeleid. Maar dat het beleid contraproductief heeft gewerkt is ook moeilijk hard te maken. Ten eerste is het twijfelachtig of het effect van het integratiebeleid op bijvoorbeeld taalbeheersing wel zo groot geweest is. Ten tweede blijkt voor Duitsland het belang van taalbeheersing beperkt te zijn voor het hebben van een baan. De uitkomsten wijzen erop dat andere verklaringen waarschijnlijk een veel belangrijkere rol hebben gespeeld.

7 Conclusie

Samenvattend luidt de conclusie dat de arbeidsmarktpositie van Turken in Nederland, ook als we corrigeren voor verschillen in individuele kenmerken, ongunstiger is dan in Duitsland. Dit geldt met name voor de nettoparticipatie en voor het percentage vaste aanstellingen. De beroepspositie van Turken in Nederland is daarentegen gunstiger. Discriminatie speelt in beide landen een rol in de verklaring van achterstanden, maar niet of nauwelijks als het gaat om verschillen tussen Nederland en Duitsland. Als belangrijkste verklaringen komen in aanmerking; (1) de relatief sterk teruglopende werkgelegenheid in de industrie in Nederland in combinatie met het gebruik van onder andere de regelingen voor de arbeidsongeschiktheid als uittreedroute, (2) het gevoerde immigratiebeleid, dat in Duitsland restrictiever en selectiever was dan in Nederland, hetgeen heeft geleid tot (3) een anders samengestelde groep Turken in Duitsland, die beter is toegerust dan de Turken in Nederland om een (vaste) baan te vinden. De effectiviteit van het Nederlandse integratiebeleid is moeilijk te beoordelen. Enerzijds biedt de relatief grote achterstand van Turken op de arbeidsmarkt in Nederland geen ondersteuning voor een positief effect van het beleid. Anderzijds is het moeilijk aan te tonen dat het Nederlandse beleid daadwerkelijk een negatief effect heeft gehad op de geneigdheid om Nederlands te leren en om op andere manieren te integreren in de Nederlandse maatschappij.

Auteurs

Rob Euwals (r.w.euwals@cpb.nl) is en Hans Roodenburg was verbonden aan het Centraal Planbureau. Jaco Dagevos (j.dagevos@scp.nl) en Mérove Gijsberts (m.gijsberts@scp.nl) zijn verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Literatuur

- Andriessen, I., J. Dagevos, E. Nievers en I. Boog, 2007, Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007, SCP 2007/28.
- Bonin, H., B. Raffelhüschen en J. Walliser, 2000, Can Immigration Alleviate the Demographic Burden? *Finanzarchiv*, vol. 57: 1-21.
- Bonin, H., 2006, Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004, IZA DP 2444, IZA, Bonn.
- Bovenkerk, F., M. Gras en D. Ramsodh, 1995, Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment, ILO, Geneve.
- Dagevos, J., 2003, Werkende minderheden: beroepsniveau, tijdelijke banen en mobiliteit. In: J. Dagevos, M. Gijsberts en C. van Praag (eds) Rapportage Minderheden 2003, pp. 231-256, SCP, Den Haag.
- Dagevos, J., R. Euwals, M. Gijsberts en H. Roodenburg, 2006a, Turken in Nederland en Duitsland: de arbeidsmarktpositie vergeleken, SCP Publication, 2006/23, CPB Special Publication 66, CPB, SCP, Den Haag.
- Dagevos, J., S. Hoff en A. Soede, 2006b, Minderheden in de middenklasse. In: SCP, Investeren in vermogen: Sociaal en Cultureel Rapport 2006, pp. 119-152, SCP, Den Haag.
- Dustmann, C. en A. van Soest, 2001, Language Proficiency and Earnings: Estimation with Misclassified Language Indicators, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 83(4): 663-674.
- Dustmann, C. en A. van Soest, 2002, Language and the Earnings of Immigrants, *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 55(3): 473-492.
- Euwals, R., J. Dagevos, M. Gijsberts en H. Roodenburg, 2006, Immigration, Integration and the Labour Market: Evidence from First and Second Generation Turkish Immigrants in Germany and the Netherlands, CPB Discussion Paper 75, CPB, Den Haag.
- Euwals, R., J. Dagevos, M. Gijsberts en H. Roodenburg, 2007, The Labour Market Position of Turkish Immigrants in Germany and the Netherlands: Reason for Migration, Naturalisation, and Language Proficiency, CPB Discussion Paper 79, CPB, Den Haag.
- Goldberg, A., D. Mourinho en U. Kulke, 1996, Labour market discrimination against foreign workers in Germany, ILO, Geneve.
- Van Ours, J. and J. Veenman, 2004, From parent to child, early labor market experiences of second-generation immigrants in The Netherlands, *De Economist*, vol. 152 (4): 473-490.
- Roodenburg, H., R. Euwals en H. ter Rele, 2003, Immigration and the Dutch Economy, CPB Special Publication 47, CPB, Den Haag.

Het belang van communicatie voor het voeren van monetair beleid

David-Jan Jansen

Communicatie is de afgelopen vijftien jaar steeds belangrijker geworden voor het voeren van monetair beleid. In dit artikel bespreek ik om te beginnen twee factoren die hieraan hebben bijgedragen. Vervolgens schets ik in grote lijnen hoe centrale banken gebruik maken van communicatie en welke overwegingen hierbij een rol spelen. Tot slot ga ik aan de hand van de recente academische literatuur na in hoeverre communicatie daadwerkelijk heeft bijgedragen aan de effectiviteit van monetair beleid.

1 Inleiding

De kerntaak van centrale banken is het zeker stellen van een stabiele prijsontwikkeling. Het voornaamste instrument dat zij in de regel hiervoor gebruiken is de korte rente. Door deze beleidsrente tijdig te verhogen, kan het oplopen van de inflatie worden beteugeld. Van oudsher werd in dit kader weinig tot geen aandacht geschonken aan communicatie. Dit wil zeggen dat centrale banken zich veelal weinig moeite getroostten om genomen besluiten uit te leggen aan het publiek. In de Verenigde Staten was het zelfs lange tijd gebruikelijk dat wijzigingen in de beleidsrente helemaal niet werden meegedeeld.¹

¹ Zie ook Goodfriend (1986) voor een beschrijving van de discussie over geheimhouding in het beleid van de Federal Reserve in de jaren zeventig en tachtig van de 20ste eeuw.

Er is wat betreft de rol van centrale bank communicatie in de laatste vijftien tot twintig jaar veel veranderd. Openheid en transparantie staan nu hoog in het vaandel. Centrale banken delen, via diverse kanalen, tijdig en uitvoerig hun visie op economische ontwikkelingen mee. Verder wordt na het nemen van besluiten nu op diverse wijzen informatie over de totstandkoming hiervan beschikbaar gesteld aan het publiek. In dit overzichtsartikel ga ik allereerst in op twee factoren die deze omslag kunnen verklaren, te weten het streven naar *accountability* en de mogelijkheid om door communicatie verwachtingen te sturen (sectie 2). Vervolgens geef ik een overzicht van hoe centrale banken in de praktijk omgaan met communicatie (sectie 3) en wat de effecten zijn van communicatie (sectie 4). In de slotbeschouwing (sectie 5) benadruk ik dat er nog voldoende open vragen zijn waar onderzoekers zich in de komende jaren op moeten richten.

2 Wat is het belang van communicatie?

Er zijn twee factoren die in belangrijke mate verklaren waarom centrale banken actiever communiceren dan in het verleden. In beide gevallen hebben ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderzoek een sterke rol gespeeld. Ten eerste wordt vandaag de dag grote waarde gehecht aan centrale banken die onafhankelijk van de politiek kunnen opereren. Dit garandeert dat monetair beleid zich primair kan richten op het veilig stellen van een stabiele ontwikkeling van de prijzen. In een situatie waarin de politiek de voorkeur zou geven aan een lagere beleidsrente dan de centrale bank wenselijk acht, kan deze laatste op basis van haar onafhankelijke positie ongehinderd kiezen voor die rente die prijsstabiliteit ten goede komt. Sinds de vroege jaren '80 van de twintigste eeuw zijn in de academische literatuur de gevolgen van deze institutionele keuze zowel theoretisch als empirisch onderzocht. Een belangrijke empirische conclusie is dat een hogere mate van onafhankelijkheid leidt tot een lagere inflatie, zonder dat dit ten koste gaat van economische groei.² Het mag dan ook geen verrassing zijn dat in diverse landen de centrale bank meer onafhankelijkheid kreeg toebedeeld. De Bank of England (BoE) verkreeg bijvoorbeeld in 1997 zijn onafhankelijkheid. Ook de in 1998 opgerichte Europese Centrale Bank (ECB) kan onafhankelijk haar monetair beleid voeren.

Tegelijkertijd betekent onafhankelijkheid niet dat monetair beleid zich volledig aan democratische controle kan onttrekken. Onafhankelijkheid

² De theoretische literatuur bouwt voort op Kydland en Prescott (1977), Barro en Gordon (1983) en Rogoff (1985). Zie ook Eijffinger en De Haan (1996) of Berger, De Haan en Eijffinger (2001) voor een overzicht.

moet gepaard gaan met openheid en transparantie. Centrale bankiers moeten verantwoording afleggen over het door hen gevoerde beleid. Dit betekent in de eerste plaats dat zij duidelijk aangeven welke strategie zij volgen: waar wordt naar gestreefd, welke variabelen spelen hier een rol bij, hoe vindt besluitvorming over de rente plaats etc. Naast deze 'strategische' communicatie is er de communicatie die betrekking heeft op de individuele rentebesluiten: de centrale bank moet allereerst aangeven welk besluit is genomen, om vervolgens te motiveren op grond waarvan dit besluit is genomen. In sectie 3 zal ik nader ingaan op deze vormen van communicatie.

De tweede verklaring ligt in de toegenomen aandacht voor de rol van verwachtingen in macro-economische ontwikkelingen. In samenhang hiermee is de visie op monetair beleid sterk veranderd. De kern bij dit alles is de idee dat economische agenten zich bij hun besluitvorming in sterke mate laten leiden door hun beeld over toekomstige ontwikkelingen. In lijn hiermee is voor hen niet zozeer de huidige stand van de beleidsrente relevant, als wel het verwachte pad van de beleidsrente in de komende jaren. Voor centrale banken betekent dit dat monetair beleid zich, met het oog op het garanderen van prijsstabiliteit op de middellange termijn, moet richten op het sturen van verwachtingen. De bekende macro-econoom Michael Woodford (2006) vat deze gedachte als volgt samen:

“Because the key decisionmakers in an economy are forward-looking, central banks affect the economy as much through their influence on expectations as through any direct, mechanical effects of central bank trading in the market for overnight cash”.

Het betreft hier dus een fundamentele reden waarom communicatie centraal dient te staan in het voeren van monetair beleid. Dit betekent overigens niet dat het rente-instrument niet langer relevant is. De traditionele transmissiekanalen van monetair beleid blijven een grote rol spelen bij het nastreven van prijsstabiliteit. Een verandering van de beleidsrente kan nog steeds gebruikt worden om, via de rente-termijnstructuur, een verandering in bestedingsgedrag en prijzen te bewerkstelligen. Veeleer heeft de centrale bank met communicatie een instrument wat in samenhang met het rente-instrument ingezet kan worden om monetair beleid efficiënt te implementeren.

Het sturen van verwachtingen speelt in het bijzonder een rol bij de voorspelbaarheid van het monetair beleid. Tegenwoordig is centrale banken er veel aan gelegen dat markten van tevoren een goed beeld hebben van toekomstige besluiten. De academicus Alan Blinder, die eveneens vicevoorzitter is geweest van de *Board of Governors* van het Federal Reserve systeem, zegt hierover onder meer: “A more open central bank ... conditions expectations by providing the markets with more information about its own view of the fundamental factors guiding monetary policy. By making

itself more predictable to the markets, the central bank makes market reactions to monetary policy more predictable to itself. And that makes it possible to do a better job of managing the economy.” (1998, pp. 71-72). Blinder benadrukt hier dat voorspelbaarheid leidt tot het beter in staat zijn macroeconomische uitkomsten te beïnvloeden. Posen (2003) draagt daarnaast het argument aan dat centrale banken voorspelbaar proberen te zijn om onnodige volatiliteit in financiële markten te voorkomen. Dit vanuit de gedachte dat volatiliteit gepaard kan gaan met een hogere mate van onzekerheid, wat kan leiden tot oplopende risicopremies.

3 Hoe communiceren centrale banken?

Hoe communiceren centrale banken nu in de praktijk over monetair beleid? Ik wil hierbij ingaan op enkele belangrijke verschillen en overeenkomsten waarbij ik met name voorbeelden gebruik betreffende de Amerikaanse Federal Reserve (Fed), de Bank of England (BoE) en de Europese Centrale Bank (ECB).³ Er zijn meerdere manieren om een discussie over communicatie te structureren. Zo kan worden gekeken naar de onderwerpen waarover gecommuniceerd wordt, de personen die communiceren en de kanalen die gebruikt worden in de communicatie.

Grofweg kunnen drie typen onderwerpen worden onderscheiden: 1) communicatie over doelstellingen en strategie, 2) communicatie over verwachte economische ontwikkelingen en 3) communicatie over rentebesluiten. Bij communicatie over rentebesluiten kan dit zowel betrekking hebben op voorspelbaarheid (signalen van tevoren) als motivatie (uitleg achteraf). Het blijkt dat centrale banken hier verschillende accenten leggen. Deze accenten worden sterk bepaald door de gekozen monetaire strategie. Als een centrale bank bijvoorbeeld kiest voor *inflation targeting*⁴ zal communicatie over doelstellingen en strategie van groot belang zijn. Evenzeer zal in dat geval de centrale bank voortdurend communiceren over de economische vooruitzichten en de mate waarin die het beleid beïnvloeden. De BoE en de Reserve Bank of New Zealand zijn bekende *inflation targeters*. Zo publiceren zij elk kwartaal een rapport waarin zij aangeven hoe de economie, en in het bijzonder de inflatie, zich in hun visie zal ontwikkelen.

³ Voor de geïnteresseerde lezer is de monografie van Blinder et al (2001) of het artikel van Ehrmann en Fratzscher (2007) aan te raden.

⁴ Deze strategie kenmerkt zich door het aankondigen van een numeriek doel voor inflatie en een voortdurende communicatie over de mate waarin deze doelstelling gehaald zal worden.

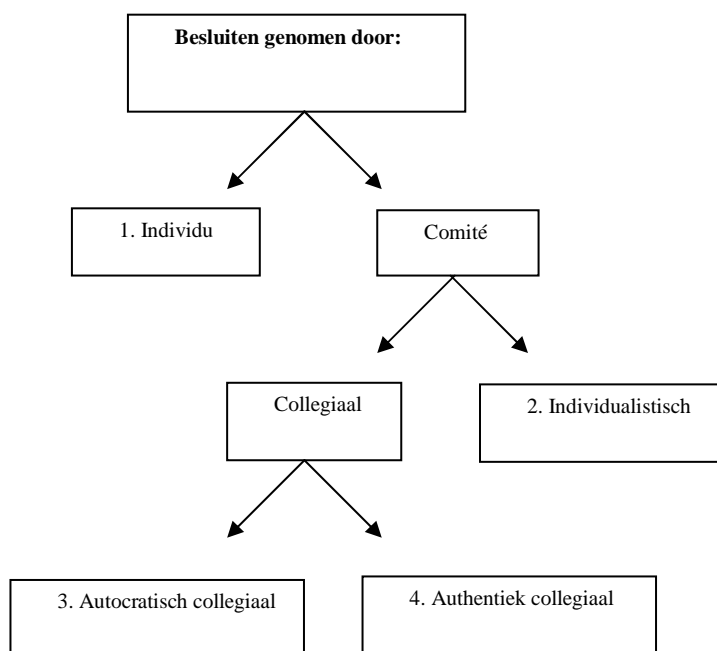
Als een centrale bank sterk hecht aan voorspelbaarheid, dan zal het derde type communicatie veel aandacht krijgen. Dit kan enerzijds betekenen dat financiële markten enige tijd van tevoren reeds signalen krijgen dat de rente mogelijk gaat veranderen. De Fed heeft bijvoorbeeld in het verleden gebruik gemaakt van een zogeheten *bias statement* waarmee zij na rentebesluiten aangaf of het waarschijnlijk was dat in de toekomst de rente in een bepaalde richting zou gaan bewegen. Eveneens kan de voorspelbaarheid vergroot worden door na elk rentebesluit aan te geven wat de redenen voor het besluit waren. Aan de hand van deze informatie kunnen financiële markten mogelijk beter begrijpen hoe in de toekomst besluiten zullen worden genomen. Zowel de ECB (met een persconferentie) als de BoE en de Fed (publiceren van notulen van vergaderingen) besteden aandacht aan dit type communicatie. Tot slot kunnen ook economische ontwikkelingen de centrale bank noodzaken veel te communiceren over een bepaald onderwerp. De ontwikkelingen in de koers van de yen hebben bijvoorbeeld in het verleden vaak geleid tot uitspraken van beleidsmakers van de Bank of Japan over deze koersbewegingen en mogelijke valutamarktinterventies.

Welke personen communiceren en welke kanalen hierbij ingezet worden, hangt sterk samen met de wijze waarop rentebesluiten tot stand komen. Blinder (2007) onderscheidt vier beslismodellen (zie figuur 1). Allereerst kan de rente worden vastgesteld door een individuele beleidsmaker. Het bekendste voorbeeld is de Reserve Bank of New Zealand waar de president van de centrale bank de besluiten neemt. Uiteraard zal de president in dit geval de belangrijkste rol spelen in de communicatie. Eveneens zullen notulen of transcripties van vergaderingen per definitie geen rol spelen. Verreweg in de meeste gevallen is er een comité dat de besluiten neemt. Een belangrijk verschil hierbij is of de leden van het comité individualistisch kunnen opereren of collegiaal. Een bekend voorbeeld van een individualistisch comité is het *Monetary Policy Committee (MPC)* van de BoE. In dit type besluitvorming hebben de individuele leden van het comité een hogere mate van bewegingsvrijheid, zowel in termen van stemgedrag als in individuele communicatie.⁵ Dit betekent dat zij in speeches en interviews veel ruimte hebben om hun eigen inzichten mee te delen. Na afloop van vergaderingen zijn in dit geval notulen of het stemgedrag uiterst belangrijk voor financiële markten om inzicht te krijgen in de discussie over de rente. Een collegiaal comité, tot slot, streeft ernaar om naar buiten toe als een eenheid te opereren. Dit betekent in de eerste plaats dat de leden van het comité ernaar streven in hun uitspraken steeds de visie en de beleidslijn van het comité uit te dragen. Verder wordt in de besluitvorming zoveel mogelijk gestreefd naar consensus. Dit kan betekenen dat er niet formeel

⁵ De bewegingsmogelijkheden zijn uiteraard ook in deze vorm wettelijk ingekaderd.

gestemd wordt, of dat er gestemd wordt waarbij afwijkende stemmen slechts sporadisch voorkomen. Bij een collegiaal comité is er nog een belangrijk onderscheid te maken op basis van de rol van de voorzitter van het comité. In een autocratisch collegiaal comité laat de voorzitter sterk zijn gezag gelden. Hij stuurt de discussie en bepaalt in sterke mate de uitkomst van de besluitvorming. Volgens velen was de manier waarop Alan Greenspan leiding gaf aan de Fed hier een goed voorbeeld van. Qua communicatie betekent dit dat de voorzitter weer een belangrijke rol krijgt. In een authentiek collegiaal comité is er een grotere mate van gelijkheid onder de leden. De wijze waarop het Eurosysteem functioneert, is hier een goed voorbeeld van. Intern is er veel ruimte voor discussie en de besluitvorming komt op basis van consensus tot stand. Uitspraken van individuele comitéleden krijgen meer gewicht dan in het autocratische comité. Echter, als het goed is, zit er in de individuele uitspraken weinig variatie ten opzichte van de officiële beleidslijn.

Figuur 1 Vier vormen van besluitvorming over rente



Gebaseerd op: Blinder (2007, p. 117)

4 Is centrale bank communicatie effectief?

We hebben vastgesteld dat communicatie een centrale rol is gaan spelen bij het voeren van monetair beleid. Eveneens hebben we gezien hoe diverse centrale banken hun communicatie vorm hebben gegeven. De vraag die zich nu logischerwijs aandient is: “Heeft communicatie van de centrale bank de beoogde effecten?” Bij het beantwoorden van deze vraag is het goed om drie beperkingen duidelijk te stellen. De eerste twee zijn reeds in de vorige sectie naar voren gekomen. Ten eerste zijn er verschillende typen communicatie die elk een ander doel kunnen beogen. Bij het meten van effectiviteit moet dus telkens goed worden bedacht wat het specifieke doel kan zijn. Ten tweede hangt communicatie sterk samen met andere aspecten van de monetaire strategie. Het is hierom niet altijd eenduidig de effecten van communicatie afzonderlijk te bepalen. Een derde factor is de huidige stand van de academische literatuur. In hun studie uit 2001 stellen Blinder et al. nog het volgende:

“Does communication matter? To date, there is no research to report on, so we can only call upon casual experience to back up our claim that it does, and quite a lot”.

Onderzoek op dit terrein is eigenlijk pas de laatste vijf á tien jaar goed van de grond gekomen. Een uitzondering hierop is onderzoek naar die effecten van “strategische” communicatie die samenhangen met *inflation targeting*. Voor het overige is de literatuur nog sterk in ontwikkeling. Dit belemmert enigszins de mogelijkheid om nu al definitieve antwoorden te formuleren. Hierbij speelt ook een rol dat veel artikelen zich allereerst gericht hebben op het vaststellen of communicatie überhaupt effecten genereert zonder hierbij expliciet mogelijke doelstellingen van communicatie in de analyse te betrekken. Na deze beperkingen genoemd te hebben, zou ik in grote lijnen de huidige academische inzichten als volgt weergeven:

- ‘Strategische’ communicatie heeft in diverse gevallen de effectiviteit van monetair beleid vergroot,
- Communicatie over verwachte economische ontwikkelingen kan leiden tot reacties in financiële markten, maar het staat niet onomstotelijk vast dat het de effectiviteit ten goede komt en
- Communicatie kan de voorspelbaarheid van beleid verbeteren, maar dit hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat de motivatie achter het beleid beter wordt begrepen.

De eerste claim is gebaseerd op studies naar de effecten van *inflation targeting* enerzijds en transparantie van centrale banken anderzijds. Uit diverse onderzoeken blijkt dat het aankondigen van een doelwaarde van inflatie, het communiceren over de mate waarin dit doel gehaald zal worden of het

publiceren van inflatievoorspellingen leidt tot gunstige macro-economische uitkomsten (zie onder meer Kuttner en Posen 1999, of Fatas et al. 2007). Dit kan onder meer inhouden dat de inflatie op een lager niveau ligt of dat de inflatie minder persistent is. Eveneens zijn er aanwijzingen dat inflatieverwachtingen meer in lijn zijn met de doelstelling wanneer de centrale bank een hogere mate van transparantie betracht (zie onder meer Levin et al. 2004 of Van der Cruijssen en Demertzis 2007). Het dient overigens gezegd te worden dat het laatste woord over de effecten van *inflation targeting* naar alle waarschijnlijkheid nog niet gesproken is. Ball en Sheridan (2004) vinden bijvoorbeeld dat zowel in een groep landen die *inflation targeting* invoerde als in een groep landen die dit niet deed, de inflatie daalde en de economische groei stabiliseerde. De landen die *inflation targeting* invoerden deden dit echter op een moment dat het economisch slecht ging. De gunstige effecten die vervolgens optraden zouden daarom volgens Ball en Sheridan gedreven worden door “regressie naar het gemiddelde” en zouden daarom niet moeten worden toegeschreven aan *inflation targeting*.

Er zijn de laatste jaren veel studies verschenen over de relatie tussen centrale bank communicatie en financiële markten. De belangrijkste les uit deze studies is dat communicatie gepaard kan gaan met veranderingen in de volatiliteit van prijzen van financiële instrumenten. Dit mag op zich geen verrassing zijn. Marktpartijen besteden veel tijd en geld aan analyses van publicaties en uitspraken van centrale banken (het zogeheten central bank watching). Op het moment dat de communicatie bepaalde elementen bevat die marktpartijen als nieuwswaardig zien, zal dit als vanzelf leiden tot prijsbewegingen. De vraag die voor monetair beleidsmakers relevant is, is dan ook niet óf marktpartijen van tijd tot tijd reageren, maar hóe zij op zo’n moment reageren. Stel dat de centrale bank wil signaleren dat zij vindt dat de kans op een inflatie die boven de doelstelling uitkomt is toegenomen. Communicatie is in dit geval effectief te noemen indien marktpartijen dit hogere risico correct in de prijzen van financiële producten verwerken. Het is voor onderzoekers niet eenvoudig dit type evaluaties te doen. Voor een belangrijk deel wordt dit veroorzaakt door het feit dat intenties van centrale bankiers lang niet altijd eenduidig uit communicatie zijn af te leiden. Zo’n twintig jaar geleden zei Alan Greenspan in dit verband het volgende:

“I guess I should warn you, if I turn out to be particularly clear, you’ve probably misunderstood what I’ve said”.

Nu is er sindsdien veel veranderd in termen van toegenomen openheid en transparantie. Maar nog steeds is het geen sinecure om aan de hand van uitspraken van centrale bankiers informatie te verwerven over hun inten-

ties. Dit is dan ook een van de grote uitdagingen voor dit type onderzoek in de komende jaren.

Eén terrein waarop empirisch onderzoek wel de nodige vooruitgang heeft geboekt, is dat van verbale interventies in valutamarkten. Het betreft hier uitspraken van centrale bankiers over het niveau van de wisselkoers. Omdat deze uitspraken bijna uitsluitend voorkomen wanneer de wisselkoers duidelijk is ondergewaardeerd dan wel overgewaardeerd, is het in dit geval eenvoudiger de achterliggende bedoelingen uit communicatie te destilleren. Jansen en De Haan (2005, 2007) hebben bijvoorbeeld onderzocht of uitspraken van centrale bankiers uit het eurogebied gedurende de eerste jaren van de Economische en Monetaire Unie hebben geleid tot een koersstijging van de euro ten opzichte van de dollar. We vinden hiervoor weinig bewijs. Er is een kleine, tijdelijke appreciatie van de euro waarneembaar, maar dit effect verdwijnt, in het gunstigste geval, binnen het tijdsbestek van 2 uur. Eveneens blijkt dat uitspraken een verdere depreciatie van de euro niet konden voorkomen.

Rentebesluiten zijn volgens de meeste studies in belangrijke mate voorspelbaar geworden (zie bijvoorbeeld Bernoth en Von Hagen 2004). Eveneens lijkt de voorspelbaarheid in de loop der jaren te zijn toegenomen (zie bijvoorbeeld Lange et al. 2003). Deze conclusies kunnen onder meer afgeleid worden aan de hand van veranderingen in rentevoeten op het moment dat een beslissing over de rente naar buiten wordt gebracht. Over het algemeen zijn deze reacties minder sterk geworden in recente jaren. Dit kan enerzijds worden toegeschreven aan toenemende transparantie over het monetair beleid en anderszijds aan het feit dat centrale banken markten heden ten dage beter voorbereiden op aankomende rentebesluiten. De laatste jaren geven centrale banken steeds vaker door middel van communicatie sterke signalen af over aanstaande rentebesluiten. Wat dit betreft is het interpreteren van communicatie en de intenties van centrale bankiers minder ambivalent aan het worden.

Het is echter goed om te bedenken dat er een onderscheid bestaat tussen transparantie en het vooraankondigen van besluiten. Petra Geraats (2002, p. F533) geeft als definitie van transparantie: "the absence of asymmetric information between monetary policy makers and other economic agents". Vrij vertaald: meer transparantie betekent dat economische agenten het besluit van beleidsmakers beter kunnen voorspellen én begrijpen. Het gevaar bestaat dat economische agenten als gevolg van het vooraankondigen van besluiten minder aandacht besteden aan de reden waarom een bepaald besluit wordt genomen. Ze kunnen zich immers beperken tot het filteren van centrale bank communicatie op bepaalde signaalwoorden of signaalzinnen. Voor centrale banken is het daarom goed om rekening te houden met deze afriil tussen transparantie en voorspelbaarheid.

Tot slot staat het uiteraard buiten kijf dat communicatie uiterst ineffectief kan zijn indien er onzorgvuldig of zelfs onjuist wordt gecommuniceerd. Een bekend voorbeeld is de missende zinsnede uit een persbericht van de Fed in mei 2005. Dit fragment, dat op diezelfde dag nog in een gecorrigeerde versie van het bericht werd toegevoegd, gaf aan dat volgens de Fed lange termijn inflatieverwachtingen geen reden tot zorg gaven. Het aanvankelijke ontbreken van dit fragment werd geïnterpreteerd als een signaal dat de Fed de rente nog wel eens verder kon verhogen. De correctie leidde uiteindelijk tot sterke schommelingen op obligatiemarkten waarbij naar eigen zeggen handelaren flinke verliezen leden.

5 Tot besluit

In dit artikel heb ik beschreven hoe gedurende de afgelopen vijftien jaar communicatie steeds belangrijker is geworden bij het voeren van monetair beleid. In de eerste plaats hangt dit samen met het feit dat centrale banken sterker zijn gaan hechten aan openheid en transparantie. Ten tweede wordt communicatie in toenemende mate gezien als een additioneel beleidsinstrument dat in samenhang met het traditionele rente-instrument kan worden ingezet. De manier waarop centrale banken communiceren kan van geval tot geval nog sterk verschillen. Dit heeft ermee te maken dat de wijze van communiceren in lijn moet zijn met de overige elementen van het monetair beleid, zoals de wijze van besluitvorming over de rente. Tot slot heb ik besproken in hoeverre empirisch aangetoond kan worden dat communicatie bijdraagt aan de effectiviteit van monetair beleid. Dit blijkt met name het geval te zijn bij 'strategische' communicatie, bijvoorbeeld het aankondigen van een inflatiedoel, en bij communicatie gericht op het vergroten van voorspelbaarheid. Een open vraag is nog in hoeverre communicatie over economische ontwikkelingen heeft bijgedragen aan het effectief beïnvloeden van verwachtingen van agenten. Eveneens is het de vraag of het vooraankondigen van besluiten altijd leidt tot een hogere mate van transparantie. Voor zowel academici als monetair beleidsmakers zijn dit belangrijke vraagstukken om zich de komende tijd mee bezig te houden.

Auteur

David-Jan Jansen is werkzaam als wetenschappelijk onderzoeker bij de Divisie Economisch Beleid en Onderzoek van de Nederlandsche Bank. Dit artikel is deels gebaseerd op zijn proefschrift "Communication by euro area central bankers: structure, information and effectiveness" dat hij op 26 oktober 2006 aan de Rijksuniversiteit Groningen met succes verdedigde.

Jan Marc Berk, Carin van der Cruijssen, Maarten van Rooij en een anonieme referent voorzagen een eerste versie van dit artikel van nuttig commentaar. De verantwoording voor eventuele tekortkomingen blijft uiteraard bij de auteur. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. De opvattingen van de auteur geven niet noodzakelijkerwijs de mening van de Nederlandse Bank weer. E-mail: d.jansen@dnb.nl

Literatuur

- Ball, L. en N. Sheridan, 2004, Does Inflation Targeting Matter, in: Bernanke, B.S. en M. Woodford (eds) *The Inflation-Targeting Debate*, University of Chicago, pp. 249-276, Chicago.
- Barro, R. en D. Gordon, 1983, A positive theory of monetary policy in a natural rate model, *Journal of Political Economy*, vol. 91 nr.4: 589-610.
- Berger, H., J. de Haan en S.C.W. Eijffinger, 2001, Central bank independence: an update of theory and evidence, *Journal of Economic Surveys*, vol 15 nr 1: 3-40.
- Bernoth, K. en J. von Hagen, 2004, The Euribor futures market: efficiency and the impact of ECB policy announcements, *International Finance*, vol. 7 nr.1: 1-24.
- Blinder, A.S., 1998, *Central banking in theory and practice*. Cambridge (MA) en London: MIT Press
- Blinder, A.S., 2007, Monetary policy by committee: Why and how?, *European Journal of Political Economy*, vol. 23 nr. 1: 106-123.
- Blinder, A.S., C.A.E. Goodhart, P. Hildebrand, D. Lipton en C. Wyplosz, 2001, How do central banks talk?, Geneva Reports on the World Economy 3, Geneva/London, ICMB/CEPR.
- Cruijssen, C.A.B. van der en M. Demertzis, 2007, The impact of central bank transparency on inflation expectations, *European Journal of Political Economy*, vol. 23 nr. 1: 51-66.
- Ehrmann, M. en M. Fratzscher, 2007, Communication by Central Bank Committee Members: Different Strategies, Same Effectiveness?, *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol.39 nr. 2-3: 509-541.
- Eijffinger, S.C.W. en J. de Haan, 1996, The political economy of central bank independence, Princeton Special Papers in International Economics 19.
- Fatás, A., I. Mihov en A.K. Rose, 2004, Quantitative Goals for Monetary Policy, *Journal of Money, Credit, and Banking*, te verschijnen.
- Geraats, P.G., 2002, Central bank transparency, *Economic Journal*, vol. 112 nr.483: 532-565.
- Goodfriend, M., 1986, Monetary mystique: secrecy and central banking, *Journal of Monetary Economics*, vol. 17 nr. 1: 63-92.
- Jansen, D. en J. de Haan, 2005, Talking heads: the effects of ECB statements on the euro-dollar exchange rate, *Journal of International Money and Finance*, vol. 24 nr. 2: 343-361.

- Jansen, D. en J. de Haan, 2007, Were verbal efforts to support the euro effective? A high-frequency analysis of ECB statements, *European Journal of Political Economy*, vol. 23 nr. 1: 245-259.
- Kuttner, K.N. en A.S. Posen, 1999, Does talk matter after all? Inflation targeting and central bank Behaviour, Institute for International Economics Working Paper nr. 99-10.
- Kydland, F.E. en E.C. Prescott, 1977, Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans, *Journal of Political Economy*, vol. 85 nr. 3: 473-491.
- Lange, J., B.S. Sack en W. Whitesell, 2003, Anticipations of Monetary Policy in Financial Markets, *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 35 nr. 6: 889-909.
- Levin, A.T., F.M. Natalucci en J.M. Piger, 2004, The Macroeconomic Effects of Inflation Targeting, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 86 nr. 4: 51-80.
- Morris, S. en H.S. Shin, 2002, Social value of public information, *American Economic Review*, vol. 92 nr. 5: 1521-1534.
- Posen, A.S., 2003, Six practical views of central bank transparency. In: Mizen, P. (ed), *Central banks, monetary theory and policy: Essays in honour of Charles Goodhart*, London: Edward Elgar.
- Rogoff, K., 1985, The optimal commitment to an intermediate monetary target." *Quarterly Journal of Economics*, vol. 100 nr. 4: 1169-1189.
- Svensson, L.E.O., 2006, Social value of public information: Morris and Shin, 2002, is actually pro transparency, not con, *American Economic Review*, vol. 96 nr. 1: 448-452.
- Woodford, M., 2005, Central bank Communication and Policy Effectiveness. National Bureau of Economic Research working paper 11898.

Een afwegingskader voor marktwerking in semi-publieke sectoren

Delroy Blokland

Dit artikel bespreekt de verschillende wijzen waarop in (semi-) publieke sector de werking van het marktmechanisme kan worden nagebootst: prestatievergelijking, prestatiecontracten, aanbesteding en vraagsturing. Door verschillende sectoren af te lopen worden concrete voorbeelden gegeven van deze vormen van (quasi-) marktwerking en een afwegingskader ontwikkeld om vast te stellen welke vorm van marktwerking in welke sector het best tot zijn recht komt.

1 Inleiding

Sinds de start van de Grote Operaties van het kabinet Lubbers I wordt door opeenvolgende kabinetten getracht om de prestaties en doelmatigheid van de (semi-)publieke sector te verbeteren.¹ Geïnspireerd door het *New Public Management* uit de Angelsaksische wereld zijn besturings- en beheersingsmechanismen uit de private sector geïntroduceerd om de efficiëntie, transparantie en kwaliteit van dienstverlening van uitvoerende organisaties te verbeteren. Met deze mechanismen wordt de werking van het marktmechanisme nagebootst: transactie vervangt hiërarchie (Wolfson 2005). Uitvoerende organisaties die diensten aan burgers en bedrijven leveren kunnen worden geprikkeld door één of meerdere van de volgende mechanismen toe te passen:

- Prestatievergelijking
- Prestatiecontracten en -financiering
- Aanbesteding
- Vraagsturing

¹ Met het begrip (semi-)publieke sector worden hier die sectoren bedoeld die geheel of gedeeltelijk uit collectieve middelen worden gefinancierd.

In de afgelopen jaren is met de verschillende mechanismen in sectoren als zorg, onderwijs, politie en reïntegratie ervaring opgedaan. De grote verscheidenheid van mechanismen maakt het mogelijk om de sterke en zwakke punten van de verschillende mechanismen te identificeren. In dit artikel wordt een poging gedaan om deze lessen te vertalen naar een generiek afwegingskader. Het afwegingskader stelt ons in staat om de vraag te beantwoorden welk mechanisme in welke situaties het meest geschikt is. In sectie 2 volgt een overzicht van de vier verschillende mechanismen aan de hand van een aantal cases. In sectie 3 worden de sterke en zwakke punten van de verschillende mechanismen belicht. In sectie 4 worden de contouren van het afwegingskader geschetst. In sectie 5 worden enkele conclusies getrokken.

2 Marktwerkingsmechanismen

Prestatievergelijking. Prestatievergelijking is het systematisch onderzoeken van de prestaties en de daarmee verbonden processen en werkwijzen van de deelnemende organisaties met als doel het verbeteren van de prestaties van die deelnemers (Werkgroep Benchmarking 2004). Met behulp van dit instrument kan van elkaar worden geleerd (*best practices*), kan transparantie geboden worden, kan verantwoording afgelegd worden, kan extern toezicht ondersteund worden en kan worden afgerekend op prestaties (maatstafconcurrentie). Als de resultaten van de vergelijking openbaar zijn dan gaat daar een extra prikkel van uit (*naming and shaming*), maar het kan aan de andere kant ook strategisch gedrag uitlokken. *Naming and shaming* kan bij een goede onafhankelijke toetsing van de gegevens niettemin goed bijdragen aan de oplossing van informatieproblemen in de economie. Het draagt bij aan grotere transparantie doordat het bepaalde attributen van producten voor het voetlicht brengt en daardoor de preferenties van consumenten en/of de productiewijze van aanbieders beïnvloedt (SEO 2003). Als consumenten behalve een *voice* (protest) ook een *exit*-optie hebben, kan van prestatievergelijking een sterk disciplinerende werking van uit gaan (Hirschman 1970).

Vanwege de toenemende behoefte bij burgers, ambtenaren en politici aan transparantie zal het instrument prestatievergelijking waarschijnlijk ook in de toekomst veel worden toegepast. Eén valkuil van prestatievergelijking blijft tot nu toe echter vaak nog onderbelicht en dat is strategisch gedrag. Instellingen kunnen hun scores namelijk vaak niet alleen beïnvloeden door betere (of slechtere) prestaties te leveren, maar ook door zich eenzijdig te richten op bepaalde activiteiten of op bepaalde groepen klan-

ten (risicoselectie). In een goede benchmark worden de indicatoren daarom zo geformuleerd dat strategisch gedrag niet loont.

Casus – Ziekenhuizen

Sinds september 2004 publiceren ziekenhuizen hun prestaties in een Databank Kwaliteit. In de Databank Kwaliteit is onder meer te lezen wat er gebeurt op het gebied van de kwaliteit van zorg, de patiëntveiligheid, de patiëntvriendelijkheid, de personele organisatie, de financiële positie en de kwaliteitssystemen van de instellingen.

De indicatoren zijn in eerste instantie ontwikkeld om in één oogopslag een beeld te geven van de activiteiten en prestaties van ziekenhuizen. De indicatoren zijn geschikt om verantwoording af te leggen aan het brede publiek, de toezichthouders en de overheid. Nu deze informatie breed beschikbaar komt, kunnen ziekenhuizen beter gaan sturen op de kwaliteit van zorg. In de toekomst kunnen ziekenhuizen de indicatoren als marketinginstrument gebruiken, waarmee ze hun onderlinge verschillen duidelijk aan de consument kunnen aangeven.

Er is een aantal kanttekeningen te maken bij de Databank Kwaliteit. Ten eerste vullen ziekenhuizen zelf de data in voor de databank, waardoor men vragen kan stellen bij de betrouwbaarheid van de gegevens. Ten tweede kan de benchmark risicoselectie uitlokken doordat ziekenhuizen patiënten proberen weg te houden waarbij de kans op een succesvolle medische ingreep kleiner is.

Bron: website Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen.

Prestatiecontracten en -financiering. Prestatiecontracten en -financiering zijn gericht op het verbeteren van de prestaties van organisaties door het versterken van de daarop gerichte financiële prikkels. Zowel de intensiteit (volledige financiering of bonus/malus) als de vorm van de prikkel (financiële ruimte voor werk, persoonlijk financieel voordeel, prestige) bepalen de effectiviteit ervan. Daarnaast moeten prikkels ook worden afgestemd op de intrinsieke motivatie van de mensen in de organisatie en op andere externe prikkels. Het CPB stelt dat de belangrijkste complicatie bij de inzet van prikkels blijkt de meetbaarheid van prestaties: niet alle doelstellingen zijn te vertalen in objectieve indicatoren en het is in veel gevallen niet eenvoudig om prestaties te beoordelen (CPB 2004). De WRR waarschuwt daarnaast dat outputsturing tot strategisch gedrag en onnodige bureaucratie kan leiden. Een ander ongewenst effect van outputsturing is volgens de WRR dat het een ontmoedigend effect kan hebben op professionals in de semi-publieke sector doordat minder beroep wordt gedaan op hun intrinsieke motivatie (WRR 2004).

Casus – Politie

In 2003 hebben alle korpsbeheerders een prestatiecontract afgesloten met de Minister van BZK en de Minister van Justitie. In het contract staat dat het betreffende korps een financiële beloning ontvangt als een aantal kwantitatieve doelstellingen gehaald worden. De doelstellingen betreffen productie (aantal boetes en aantal zaken naar Openbaar Ministerie), klanttevredenheid (waardering politieoptreden door burgers) en interne efficiëntie (tijdigheid afhandeling proces verbalen tegen (jonge) veelplegers, ziekteverzuim, kwaliteit afhandeling telefonische hulpvragen, en algemene efficiëntie).

Volgens het CPB werken prestatiecontracten niet goed bij de politie. De prestatiecontracten nodigen uit tot een gerichtheid op "cijfertjes" waardoor het uiteindelijke resultaat van politiewerk op de achtergrond raakt. Belangrijkste oorzaken zijn dat het moeilijk is om doelstellingen zoals misdaadbestrijding te operationaliseren en dat de bijdrage die de politie hieraan levert te bepalen. De overheid bevindt zich in een dilemma: "of de overheid stelt prioriteiten die goed in lijn liggen met de doelstellingen van de overheid, maar zwakke prikkels opleveren, of de overheid legt concrete prestatieafspraken vast die sterke prikkels opleveren, maar uitnodigen tot ongewenste gedragseffecten."

In het Verenigd Koninkrijk is men uiteindelijk teruggekomen op het gebruik van prestatiecontracten. Daar is men overgestapt op instrumenten zoals benchmarks, visitaties en publieksenquetes waarmee moeilijk te definiëren aspecten van kwaliteit beter in kaart kunnen worden gebracht. In Nederland vindt op dit moment een vergelijkbare ontwikkeling plaats.

Bron: CPB (2004a).

Heeft prestatiebesturing een toekomst gezien de kritische geluiden van WRR en CPB? Het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken heeft naar aanleiding van het CPB onderzoek onderzocht aan de hand van praktijkervaringen van een aantal agentschappen met prestatiebesturing hoe dit instrument in de praktijk werkt (Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken 2005). Uit dit onderzoek blijkt dat prestatiebesturing en -contracten effectieve sturingsinstrumenten kunnen zijn, maar dat zelden alle activiteiten zich laten vangen in indicatoren en dat het mede daarom niet goed mogelijk is om de financiering van publieke instellingen ook volledig aan de prestaties te koppelen. Verder lijken de perverse effecten waar de WRR voor waarschuwt zich voornamelijk voor te doen als prestatiebesturing wordt opgelegd aan professionele dienstverleners zoals politieagenten, verplegers en onderwijzers. Hun werk laat zich immers moeilijk vatten in prestatie-indicatoren. Uitvoerende taken die meer gestandaardiseerd zijn en goed in contracten te omschrijven zijn, zoals het beoordelen van subsidieaanvragen of het verstrekken van uitkeringen, lenen zich daarentegen wel goed voor prestatiebesturing.

Aanbesteding. Aanbesteding betreft het selectieproces waarbij marktpartijen in concurrentie meedingen naar het recht om een bepaalde dienst te leveren (MDW-werkgroep Wolfson 2000). De vergelijkende toets en de veilingen zijn bijzondere varianten van de (openbare) aanbesteding. Bij een vergelijkende toets wordt de uitvoerder geselecteerd op basis deels subjectieve dimensies zoals 'ervaring'. Een veiling onderscheidt zich van een vergelijkende toets doordat de aanbesteder louter selecteert op basis van objectieve biedingen (CPB 2004b). Aanbesteding werkt, in tegenstelling tot instrumenten als prestatievergelijking en -sturing, uiteraard alleen daar waar meerdere concurrerende aanbieders aanwezig zijn.

Casus – Reïntegratie

Met de invoering van de SUWI-wet op 1 januari 2002 is de privatisering van de reïntegratiemarkt een feit. Het UWV besteedt reïntegratietrajecten voor WAO en WW-cliënten uit aan private reïntegratiebedrijven. In 2002 betrof het 60.489 trajecten die zijn uitbesteed aan 41 bedrijven. Het UWV hanteert een vergelijkende toets voor de aanbestedingen, met selectiecriteria zoals ervaring met de doelgroep, plaatsingspercentage en de vergoeding per plaatsing. No cure no pay geldt voor 40% van contracten. Na een evaluatie is de aanbestedingsprocedure in 2003 verbeterd om kleinere aanbieders meer kansen te geven en de transactiekosten te verlagen.

De reïntegratiemarkt is nog volop in beweging en de wijze van aanbesteden van trajecten kan nog verder verbeterd worden. Uit onderzoek van Ecorys blijkt dat de transactiekosten voor reïntegratiebedrijven als hoog worden gezien. Dit komt mede door de korte looptijd van contracten. Het CPB suggereert om de kortere reïntegratietrajecten in de WW te veilen in plaats van een vergelijkende toets te gebruiken. Daarnaast stelt het CPB dat de gehanteerde prestatiebeloning tot de verkeerde prikkels leidt. TNO stelt tenslotte dat de heterogene samenstelling van de groepen die gereïntegreerd moeten worden ruimte biedt voor afroming (inspanningen richten op makkelijke klanten).

Bron: CPB (2004b), SEO (2002), TNO (2004), Ecorys-Nei (2004).

Aanbesteding wordt door overheden al jaren met succes toegepast bij de uitbesteding van eenvoudig contracteerbare diensten waar een commerciële markt voor bestaat zoals catering, beveiliging en schoonmaak. Minder ervaring bestaat tot op heden bij het aanbesteden van publieke dienstverlening aan burgers en bedrijven. De bekendste voorbeelden liggen op het gebied van opleiding en training (reïntegratie, inburgering), het beheer van de openbare ruimte (parkeerbeheer, vuilnisophaal) en het verzorgen van vervoer (busvervoer, ambulances). Naarmate overheden meer ervaring opdoen met dit soort aanbestedingen, zou het voor de hand liggen als ze ook bij andere publieke diensten meer gebruik zouden maken van het instrument aanbesteding.

Vraagsturing. Vraagsturing is sturing van het aanbod door de vrager, waarbij de vrager ook daadwerkelijk de (in)directe zeggenschap heeft over de middelen om het aanbod te sturen (Ministerie van Economische Zaken 2003). Vraagsturing geeft consumenten de mogelijkheid om te stemmen met de voeten (exit-optie), maakt maatwerk mogelijk en stimuleert ondernemerschap in de semi-publieke sector. Varianten van vraagsturing zijn het persoonsvolgend budget (basisonderwijs), subjectsubsidie en fiscale facilitering (huursubsidie), het persoonsgebonden budget (AWBZ) en vouchers (Cultuurvoucher). Een belangrijke voorwaarde voor de effectieve invoering van vraagsturing is dat het mogelijk is om een objectieve indicatiestelling te verrichten waarbij bepaald kan worden hoeveel budget (of andere “rechten” op bepaalde diensten) iemand nodig heeft. Andere voorwaarden zijn, onder andere, ruimte voor concurrentie en de mogelijkheid om te switchen tussen aanbieders en (eventueel) ondersteuning van vragers (MDW-werkgroep Borstlap 2001).

Casus – AWBZ

Iedereen die door ziekte, handicap of ouderdom langer dan drie maanden zorg nodig heeft, komt via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) in aanmerking voor een persoonsgebonden budget (PGB). Met dit budget kiezen mensen zelf hun hulpverlener. Het PGB is een keuzemogelijkheid naast de gebruikelijke hulp die rechtstreeks via een zorginstelling wordt geleverd. De PGB-regeling geldt sinds juli 1995. Het aantal mensen dat voor een PGB kiest, neemt ieder jaar fors toe. In 2004 waren er circa 65.000 budgethouders die een bedrag van 889 miljoen uitgekeerd kregen.

Het CPB noemt als sterke punten van de PGB's de betere mogelijkheden om wachtlijsten weg te werken, de invloed van vragers op de extramurale zorg en de flexibele organisatie van het aanbod. Zwakke punten zijn volgens het CPB de moeilijkheden om de macrokosten te beheersen, het gebrek aan transparantie over de kwaliteit van de geboden zorg en de nog gebrekkige prikkels voor aanbieders om efficiënt te werken (zorgkantoren dragen (nog) geen risico).

Bron: CPB 2004c.

Tegenover successen zoals de toepassing van PGB's in de zorgsector staan ook minder geslaagde toepassingen zoals de Pionierskaarten in het regionaal openbaar vervoer (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2004). De praktijkervaringen met vraagsturing leren dat de specifieke vormgeving van het instrument in hoge mate bepalen of het succesvol is of niet. Hieruit zijn een aantal generieke lessen te destilleren: keuzevrijheid is de belangrijkste *driver*, kwaliteit moet voor burgers transparant zijn, transactiekosten en bureaucratie moeten tot minimum beperkt blijven, toetreding tot de markt moet bevorderd worden en risicoselectie moet voorkomen worden.

Vraagsturing werkt alleen als de burger bereid en in staat is om de vragen- de rol actief in te vullen.

Praktijkvoorbeelden. In de onderstaande tabel worden per mechanisme enkele voorbeelden opgesomd. In sommige sectoren zoals de reïntegratiemarkt komen meerdere mechanismen naast elkaar voor. In andere sectoren worden door de tijd heen verschillende mechanismen gehanteerd zoals bij de inburgeringsmarkt.

Tabel 1 Toepassing mechanismen

Prestatievergelijking	Prestatie-contracten	Aanbesteding	Vraagsturing
Ziekenhuizen WVG	Politiekorpsen UWV	Busvervoer Reïntegratie- contracten	AWBZ Reïntegratietrajecten
Reïntegratiebedrijven Scholen	SVB TNO	Parkeerbeheer Inburgering (1 ^e fase)	WVG Individuele leerre- kening
Zuiveringsbeheer Bouw en woningtoezicht Sociale diensten	NS Senter Cfi EVD	Ambulancevervoer Incidentmanagement Veterinaire diensten	Cultuurvouchers Rechtsbijstand Speciaal onderwijs Inburgering (2 ^e fase)

3 Sterkte / zwakte analyse marktwerkingsmechanismen

De cases die in paragraaf 2 zijn beschreven laten zien dat de toepassing van marktwerkingsmechanismen in sectoren als reïntegratie, zorg en politie nog volop in ontwikkeling is. Er is sprake van een proces van *trial and error* waarbij vaak voorzichtig wordt begonnen met experimenten en de toepassing van een mechanisme geleidelijk wordt uitgebreid en geperfectioneerd. Soms voert het Rijk hierbij de regie, maar vaak zijn het ook de gemeenten en provincies die experimenteren met nieuwe mechanismen.

In veel sectoren kunnen in theorie verschillende alternatieve mechanismen worden toegepast. In de reïntegratiemarkt komen zelfs alle vier de eerder genoemde mechanismen naast elkaar voor. Het UWV en de gemeenten besteden de meeste reïntegratietrajecten zelf aan en sluiten vervolgens prestatiecontracten met particuliere reïntegratiebedrijven. Daarnaast kunnen individuele WW-ers en WAO-ers ook zelf reïntegratietrajecten inkopen. Tenslotte worden de reïntegratiebedrijven onderling vergeleken in een benchmark. De kabinetsvoornemens voor de inburgeringsmarkt, een markt die qua kenmerken veel lijkt op de reïntegratiemarkt, gaan ook uit van een combinatie van mechanismen.

Met combinaties van mechanismen kunnen de zwaktes van een mechanisme worden gecorrigeerd met behulp van een ander mechanisme of met aanvullende regelgeving. Bijvoorbeeld: vraagsturing in combinatie met prestatievergelijking tussen aanbieders om de transparantie van het aanbod te vergroten en daardoor de transactiekosten te verlagen. Een voorbeeld van aanvullende regelgeving om een zwak punt van vraagsturing - risicoselectie - te compenseren is de acceptatieplicht voor zorgverzekeraars.

In de onderstaande tabel worden de verschillende mechanismen beoordeeld aan de hand van een aantal criteria. Dit laat in een oogopslag zien waar de sterke en zwakke punten van de verschillende mechanismen liggen. De scores in de tabel moeten met enige voorzichtigheid gebruikt worden want ze kunnen per sector verschillend uitwerken. Uit de tabel kan ook niet worden afgeleid welk mechanisme het 'beste' is; dat hangt af van het gewicht dat men toekent aan de verschillende criteria en de mate waarin het mogelijk is om zwakke punten (de 'minnetjes') te compenseren door combinaties van mechanismen of andere aanvullende maatregelen:

Tabel 2 Sterkte/zwakte analyse

	Prestatie- vergelijking	Prestatie- contracten	Aanbesteding	Vraagsturing
Keuzevrijheid	--	--	-	++
Transactiekosten	++	++	+/-	--
Transparantie	++	+/-	+/-	+
Maatwerk	--	+/-	+/-	++
Concurrentieprikkels	+/-	-	+	++
Risicoselectie	+	+/-	+	--
Schaalvoordelen	+	+	+/-	-
Uitvoeringskosten	+/-	+	-	-
Budgettaire risico's	++	+/-	+/-	--

Hieronder worden de negen criteria toegelicht.

Keuzevrijheid houdt in dat consumenten kunnen kiezen uit meerdere aanbieders van publieke diensten. Als ze ontevreden zijn kunnen ze overstappen naar een andere aanbieder (exit optie). Dit is de belangrijkste conditie voor het succesvol invoeren van vraagsturing. Vraagsturing heeft minder zin als consumenten niet goed in staat zijn om zelf hun vraag te articuleren en te onderhandelen met aanbieders. In dat geval moet of voor een ander mechanisme (aanbesteding door overheid) of voor aanvullende maatregelen (ondersteuning door overheid) worden gekozen.

Met *transactiekosten* wordt hier bedoeld op de kosten die consumenten en aanbieders van publieke diensten moeten maken om elkaar te vinden, een overeenkomst te sluiten en deze te (laten) handhaven. Transacties komen niet tot stand als de transactiekosten te hoog zijn. Daarom is dit een belangrijk aspect bij de afweging om in een sector vraagsturing in te voeren want bij dit mechanisme zijn de transactiekosten relatief hoog. Overigens kan de overheid transactiekosten reduceren door informatie te verschaffen, het aanbod te standaardiseren of te zorgen voor laagdrempelige geschillenprocedures.

Gebrekkige transparantie van het aanbod voor de burger is een belangrijke bron van transactiekosten. Veel markten waar het hier om gaat worden gekenmerkt door informatiescheefheid tussen consument en aanbieder waardoor consumenten niet altijd goed in staat zijn om de kwaliteit van dienstverlening te beoordelen. Dit is een belangrijke parameter voor het slagen of falen van vraagsturing. Transparantie kan worden bevorderd door het invoeren van prestatievergelijking en de resultaten hiervan voor iedereen toegankelijk te maken. Door de opkomst van internet is het voor de consument eenvoudiger geworden om aanbieders met elkaar te vergelijken doordat tal van intermediairs zijn begonnen met het gratis verschaffen van informatie (bellen.com, goedkoopstenotaris.nl etc).

Maatwerk is de uiterste vorm van productdifferentiatie. Vraagsturing scoort hoog op dit aspect omdat consumenten een 'exit' optie hebben en kunnen onderhandelen met aanbieders over de aard van de dienstverlening. Bij de andere varianten is er geen exit optie, maar kunnen er wel mogelijkheden worden ingebouwd om consumenten 'voice' te geven. De vraag of maatwerk mogelijk is, hangt uiteraard sterk samen met de aard van de dienst. Diensten die naar hun aard moeilijk uitsluitbaar en deelbaar zijn (collectieve goederen) zoals politie en parkeerbeheer kunnen ook niet goed als maatwerk worden aangeboden.

Concurrentieprikkels komen voor in verschillende vormen en intensiteit: indirect (maatstafconcurrentie), direct periodiek (aanbesteding) en direct continu (vraagsturing). De aanwezigheid van concurrentieprikkels vormt de belangrijkste *driver* voor de bevordering van efficiëntie, innovatie en betaalbaarheid. Directe concurrentie werkt alleen als toetreding door nieuwe aanbieders mogelijk is en de barrières daarvoor worden geslecht. Indien deze organisaties ook winst mogen maken en een eigen vermogen mogen opbouwen dan geeft dat een extra prikkel.

Risicoselectie, cream skimming en 'afroming' duiden op het verschijnsel dat aanbieders van diensten zich richten op lucratieve consumenten en trachten om de 'dure' consumenten te mijden. Omdat bijvoorbeeld ziektekostenverzekeraars meestal geen onderscheid kunnen maken tussen goede en slechte risico's, proberen ze op allerlei andere manieren mensen met la-

ge risico's aan te trekken om te voorkomen dat ze met een slecht risicoprofiel komen te zitten waardoor de premies omhoog moeten. Onderwijsinstellingen hebben er om dezelfde reden ook belang bij om niet te veel leerlingen uit achterstandsgroepen toe te laten. Reïntegratiebedrijven richten zich op diegenen die het makkelijkst te reïntegreren zijn. De overheid hanteert complexe verevenings- en bekostigingsmechanismen om de perverse prikkels bij instellingen om dit te doen weg te nemen. Scholen ontvangen een hogere bijdrage voor achterstandsleerlingen, ziekenfondsen hebben een acceptatieplicht en worden gecompenseerd voor slechte risico's en met reïntegratiebedrijven worden prestatiecontracten afgesloten waarin onderscheid tussen categorieën werkzoekenden wordt gemaakt. Prestatievergelijking en –financiering kunnen daarentegen juist risicoselectie in de hand werken als de 'scores' van de aanbieders mede afhankelijk zijn van factoren waarop hij geen invloed heeft.

Schaal- en netwerkeffecten kunnen een reden zijn om geen vraagsturing of aanbesteding in te voeren omdat de totale kosten dan hoger zullen zijn dan als één aanbieder de markt bedient. Dit speelt vooral bij netwerkbedrijven in de energie- en spoor sector, maar minder bij dienstverlening in de gezondheidszorg, onderwijs en sociale sector. De schaalvoordelen moeten echter altijd afgewogen worden tegen de mogelijke efficiëntieverbeteringen ten gevolge van concurrentie.

Uitvoeringskosten zijn de kosten die overheid en aanbieders moeten maken om mechanisme toe te passen. Bijvoorbeeld de kosten van het vergelijken van prestaties, de kosten van het aanbesteden van concessies en kosten van indicatiestelling en toezicht bij vraagsturing. De ervaringen lijken aan te tonen dat de uitvoeringskosten bij vraagsturing het hoogst zijn, zeker als er sprake is van een complexe indicatiestelling en er mechanismen nodig zijn om de rechtmatigheid te controleren. Als burgers zelf moeten betalen voor publieke diensten speelt dit probleem niet.

Budgettaire risico's treden vooral op bij vraagsturing omdat het daarbij moeilijk is om van tevoren te voorspellen wat de behoefte is aan (persoonsgebonden) budgetten. De ervaringen met de lastig beheersbare kosten van de AWBZ illustreren dit.

4 Een afwegingskader voor marktwerking in (semi-)publieke sectoren?

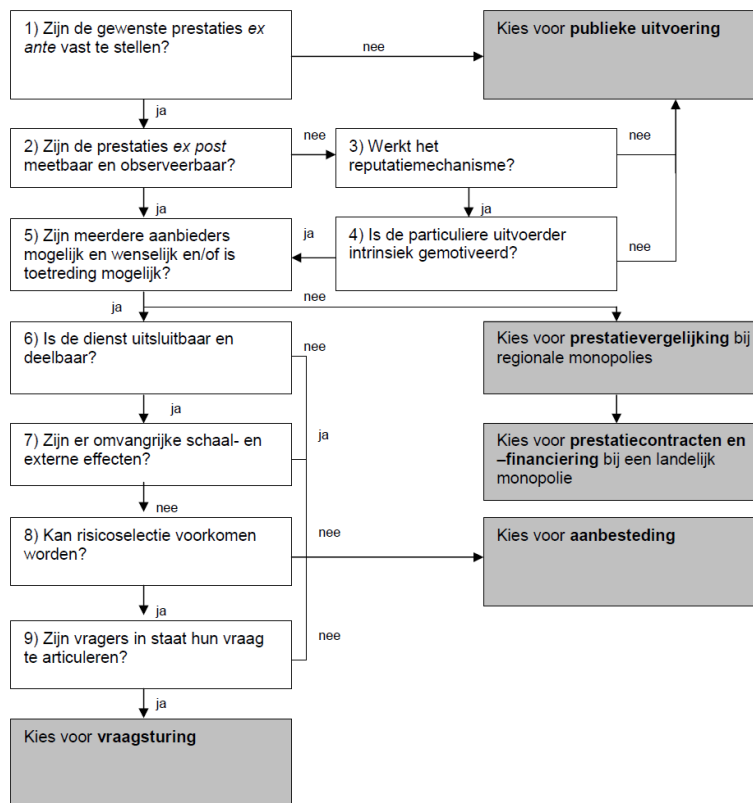
Hieronder worden de contouren van een afwegingskader voor marktwerking in (semi-)publieke geschetst. Het afwegingskader is vormgegeven als een beslisboom. De beslisboom is opgebouwd uit de parameters (maatsta-

ven) die doorslaggevend zijn bij de keuze voor een bepaald marktwerkingsmechanisme. Deze parameters zijn:

1. Zijn de gewenste prestaties *ex ante* vast te stellen?
2. Zijn de prestaties *ex post* meetbaar en observeerbaar?
3. Werkt het reputatiemechanisme?
4. Is de uitvoerder intrinsiek gemotiveerd?
5. Zijn er meerdere aanbieders mogelijk en wenselijk en/of is toetreding mogelijk?
6. Is de dienst uitsluitbaar en deelbaar?
7. Zijn er omvangrijke schaal- en externe effecten?
8. Kan risicoselectie voorkomen worden?
9. Zijn vragers in staat hun vraag te articuleren?

In de onderstaande beslisboom worden de parameters op een systematische manier afgelopen:

Figuur 1. Beslisboom voor marktwerking in semi-publieke sectoren



De eerste parameter is fundamenteel voor de mate waarin taken op afstand uitgevoerd kunnen worden. Indien de prestaties die de overheid van een uitvoerder van een publieke dienst verlangt niet goed van tevoren kunnen worden vastgesteld (de publieke taken zijn niet “contracteerbaar”), dan kan de overheid deze taak beter onder de ministeriële verantwoordelijkheid houden (Teulings, Bovenberg en Van Dalen 2004). Vraagsturing is dan niet goed mogelijk omdat er geen objectieve criteria zijn de indicatiestelling; aanbesteding is niet mogelijk omdat de overheid geen bestek kan formuleren; prestatiecontracten zijn niet mogelijk omdat de overheid geen prestaties kan specificeren. Kortom, als je niet weet wat je exact wilt, dan kun je geen taken delegeren, noch belonen op basis van prestaties. Uitvoering door de overheid zelf geeft daarentegen de nodige flexibiliteit doordat de overheid dan, desnoods ad hoc, kan ingrijpen al naar gelang de omstandigheden.² De discretionaire bevoegdheid blijft bij de overheid. Coen Teulings (2001) schrijft in dit verband: “outputfinanciering leidt tot geheel contraproductieve uitkomsten [...] wanneer het moeilijk is om a priori vast te stellen wat voor output wordt verlangd”.

Als het wel mogelijk is om de gewenste prestaties vast te leggen in wetgeving, concessievoorwaarden of een contract, dan is de volgende vraag of het mogelijk is om *ex post* te beoordelen of de uitvoerder de gewenste prestaties ook daadwerkelijk heeft geleverd. Dit is het klassieke *principal agent* probleem: de opdrachtgever beschikt niet over dezelfde informatie als de opdrachtnemer. Dit probleem doet zich bijvoorbeeld voor bij professionele dienstverleners zoals medische beroepen, advocaten en accountants. De diensten die ze leveren zijn zogenaamde ‘geloofsgoederen’ waarvan de kwaliteit door de consument zelfs na de transactie niet goed te beoordelen is. Dat de markt voor dit soort complexe diensten met een hoge mate van informatie asymmetrie toch kan werken is als het reputatiemechanisme functioneert én als de professionele dienstverleners intrinsiek gemotiveerd zijn.

De volgende vraag is of (het wenselijk is dat) er meerdere (potentiële) aanbieders van de publieke taak zijn. Indien dit niet het geval is, dan kan er, afhankelijk van de schaal van het monopolie, gekozen worden voor prestatiecontracten en –financiering (UWV) of voor prestatievergelijking (sociale diensten). Prestatiefinanciering stelt daarbij hogere eisen aan de beschikbaarheid van informatie dan prestatievergelijking. Informatie over

² In het geval dat de uitvoerder een vennootschap is, kan de overheid als aandeelhouder weliswaar niet ad hoc ingrijpen, maar beschikt zij sinds de wijziging van het Burgerlijk Wetboek in 2004 wel over voldoende andere bevoegdheden om het bestuur van de vennootschap aan te sturen. Een 100% aandeelhouder kan bijvoorbeeld niet alleen de commissarissen, maar ook de bestuurders rechtstreeks benoemen en ontslaan. Zie voor een uitgebreidere beschouwing Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken (2006).

prestaties moet immers verifieerbaar zijn en de gedefinieerde prestaties moeten relevant en compleet zijn, anders dreigt verwaarlozing van de moeilijk verifieerbare taken. Overigens zijn de meeste monopolies in semi-publieke sectoren geen natuurlijke, maar wettelijke monopolies die belast zijn met de uitvoering van overheidstaken die om bestuurlijke redenen niet aan particuliere ondernemingen worden overgelaten (politie, justitie, claimbeoordeling uitkeringen etc).

Indien concurrentie wel mogelijk en wenselijk is, dan zijn er globaal twee mechanismen denkbaar: aanbesteding en vraagsturing. Om vraagsturing in te voeren dient aan een aantal extra voorwaarden te zijn voldaan: de dienst moet uitsluitbaar en deelbaar te zijn (geen collectieve goederen), het moet mogelijk zijn om risicoselectie te voorkomen, er mogen geen omvangrijke schaal- en externe effecten zijn en vragers dienen in staat te zijn hun vraag te articuleren.

Publieke diensten die alleen tegen hoge kosten uitsluitbaar en deelbaar zijn zoals parkeerbeheer en groenbeheer komen niet voor vraagsturing in aanmerking (Oudshoorn 1997). Hetzelfde geldt voor diensten zoals incidentmanagement, busvervoer en ambulancevervoer die gekenmerkt worden door toenemende schaalvoordelen. Bij ambulancevervoer is het bovendien maatschappelijk niet wenselijk om de dienst uitsluitbaar te maken en het profijtbeginnsel toe te passen.

De vraag of risicoselectie voorkomen kan worden hangt samen met de (financiële) toegankelijkheid van de publieke dienst. Bij vraagsturing bestaat de mogelijkheid dat particuliere aanbieders van publieke diensten trachten om 'dure' consumenten te weren. In de meeste gevallen kan dit goed voorkomen worden door het opleggen van een acceptatieplicht (zorgverzekeraars) of door de aanbieders een extra vergoeding te geven voor de 'dure' consumenten zoals gebeurd bij scholen (allochtone leerlingen) en zorgverzekeraars (risicoverevening). Als het echter niet goed mogelijk blijkt om risicoselectie te voorkomen en de toegankelijkheid te waarborgen, zou aanbesteding een alternatief kunnen zijn.

De laatste voorwaarde voor de invoering van vraagsturing is of de vragers in staat zijn hun behoeften te articuleren. Voor groepen waarbij dit een probleem is (kinderen, geestelijk gehandicapten, ouderen, verslaafden) kunnen ouders of andere begeleiders deze rol desnoods overnemen. Bij zeer kwetsbare groepen ligt vraagsturing echter niet voor de hand en is enig paternalisme te rechtvaardigen. De overheid kan dan namens deze groepen door middel van een aanbesteding contracten sluiten met aanbieders van publieke diensten. Dit lijkt het geval in delen van de welzijns- en gezondheidssector.

5 Conclusie

Hoewel we in de verschillende (semi-)publieke sectoren een breed scala aan marktwerkingsmechanismen kunnen aantreffen, laat dit artikel zien dat de economische kenmerken van een sector (deels) bepalen welk mechanisme het meest efficiënt is. Op grond van onze kennis over de economische kenmerken van sectoren kunnen beleidsmakers dus een *ex ante* afweging maken tussen alternatieve mechanismen. De beslisboom is een hulpmiddel om dit te doen. Op basis van de uitkomsten van evaluaties kan vervolgens *ex post* geverifieerd worden of de toepassing van het mechanisme daadwerkelijk tot de gewenste maatschappelijke resultaten geleid heeft.

Het afwegingskader is dusdanig generiek van aard dat het in beginsel kan worden toegepast op alle vormen van publieke dienstverlening. In de parameters van het kader is bijvoorbeeld ook ruimte gelaten voor politieke of rechtsstatelijke motieven die de introductie van vraagsturing of aanbesteding onwenselijk kunnen maken. Het dwingt dus niet automatisch tot de invoering van concurrentie. Evenmin doet het afwegingskader geen uitspraken over de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de aanbieders van publieke diensten.

Auteur

Delroy Blokland is werkzaam bij de Directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Economische Zaken, e-mail: D.A.Blokland@minez.nl.

Literatuur

- CPB, 2004a, Centrale doelen, decentrale uitvoering. Over de do's and dont's van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen, CPB Document 45.
- CPB, 2004b, Goed aanbesteed is het halve werk: een economische analyse van de aanbesteding van reïntegratie, CPB Document 63.
- CPB, 2004c, Momentopname van de AWBZ: een analyse van de sterke en zwakke punten, CPB Document 54.
- Ecorys-Nei, 2004, Vormgeving van het opdrachtgeverschap.
- Hirschman, A.O., 1970, Exit, voice and loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, 2005, Prestatiefinanciering: wanneer en hoe? (www.marktordering.nl)
- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, 2006, Publieke belangen en Aandeelhouderschap (www.marktordering.nl).
- MDW-werkgroep Borstlap, 2001, Vouchers en Persoonsgebonden budgetten.
- MDW-werkgroep Wolfson, 2000, Concessie en aanbesteding. Geen doel maar middel.
- Ministerie van Economische Zaken, 2003, Vragenderwijs. Vraagsturing in de praktijk.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, Eindevaluatie Pionierskaart.
- Oudshoorn, C., 1997, Omgevingsveranderingen, systeemkosten en institutionele vernieuwing, OCfEB/Erasmus Universiteit Rotterdam.
- SEO, 2002, Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten, nr. 654.
- SEO, 2003, Aan de schandpaal. De economische betekenis van naming and shaming, publicatienr. 717.
- Teulings, C.N., 2001, Privatisering in het tijdsgewricht van reïntegratie, in: *Maandschrift Economie*, vol.65 nr. 4: 262-281.
- Teulings, C.N., L. Bovenberg, L. van Dalen, 2004, Calculus van het publieke belang, Den Haag/Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- TNO, 2004, Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten.
- Werkgroep Benchmarking, 2004, Handreiking prestatievergelijking binnen de openbare sector.
- Wolfson, D., 2005, Transactie als bestuurlijke vernieuwing, Amsterdam/AUP.
- WRR, 2004, Bewijzen van goede dienstverlening.

Netwerkconcurrentie en toegangsregulering in de telecommunicatiesector

Michiel Bijlsma en Machiel van Dijk

De markt voor telecommunicatie in Nederland verandert. De verschillen tussen de voormalige kabel- en telefonienetwerken verdwijnen langzamerhand. Regulering van de telecommunicatiemarkt staat voor de uitdaging zich aan te passen aan deze veranderende marktomstandigheden. De centrale vraag in dit artikel luidt: hoe zou toegangsregulering van de telecommunicatiemarkt eruit moeten zien als netwerken en diensten geconvergeerd zijn? Onze belangrijkste conclusie is dat toetreding ook zonder toegangsregulering plaats zal vinden, ongeacht de aard van de concurrentie op retailniveau. Concurrentie om marktaandeel op wholesaleniveau leidt vervolgens tot lage toegangstarieven. In een wereld met volwassen concurrentie tussen de twee netwerken kan de overheid toegangsregulering daarom heroverwegen.

1 Inleiding

De markt voor telecommunicatie in Nederland verandert. De verschillen tussen kabel- en telefonienetwerken verdwijnen langzamerhand. Het productaanbod dat via de traditionele kabel- of telefonieaansluiting toegankelijk is, groeit naar elkaar toe. Consumenten kunnen tegenwoordig via beide aansluitingen telefonie, televisie en internet afnemen. Verschillende telecommunicatiediensten worden steeds vaker als één pakket aangeboden én afgenomen ('triple play'). Deze bundels vormen dan ook in toenemende mate het product waarmee ondernemingen elkaar beconcurreren. Daarbij vervagen de grenzen tussen telefonie, televisie en internet door de komst van software van Skype en websites als www.youtube.com of www.uitzendinggemist.nl.

De hierboven geschetste ontwikkeling wordt ook wel ‘convergentie’ genoemd. Drijvende kracht achter convergentie is de overgang van analoge, circuitgeschakelde technologie naar digitale, pakketgeschakelde technologie (IP-technologie). Een telecommunicatienetwerk transporteert digitale data van het ene IP-adres naar het andere. Bij de ontvanger wordt deze data omgezet in spraak, televisie of een webpagina. Hierdoor kan KPN digitale televisie over haar netwerk aanbieden, terwijl kabelmaatschappijen via hun netwerken telefonie aan kunnen bieden. De opkomst van IP-technologie leidt ertoe dat verschillende vaste netwerken dezelfde diensten aanbieden van vergelijkbare kwaliteit.

Convergentie beïnvloedt de substitutiemogelijkheden aan de vraag- en de aanbodzijde, de hoogte van toetredingsbarrières en de investeringsprikkel van ondernemingen. Wanneer de ontwikkeling doorzet, ontstaat er op termijn concurrentie tussen (ten minste) twee verticaal geïntegreerde aanbieders met gelijkwaardige netwerken. Regulering van de telecommunicatiemarkt staat voor de uitdaging zich aan te passen aan deze veranderende marktomstandigheden.

De vraag die centraal staat in dit artikel luidt: hoe zou toegangsregulering van de telecommunicatiemarkt eruit moeten zien wanneer netwerken en diensten geconvergeerd zijn? Bij het beantwoorden van deze vraag spelen drie subvragen een grote rol. Ten eerste is van belang hoe waarschijnlijk uitsluiting is in een markt met twee netwerkaanbieders. Ten tweede is het de vraag hoe fel twee verticaal geïntegreerde aanbieders met elkaar concurreren wanneer er geen toetreding is. Ten derde: hoe hangt vormgeving van regulering samen met de wijze waarop reguleringsmaatregelen investeringsprikkel van netwerkaanbieders en toetreders beïnvloeden?

Onze analyse neemt een geconvergeerde markt als uitgangspunt. De markt zit echter nog volop in het proces van convergentie. Een belangrijke vraag is uiteraard hoe regulering dit proces beïnvloedt. We gaan echter niet op deze vraag in en laten het transitiepad buiten beschouwing. Voor een kwalitatieve analyse van deze meer dynamische aspecten verwijzen we naar De Bijl en Peitz (2007).

Dit artikel sluit aan bij een brede discussie tussen beleidmakers, wetenschappers en bedrijfsleven over de gevolgen van convergentie voor regulering¹ en probeert een bijdrage te leveren aan de discussie over mogelijke wijzigingen van de huidige invulling van het bestaande reguleringskader en de mogelijke noodzaak van aanpassing van het reguleringskader zelf.

¹ Zie bijvoorbeeld de recente publicatie van Ofcom (2006), waarin Stelzer (2006) beargumenteert dat de markt en niet de toezichthouder winnende technologieën moet kiezen, Booth (2006) stelt dat regulering het (Schumpeteriaanse) proces van concurrentie centraal moet stellen, terwijl Waverman (2006) de kosten en baten van ex post en ex ante regulering vergelijkt.

Onze studie is gerelateerd aan twee onderzoeksrapporten die betrekking hebben op de Nederlandse telecommunicatiemarkt: SEO (2006) en OPTA (2006). Deze studies analyseren de mate van concurrentie in een markt met twee vaste netwerken en concluderen dat regulering nodig kan zijn om effectieve concurrentie op de telecommunicatiemarkt in stand te houden, afhankelijk van de mate van concurrentie op de retailmarkt.

Beide studies laten de vraag naar het risico van uitsluiting echter buiten beschouwing. Impliciet wordt aangenomen dat er in een markt met twee verticaal geïntegreerde aanbieders van telecommunicatiediensten geen toetreding door retailsaanbieders zonder eigen netwerk plaats zal vinden. In onze studie speelt deze vraag juist een centrale rol. Wij beschouwen expliciet het verticale karakter van deze markt, met bovenstrooms een wholesalem Markt en benedenstrooms een retailmarkt. Onze voornaamste conclusie is dat toetreding plaats zal vinden, ongeacht de aard van de concurrentie op retailniveau. Ook als producten op retailniveau gedifferentieerd zijn, of in geval van zogenoemde Cournot-concurrentie, is het eenzijdig uitsluiten van toetreders niet aantrekkelijk voor verticaal geïntegreerde netwerkaanbieders. Concurrentie om marktaandeel op wholesaleniveau tussen de aanbieders leidt vervolgens tot lage toegangstarieven. Alleen bij voldoende differentiatie tussen netwerkaanbieders op wholesaleniveau is uitsluiting een evenwichtstrategie.

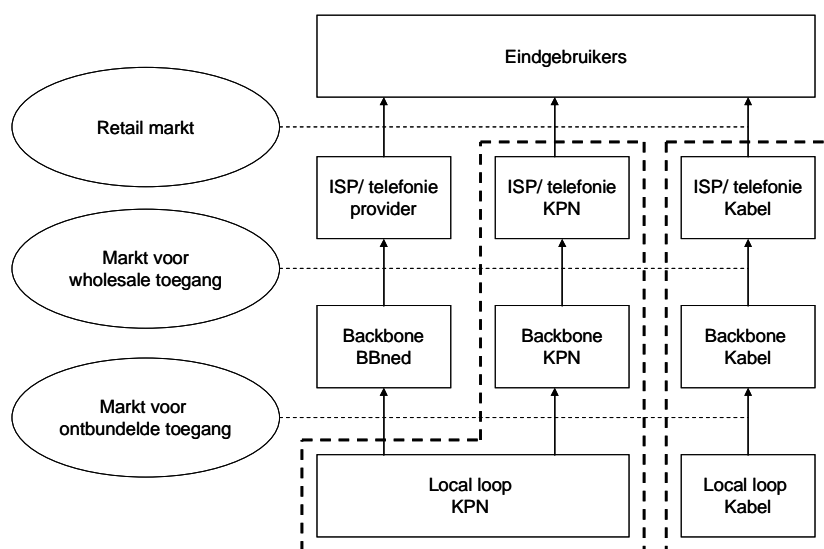
2 De telecommunicatiemarkt in Nederland

Marktstructuur. De telecommunicatiemarkt in Nederland ziet er schematisch uit zoals weergegeven in figuur 1. Er zijn ruwweg drie verschillende niveaus: een retailmarkt, een wholesalem Markt en een markt voor ontbunde toegang. Er zijn twee landelijk dekkende netwerken met directe toegang tot de consument: de voormalige kabel- en telefonienetwerken. Daarnaast liggen er alternatieve netwerken die ofwel geen directe toegang hebben tot de consument (maar op het niveau van kabelverdeelkasten of hoger aansluiten op één van de twee landelijk dekkende netwerken), ofwel slechts een beperkte lokale dekking kennen.

Alleen verticaal geïntegreerde aanbieders met een landelijk dekkende netwerk kunnen telefonie of breedbandinternet leveren op basis van een volledig eigen infrastructuur. Er zijn ook Internet Service Providers (ISP) en telefonieaanbieders die over een deel van de infrastructuur beschikken (zoals nu Tele2 en BBned). Deze aanbieders zijn gedeeltelijk verticaal geïntegreerd. Ten slotte zijn er retailsaanbieders die geheel niet over infrastructuur beschikken.

Startpunt van onze analyse is een scenario voor de Nederlandse telecommunicatiemarkt waarin kabel- en telefonienetwerken dezelfde diensten (telefonie, internet, televisie) van vergelijkbare kwaliteit kunnen aanbieden. Het is in principe mogelijk dat er over een aantal jaar maar één netwerk is dat telefonie, internet en televisie kan aanbieden of dat de netwerken sterk gedifferentieerd zijn. Dit lijkt echter onrealistisch, gegeven het startpunt van landelijke telefonie- en kabelnetwerken in Nederland.

Figuur 1 Schematisch overzicht telecommunicatiemarkt



Huidige regulering. Eind jaren tachtig gaf de Europese Commissie de aanzet tot de herstructurering van de telecommunicatiesector, die tot dan toe vrijwel overal in overheidshanden was. In een deel van de Europese lidstaten werden de staatsbedrijven geheel of gedeeltelijk geprivatiseerd. Ze behielden echter veelal een wettelijk monopolie op de telecommunicatiemarkten. Op 1 januari 1998 werd een Europees regelingskader voor de liberalisering van de markten voor netwerken en diensten in de telecommunicatiesector van kracht. Dit kader stelde brede en algemene regels voor liberalisering en deregulering vast, die nationale toezichthouders verder dienden te ontwikkelen en te implementeren. In 2003 is het kader herzien en werd de huidige Europese regulering van kracht.

Het belangrijkste doel van de Europese regulering is het bevorderen van concurrentie op de markten voor netwerken en diensten in de telecommunicatiesector. De hoge vaste (en deels verzonken) kosten van het aanleggen van een fijnmazig aansluitnetwerk leiden tot toetredingsbarrières. Als ge-

volg van deze kosten vereist winstgevende toetreding een minimale schaalgrootte. Zonder regulering is de kans dan ook aanwezig dat de concurrentie op deze markten onvoldoende tot ontwikkeling komt. Door het afdwingen van ontbundeling en toegang tot de netwerken van de dominante partijen kunnen ondernemingen zonder aansluitnetwerk toch communicatiediensten aanbieden. Het reguleringskader voorziet daarbij nadrukkelijk in de afbouw van de regulering naarmate markten concurrerender worden. Het beoogt verder technologie-neutraal te zijn door de relevante markten onafhankelijk van onderliggende technologieën te definiëren.

Het huidige Europese reguleringskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten bestaat uit een aantal richtlijnen en aanbevelingen. De zogenaamde Kaderrichtlijn² omschrijft de belangrijkste principes, doelstellingen en procedures. Een belangrijk startpunt van de regulering is de aanbeveling³ betreffende de relevante markten. Op basis van drie criteria definieert de Commissie achttien relevante markten die in aanmerking komen voor ex ante regulering. De drie criteria zijn: aanzienlijke en niet-tijdelijke toetredingsbarrières, geen tendens richting daadwerkelijke mededinging, en ontoereikendheid van het algemene mededingingsrecht (bij afwezigheid van ex ante regelgeving).

De nationale regelgevende instanties (NRI) analyseren de relevante markten en volgen daarbij de richtsnoeren van de Europese Commissie. Als lokale omstandigheden daar aanleiding toe geven, mogen NRI's onder bepaalde voorwaarden afwijken van aanbevolen definities van de relevante markten. Op basis van de marktanalyses bepalen de NRI's welke markten niet daadwerkelijk concurrerend zijn en welke marktpartijen aanmerkelijke marktmacht hebben op deze niet-concurrerende markten. De NRI bepaalt vervolgens welke verplichtingen worden opgelegd aan partijen met aanmerkelijke marktmacht.

In Nederland heeft OPTA de telecommunicatiesector onderverdeeld in vaste telefonie, breedband, omroep en mobiele telefonie. Mobiele telefonie laten we buiten beschouwing omdat deze van een andere infrastructuur gebruik maakt dan de overige drie. Binnen deze segmenten zijn weer verschillende relevante markten afgebakend. Elk van deze markten kent een wholesale- en een retailniveau. Vaste telefonie is op wholesaleniveau onderverdeeld in een markt voor aansluitingen, gespreksopbouw, gespreksafgifte en gespreksdoorgifte en op retailniveau in een markt voor aansluitingen en voor telefonieverkeer. Gespreksopbouw heeft betrekking op

² Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn).

³ Aanbeveling 2003/311/EG Aanbeveling van de Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector.

uitgaand verkeer van de eindgebruiker naar de eerstvolgende centrale. Gespreksafgifte betreft het inkomende verkeer van de laatste centrale naar de eindgebruiker. Doorgifte betreft al het overige verkeer en kan nog worden opgedeeld in lokale, interregionale en transitdoorgifte.

Tabel 1 Overzicht belangrijke markten en door OPTA opgelegde verplichtingen

Markt	AMM	Verplichtingen
Vaste telefonie		
Retail aansluitingen	KPN	Transparantie / non-discriminatie / kostenoriëntatie (bovengrens)
Retail verkeer	KPN	Transparantie / non-discriminatie / kostenoriëntatie (onder- en bovengrens) / Carrier Pre-Select (CPS)
Gespreksopbouw	KPN	Toegang / referentieaanbod / non-discriminatie / kostenoriëntatie (bovengrens) / gescheiden boekhouding
Lokale doorgifte	KPN	Toegang / referentieaanbod / non-discriminatie / kostenoriëntatie (bovengrens) / gescheiden boekhouding
Interregionale doorgifte	KPN	Kostenoriëntatie (ondergrens)
Transit doorgifte	KPN	Toegang / transparantie / kostenoriëntatie (verbod op staffels)
Gespreksafgifte	KPN	Toegang / referentieaanbod / non-discriminatie / kostenoriëntatie (bovengrens) / gescheiden boekhouding
	Andere partijen	Toegang / transparantie / kostenoriëntatie (reciprociteit)
Wholesale toegang laag capacitaire aansluitingen	KPN	Toegang / referentieaanbod / non-discriminatie / retail-minus / gescheiden boekhouding
Breedband		
Onbundelde breedbandtoegang tot de local loop (ULL)	KPN	Toegang / referentieaanbod / non-discriminatie / kostenoriëntatie (bovengrens) / gescheiden boekhouding
Wholesale breedbandtoegang (hoge kwaliteit)	KPN	Toegang / referentieaanbod / non-discriminatie
Omroep (kabel)		
Wholesale TV	UPC, Essent, Casema	Toegang / referentieaanbod / non-discriminatie / kostenoriëntatie
Retail TV	UPC, Essent, Casema	Ontbundeling van het vrij toegankelijke pakket van andere diensten / transparantie

Bron: OPTA Jaarverslag en marktmonitor 2005.

OPTA heeft voor elke markt een dominantie-analyse uitgevoerd en, afhankelijk van de uitkomst daarvan, maatregelen opgelegd aan de dominante partij, zie OPTA (2005). Voor de belangrijkste markten, vaste telefonie, breedband en omroep (via de kabel), geeft tabel 1 kort de verplichtingen weer die OPTA heeft opgelegd aan ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht (AMM).⁴

3 Nieuwe generatie regulering?

Regulering van toegang. De huidige regulering van de telecommunicatie-sector gaat impliciet uit van duidelijk gescheiden marktsegmenten (vaste telefonie, breedband, omroep), waarbij in elk segment weliswaar twee netwerken zijn (kabel en telefonie), maar waar het ene netwerk veel efficiënter is dan het andere. In een gegeven segment kan de meest efficiënte netwerkaanbieder zich dan effectief als een verticaal geïntegreerde monopolist gedragen.⁵ In een dergelijke markt is zonder toegangsregulering uitsluiting van toetreders zonder eigen netwerk mogelijk. Concurrentie zal dan niet op gang komen hetgeen ingrijpende vormen van toegangsregulering rechtvaardigt. Merk op dat de vraag of uitsluiting mogelijk is hier samenvalt met de vraag hoe fel concurrentie is. Immers, als uitsluiting plaatsvindt, is er geen toetreding en dus geen concurrentie.

In een geconvergeerde telecommunicatiemarkt zijn de verschillende marktsegmenten niet langer te scheiden. Producten worden gebundeld aangeboden en telefonie via internet is een reëel alternatief voor vaste telefonie. Daarbij is sprake van twee gelijkwaardige netwerkaanbieders in plaats van één. Ook als uitsluiting plaatsvindt, is er dus nog steeds concurrentie tussen twee aanbieders. De vraag of uitsluiting plaats zal vinden valt dus niet langer samen met de vraag hoe fel de concurrentie is.

Hoe verloopt nu een analyse van de wenselijkheid van toegangsregulering in een geconvergeerde markt met twee netwerkaanbieders? De eerste stap is het risico op uitsluiting te bepalen. Als er geen risico is op uitsluiting, of het risico is klein, dan is toegangsregulering niet nodig. Concurrentie tussen de twee netwerken leidt dan tot voldoende toetreding.

Bij een groot risico op uitsluiting is de volgende stap om na te gaan hoe fel de concurrentie dan is. Als het risico op uitsluiting significant is betekent dit immers niet noodzakelijk dat er onvoldoende concurrentie is. Er

⁴ We geven alleen die markten weer waar OPTA verplichtingen heeft opgelegd.

⁵ Verticale integratie betekent dat de monopolist zich geloofwaardig kan committeren om toetreders uit te sluiten. Dit betekent niet dat dit ook in alle situaties aantrekkelijk is. Bij voldoende productdifferentiatie op de retailmarkt is uitsluiting van alle toetreders bijvoorbeeld niet aantrekkelijk. Als er meerdere toetreders zijn, zal slechts een deel uitgesloten worden.

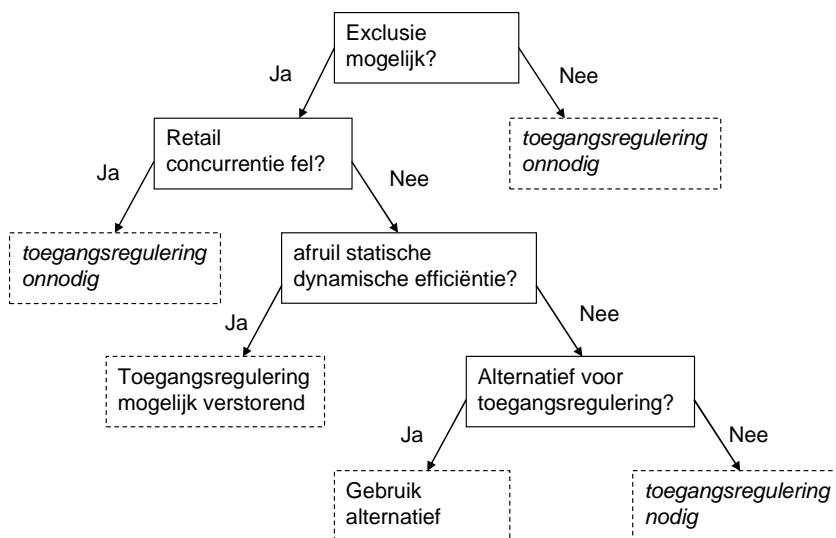
kan bijvoorbeeld sprake zijn van felle prijsconcurrentie tussen de twee verticaal geïntegreerde aanbieders. Toegangsregulering is dan nog steeds niet nodig om concurrentie te garanderen.

Er kan echter ook sprake zijn van zwakke concurrentie. In dit geval is het belangrijk om na te gaan of er een afruil is tussen statische en dynamische efficiëntie. Statische efficiëntie heeft betrekking op welvaart op de korte termijn en gaat uit van bestaande productietechnieken, goederen, diensten, en (consumenten)vraag. Dynamische efficiëntie heeft betrekking op welvaart op de lange termijn, waarbij rekening gehouden wordt met een veranderend palet aan productietechnieken, goederen en diensten. Volgende concurrentie leidt in het algemeen tot een hoge statische efficiëntie.

Het verband tussen concurrentie en innovatie is echter complex. Het verband kan stijgend zijn, wat betekent dat meer concurrentie hand in hand gaat met meer innovatie, maar ook dalend, wat betekent dat meer concurrentie tot minder innovatie leidt. Dit laatste doet zich in de praktijk vooral voor wanneer sprake is van hoge verzonken innovatie- en investeringskosten, technologische onzekerheid, lage marginale kosten, en de aanwezigheid van netwerkeffecten (zie Canton (2002)).

Als er een afruil is, dan zal regulering verstorend werken. Dit kan een reden zijn om niet te reguleren. Als er geen afruil is, dan is het van belang na te gaan of er minder ingrijpende alternatieven zijn voor toegangsregulering. De hier geschetste stappen in een analyse van de wenselijkheid van toegangsregulering zijn schematisch weergegeven in figuur 2

Figuur 2 Weergave analyse wenselijkheid toegangsregulering



Risico van uitsluiting. De belangrijkste vrees van beleidsmakers is dat in afwezigheid van ontbundelde toegang aanbieders zonder eigen netwerk van de markt geweerd kunnen worden, hetgeen tot minder concurrentie en hoge prijzen voor de consument leidt. In een markt met slechts één (verticaal geïntegreerde) aanbieder met een eigen netwerk kan deze marktmacht uitoefenen. Dit kan tot uitsluiting van aanbieders zonder eigen netwerk leiden. Toetreding van een nieuwe aanbieder leidt immers tot verlies van marktaandeel en meer concurrentie op de consumentenmarkt.⁶

Wanneer er twee verticaal geïntegreerde aanbieders actief zijn, ligt uitsluiting echter minder voor de hand. De twee aanbieders concurreren dan niet alleen op de consumentenmarkt, maar ook op de markt voor netwerkdiensten. Aanbieders zonder eigen netwerk kopen op deze markt capaciteit in om hun klanten te kunnen bedienen. Het is dan de vraag of niet reguleren tot uitsluiting van aanbieders zonder eigen netwerk leidt. Indien de ene verticaal geïntegreerde aanbieder geen toegang biedt aan derden, kan het voor de andere aantrekkelijk zijn om juist wel toegang te verlenen. Er stappen immers niet alleen eigen klanten over op de toetreders, maar ook klanten van de concurrent.

Dit kan leiden tot een groter marktaandeel op de markt voor netwerkdiensten en daardoor tot meer inkomsten. Als de extra inkomsten op de markt voor netwerkdiensten opwegen tegen de verliezen op de retailmarkt als gevolg van de lagere consumentenprijzen, is het aantrekkelijk toegang te verlenen. In dat geval ontstaat er concurrentie om het dataverkeer van de toetreders tussen aanbieders met een eigen netwerk. Hierdoor komen de tarieven waartegen toegang verleend wordt onder druk te staan.

Onderstaande tekstbox ‘Vrijwillige wholesale toegang?’ bevat een eenvoudig theoretisch model waarin het geschetste mechanisme tot toegang tegen marginale kosten leidt. Dit model gaat uit van symmetrische bedrijven, homogene producten, Cournot-concurrentie op de retailmarkt en Bertrand-concurrentie op de wholesalemarkt. Het model laat zien dat uitsluiting niet vanzelfsprekend is wanneer er concurrerende netwerkaanbieders zijn.⁷

⁶ Zie Rey en Tirole (2006) voor een overzicht van de economische theorie van uitsluiting. Verticale integratie is een manier voor een onderneming die bovenstrooms over een essentiële faciliteit beschikt om haar monopoliepositie te herstellen. Dit kan leiden tot het uitsluiten van potentiële toetreders en het leveren van diensten tegen hoge prijzen. Wanneer een dergelijke onderneming niet verticaal geïntegreerd is, zijn exclusieve contracten (onder bepaalde omstandigheden) niet waarschijnlijk. De contracten zijn niet geloofwaardig omdat de onderneming een prikkel heeft na het eerste exclusieve contract toch een tweede onderneming toe te laten.

⁷ Een generalisatie van het model met Cournot concurrentie in horizontaal gedifferentieerde producten laat zien dat in zeer heterogene markten uitsluiting van ondernemingen zonder eigen netwerk een evenwicht kan zijn. Er is echter altijd een tweede evenwicht waarin

Zowel de landelijk opererende aanbieder (lees: KPN) als kabelmaatschappijen hebben dus prikkels om derde partijen toe te laten op hun netwerken. Maar het is wel de vraag of die prikkels sterk genoeg zijn. Hoe groter de extra inkomsten op wholesaleniveau als gevolg van toetreding, hoe sterker de prikkels. Hoe sterker de afname van inkomsten op retailniveau als gevolg van toetreding, hoe zwakker de prikkels. De mate van productdifferentiatie, de mate van asymmetrie van marktaandeelen, de hoogte van efficiëntieverschillen tussen netwerken beïnvloeden de kans op uitsluiting. Het effect van deze factoren is niet eenduidig. Zie Brito en Pereira (2006), Ordoover en Shaffer (2006) Bourreau et al. (2007).

Mate van concurrentie op de retailmarkt. Stel nu dat uitsluiting waarschijnlijk is. Toegang wordt dus niet aangeboden als er geen regulering is die dit afdwingt. De vraag is dan hoe groot de gevolgen voor de efficiëntie zijn van het niet reguleren van toegang. Dit hangt af van twee effecten. Aan de ene kant zijn er onder kostengeörienteerde regulering mogelijk aanbieders actief op de retailmarkt die minder efficiënt zijn dan de geregleerde netwerkaanbieder. Dit komt doordat kostengeörienteerde regulering niet optimaal is in het stimuleren van efficiënte toetreding. Ondernemingen die op retailniveau minder efficiënt zijn dan de geregleerde netwerkaanbieder kunnen toch actief worden, omdat het lage toegangstarief een winstmarge creëert die hen compenseert voor hun inefficiëntie.⁸ Dit betekent dat het verdwijnen van deze aanbieders (als gevolg van het afschaffen van verplichte toegang) de productieve efficiëntie vergroot.

Vrijwillige wholesale toegang?

We beschouwen een markt met twee symmetrische ondernemingen A en B die beschikken over een eigen netwerk en op retailniveau diensten aanbieden. Stel dat onderneming E wil toetreden tot de retailmarkt en dat onderneming B geen wholesale toegang biedt tot haar netwerk. De vraag is nu of het optimaal is voor onderneming A de toegang te weigeren aan toetreders E. Wanneer dit niet optimaal is, is uitsluiting geen evenwicht van het spel. Als onderneming E niet toetreedt, verkopen onderneming A en B beide hoeveelheid Q_0 tegen prijs P_0 . Wanneer E wel toetreedt bij een toegangstarief T een afzet $Q_E(T)$ behaalt, verdient onderneming A een bedrag $Q_E(T) \cdot T$ aan de toetreders, terwijl het op de retailmarkt een (kleiner) afzet $Q_A(T)$ tegen een prijs $P(T)$ zal realiseren. Onderneming A zal toetreders E dus toegang

ondernemingen zonder eigen netwerk wél actief zijn. We hebben niet onderzocht hoe verticale differentiatie de uitkomsten van het model beïnvloeden.

⁸ Dit veronderstelt imperfecte concurrentie op de retailmarkt, zie bijvoorbeeld De Bijl en Peitz (2002). Kostengeörienteerde toegangstarieven zijn wel optimaal bij perfecte concurrentie op de retailmarkt. Wanneer het retailprijzen gereguleerd zijn, is de zogenoemde Efficient Component Pricing Rule (ECPR) een manier om efficiënte toetreding te garanderen, zie Armstrong (2002).

verlenen wanneer de extra inkomsten op de wholesalemarkt $Q_E(T) \cdot T$ opwegen tegen het verlies op de retailmarkt $Q_0 P_0 - Q_A(T) P(T)$.

Voor een concrete uitwerking nemen we aan dat bedrijven een homogeen goed produceren en op de retailmarkt concurreren in hoeveelheden (Cournot-concurrentie). De marginale kosten zijn C op de wholesalemarkt en nul op de retailmarkt. De vraagcurve is $p(Q) = a - bQ = a - b(q_A + q_B + q_E)$. Het spel kent twee fasen. In de eerste fase kiest bedrijf A een toegangstarief T . In de tweede fase concurreren de bedrijven gegeven dit toegangstarief. De winsten van de ondernemingen zijn:

$$\begin{aligned}\pi_A &= [a - b(q_A + q_B + q_E) - C]q_A + q_E(T - C), \\ \pi_B &= [a - b(q_A + q_B + q_E) - C]q_B, \\ \pi_E &= [a - b(q_A + q_B + q_E) - T]q_E.\end{aligned}$$

We lossen het spel op door achterwaartse inductie. De geproduceerde hoeveelheden in de tweede fase zijn:

$$\begin{aligned}q_A &= q_B = (T - 2C + a)/4b,^a \\ q_E &= (2C - 3T + a)/4b.\end{aligned}$$

De toetreders produceert niets wanneer $T_F = (2C + a)/3$. Dit tarief zorgt ervoor dat er geen toetreding is, terwijl bedrijven A en B dezelfde hoeveelheden produceren en dezelfde winsten maken als in een Cournot duopolie. Het optimale tarief T^* voor onderneming A wanneer B toegang weigert wordt gevonden door de winst

$$\pi_A(T) = (-4C^2 + 16CT - 8Ca - 11T^2 + 6Ta + a^2)/16b$$

van bedrijf A in de eerste fase van het spel te optimaliseren. Dit leidt tot:

$$T^* = (8C + 3a)/11$$

Omdat dit tarief kleiner is dan T_F als $C < a$ (wat altijd het geval is, anders vindt er geen productie plaats), blijkt hieruit dat het optimaal is voor onderneming A om de toetreders op de markt actief te laten worden als B dat niet doet. De extra inkomsten op de wholesalemarkt wegen dus op tegen het verlies op de retailmarkt.

We hebben laten zien dat in dit model uitsluiting niet optimaal is. Tegen welk tarief zal onderneming E nu toegang krijgen? Wanneer de twee verticaal geïntegreerde aanbieders in de eerste fase van het spel fel concurreren om de gunst van de toetreders is gemakkelijk in te zien dat het tarief dat zij zullen rekenen uiteindelijk gelijk aan de marginale kosten C zal zijn. Immers, stel dat de ene onderneming een prijs hoger dan C vraagt. Het loont dan voor de andere onderneming om hier een willekeurig klein beetje onder te gaan zitten. Op die manier wint deze namelijk een groot aantal nieuwe klanten, terwijl het verlies vanwege een iets lagere prijs voor oude klanten op de retailmarkt willekeurig klein is.

^a De door A en B geproduceerde hoeveelheden zijn identiek vanwege tweefasestructuur van het spel. In de tweede fase concurreren A, B en E gegeven het tarief T . De eerste orde condities voor A en B zijn daardoor identiek.

Aan de andere kant neemt het aantal aanbieders af wanneer regulering wordt afgeschaft. Welk effect dit heeft hangt af van de mate van concurrentie tussen de resterende aanbieders. Er blijven minimaal twee aanbieders over: kabelmaatschappijen en KPN. Wanneer de concurrentie tussen deze twee spelers hevig is, heeft een afname van het aantal aanbieders een beperkte invloed op de statische efficiëntie. Toegangsregulering is dan niet nodig om een hoge statische efficiëntie te behalen. Wanneer de twee resterende aanbieders niet fel concurreren en de totale vraag elastisch is, is er een negatief effect op de statische efficiëntie. Toegangsregulering is dan een instrument om een hoge statische efficiëntie te behalen.⁹

In een markt met twee verticaal geïntegreerde aanbieders is de concurrentie naar verwachting fel wanneer de marginale kosten van productie laag zijn, capaciteitsrestricties geen rol spelen en consumenten gemakkelijk kunnen overstappen. De concurrentie is waarschijnlijk minder fel als de kosten voor consumenten die van het ene naar het andere netwerk willen overstappen hoog zijn, capaciteitsrestricties belangrijk zijn, of de producten van de twee aanbieders sterk gedifferentieerd zijn.

In de praktijk zijn vrijwel alle consumenten op de netwerken van beide aanbieders aangesloten. Overstappen van het ene naar het andere netwerk betekent het inwisselen van het ene aansluitpunt voor de andere. Beide aansluitpunten zijn in huis aanwezig en liggen vaak fysiek vlak bij elkaar. Ook de kosten van het zoeken en vergelijken van producten zijn in een markt met slechts twee aanbieders beperkt. De kosten voor consumenten van het wisselen van aanbieder bestaan hoofdzakelijk uit aansluitkosten en de eventuele kosten van een modem. Het installeren van een modem zou voor sommige consumenten een belemmering kunnen vormen om van aanbieder te wisselen. Echter, aanbieders geven vaak aanzienlijke kortingen op aansluitkosten, terwijl modems veelal vooraf geconfigureerd en dus 'plug-and-play' zijn. Dit wijst in de richting van lage overstapkosten. Wanneer overstapkosten desondanks hoog zijn (bijvoorbeeld omdat ondernemingen deze opzettelijk verhogen) is een mogelijk alternatief voor toegangsregulering om deze kosten via regelgeving te verlagen. Toegangsregulering is immers een relatief ingrijpende vorm van regulering, met een hoge informatievereiste en mogelijk een negatief effect op investeringsprijken.

Voor de aanbieders brengt het vervoeren van data naar nieuwe klanten geen extra kosten met zich mee: er zijn geen dure technische aanpassingen van het netwerk voor nodig. De marginale kosten van nieuwe klanten zijn dus erg laag. Daarbij lijken capaciteitsrestricties een beperkte rol te spelen:

⁹ Regulering van de retailprijzen van beide aanbieders is uiteraard ook een mogelijkheid om optimale prijzen te realiseren.

de hoeveelheden data die over glasvezelnetwerken vervoerd kunnen worden zijn vrijwel onbeperkt.¹⁰

Ten slotte is het nog mogelijk dat de producten die via de netwerken worden aangeboden sterk gedifferentieerd zijn. Vooralsnog zijn de producten internettoegang, telefonie en televisie relatief homogeen. Aanbieders zouden echter kunnen kiezen om deze producten (sterk) te differentiëren. In het geval van telefonie lijkt dit moeilijk. De kwaliteit van internettelefo- nie begint die van traditionele vaste telefonie te benaderen.

Vooralsnog is internettoegang een zeer homogeen product. Productdif- ferentiatie is echter in principe mogelijk. Bijvoorbeeld doordat verticaal geïntegreerde aanbieders de kwaliteit van gesprekken via IP technologie negatief beïnvloeden, of doordat content providers exclusieve contracten afsluiten met verticaal geïntegreerde aanbieders, waardoor bepaalde con- tent beter of zelfs exclusief bereikbaar is via een bepaald netwerk. Denk bijvoorbeeld aan een samenwerkingsverband tussen Youtube en verticaal geïntegreerde aanbieder waardoor bepaalde filmpjes alleen voor klanten van deze aanbieder toegankelijk zijn. Dit raakt aan de discussie over net- werkneutraliteit. Het is de vraag of toegangsregulering het juiste instru- ment is om netwerkneutraliteit te waarborgen. Wat betreft televisie ligt productdifferentiatie voor de hand. Bepaalde zenders of bepaalde pro- gramma's zouden bijvoorbeeld alleen via één van de twee aanbieders te zien kunnen zijn. Dit zou exclusieve contracten van programma-aanbieders vereisen. Het aan banden leggen van dergelijke contracten is een alterna- tief voor toegangsregulering dat mogelijk minder ingrijpend is.

Deze analyse wijst in de richting van felle in plaats van niet-felle con- currentie in een geconvergeerde markt. Daarbij geldt dat mogelijke oorza- ken van niet-felle concurrentie zoals productdifferentiatie en overstapkos- ten mogelijk te adresseren zijn met minder ingrijpende vormen van regulering dan toegangsregulering.

Afruil statische en dynamische efficiëntie. Stel nu dat uitsluiting waar- schijnlijk is en dat de concurrentie niet fel is. In dat geval is regulering van toegang nodig om een hoge statische efficiëntie te bereiken. Als er een af- ruil is tussen statische en dynamische efficiëntie, is het van belang reke- ning te houden met de gevolgen van lage tarieven voor de consument voor efficiënte investerings- en innovatieprikkels.

Regulering kan de dynamische efficiëntie verlagen, doordat het prikkels om te investeren verstoort. De aanleg van een nieuw of het vervangen van

¹⁰ De capaciteit van glasvezel is in de orde van grootte van tientallen terabits per seconde. Ter vergelijking, de orde van groot van het huidige wereldwijde dataverkeer via internet is honderd terabits per seconde.

een oud netwerk vergt grote investeringen en is kapitaalintensief. Het delen van de verwachte opbrengsten van investeringen met ondernemingen die tegen kostengeoriënteerde tarieven toegang krijgen, vermindert de prikkel om te investeren. Dit verlaagt mogelijk de dynamische efficiëntie.

Het Europese reguleringskader is gebaseerd op de idee van de 'ladder of investment'. Dit houdt grofweg in dat langzaam afbouwende regulering toetreders prikkelt via graduele stapjes een volwaardig netwerk op te bouwen. Empirische studies naar de effectiviteit van deze aanpak zijn niet eenduidig in hun conclusies. Enerzijds claimt de Europese Commissie op basis van een onderzoeksrapport van London Economics (2006) dat de methodiek werkt. Anderzijds concluderen studies van het effect van vergelijkbare regulering in de Verenigde Staten het tegendeel, zie Hausman en Sidak (2005), Hazlett en Bazelon (2005) en Crandal (2006).

Daarnaast is het correct vaststellen van welvaartsoptimale toegangstarieven bijzonder moeilijk. Het vereist een veelheid aan data, terwijl fouten leiden tot inefficiënte toetreding en verstoring van investeringsprikkel van toetreders en netwerkaanbieders. De telecommunicatiesector kenmerkt zich door snelle technologische veranderingen. Het is de vraag of regulering zich snel genoeg kan aanpassen aan deze ontwikkelingen zonder investeringsprikkel te verstoren.

Ten slotte kan asymmetrische toegangsregulering de afhankelijkheid van regulering vergroten in plaats van verkleinen. De tarieven die een aanbieder in de afwezigheid van regulering in rekening kan brengen worden immers deels bepaald door de kosten van bypass. Als toegang tot het ene netwerk wel en tot het andere netwerk niet gereguleerd is, zijn investeringen van toetreders eenzijdig op het gereguleerde netwerk gericht. Eenzijdig op één netwerk gerichte investeringen vergroten de kosten van bypass (een zogenoemd lock-in effect: het wordt steeds kostbaarder om over te schakelen naar andere netwerken zoals die van kabelmaatschappijen). Symmetrische regulering, of het (voorzicht van) afschaffing van regulering kan tot investeringen leiden die erop gericht zijn de kosten van bypass te verlagen. Dit dwingt een netwerk lagere tarieven in rekening te brengen en vergroot de concurrentie tussen netwerken.

Als uitsluiting gemakkelijk is, concurrentie niet fel en er is een afruil tussen statische en dynamische efficiëntie, moet regulering een balans vinden tussen prikkels om te investeren en te innoveren enerzijds en de mate van concurrentie anderzijds. Het is dan zaak de minst ingrijpende vorm van toegangsregulering te vinden die tot voldoende concurrentie leidt. Toegang kan op verschillende manieren afgedwongen worden. Deze onderscheiden zich in de mate waarin eigen infrastructuur vereist is. Hoe meer eigen infrastructuur nodig is voor toetreding, hoe minder verstorend regulering werkt op de prikkels om te investeren en te innoveren.

4 Conclusies

Dit artikel analyseert wanneer toegangsregulering nodig zou zijn in het scenario van een geconvergeerde telecommunicatiemarkt met twee landelijk dekkende netwerken (DSL en kabel). In een geconvergeerde Nederlandse telecommunicatiemarkt zijn deze twee netwerken gelijkwaardig. Beide netwerken kunnen diensten als telefonie, televisie en breedband internet leveren van vergelijkbare kwaliteit.

Het bestaan van twee aanbieders met een gelijkwaardig landelijk dekend netwerk reduceert de potentie voor uitsluiting. In een markt met één verticaal geïntegreerde aanbieder en homogene producten is toelaten van toetreders zonder eigen netwerk niet aantrekkelijk. Het leidt immers tot verlies van marktaandeel en meer concurrentie op de consumentenmarkt. Wanneer er twee verticaal geïntegreerde aanbieders zijn, concurreren deze niet alleen op de consumentenmarkt, maar ook op de markt voor netwerkdiensten. Aanbieders zonder eigen netwerk moeten op deze markt immers capaciteit inkopen om hun klanten te kunnen bedienen. Concurrentie tussen aanbieders met een eigen netwerk om marktaandeel op de markt voor netwerkdiensten (de wholesalemkt) leidt tot prikkels om potentiële toetreders toegang te verlenen tot hun netwerk. Als deze prikkels voldoende sterk zijn, zorgt de markt zelf voor toetreding tegen lage toegangstarieven. Toegangsregulering is dan niet nodig.

Ook wanneer het mogelijk is om toetreders uit te sluiten, kan felle concurrentie op de consumentenmarkt tussen de twee verticaal geïntegreerde aanbieders voor concurrerende prijzen zorgen. Toegangsregulering is dan niet nodig. In de telecommunicatiemarkt zijn de marginale kosten van productie laag, terwijl capaciteitsrestricties geen rol lijken te spelen. Dit wijst eerder op felle dan op niet-felle concurrentie. Differentiatie door exclusieve contracten van verticaal geïntegreerde netwerkaanbieders met contentaanbieders of artificieel hoge overstapkosten voor consumenten kunnen felle concurrentie echter temperen. Regulering zou zich kunnen richten op exclusieve contracten en overstapkosten in plaats van toegang. Het is de vraag welke maatregelen het minst ingrijpend zijn.

Zelfs wanneer én toetreders zonder eigen netwerk uitgesloten kunnen worden én er sprake is van zwakke concurrentie, is het belangrijk rekening te houden met een mogelijke afruil tussen statische en dynamische efficiëntie. Te ingrijpende regulering kan ervoor zorgen dat alternatieve netwerkstructuren (zoals draadloze verbindingen en glasvezel tot aan de huizen) minder gemakkelijk van de grond komen en verstoort de investeringsprikkels van gevestigde netwerkaanbieders. Ook is het de vraag of het toezicht zich snel genoeg (en zonder investeringsprikkels te

verstoren) kan aanpassen aan de snelle technologische veranderingen in de telecommunicatiesector. Daarbij kan de asymmetrische regulering leiden tot een lock-in effect als gevolg van investeringen die specifiek gericht zijn op één netwerk. Deze verhogen de kosten van overstappen voor aanbieders die gebruik maken van netwerktoegang, wat de concurrentie tussen netwerken belemmert en de afhankelijkheid van regulering vergroot.

Als er twee netwerken zijn, is het versterken van de concurrentie tussen deze netwerken een belangrijke uitdaging voor regulering. Symmetrische regulering van toegang tot de verschillende netwerken kan hierbij een rol spelen. Om dit mogelijk te maken zou echter aanpassing van het Europese regelingskader nodig zijn.

In het algemeen is het van belang dat wijzigingen in regulering van toegang op een voorspelbare en transparante wijze tot stand komen. Ondernemingen hebben geïnvesteerd in de verwachting dat bepaalde reguleringsmaatregelen van kracht zijn. Het onverwachts afschaffen of wijzigen van regulering is een vorm van overheidsfalen met negatieve gevolgen voor de geloofwaardigheid van de toezichthouder en het niveau van toekomstige investeringen. Het is dan ook verstandig zo vroeg mogelijk een tijdsplan voor veranderingen in de regulering evenals transparante en eenduidige voorwaarden voor deregulering vast te leggen.

Auteurs

Michiel Bijlsma is werkzaam als wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau, Sector Marktordening, e-mail: M.J.Bijlsma@cpb.nl. Machiel van Dijk is werkzaam bij het Ministerie van Financiën, Directie Algemene Financiële en Economische Politiek, e-mail M.F.Dijk@minfin.nl.

Literatuur

- Analysis, 2007, The business case for sub-loop unbundling in the Netherlands. Final Report for OPTA (public version), ref. 264-483, 26 januari.
- Armstrong, M., 2002, The theory of Access Pricing and Interconnection, in M. Cace, S. Majumdar en I. Vogelsang (eds), *The Handbook of Telecommunications Economics*, North Holland, Amsterdam.
- Bijl, P. de en M. Peitz, 2007, Innovation, convergence and the role of regulation in the Netherlands and beyond, Tilec discussion paper 2007-016.
- Bourreau, M., J. Hombert, J. Pouyet en N. Schutz, 2007, Wholesale Markets in Telecommunications, CEPR Discussion Paper 6224.

- Brito, D. en P. Pereira, 2006, Access to Bottleneck Inputs under Oligopoly: a Prisoners Dilemma?, Working Papers 16, Portuguese Competition Authority.
- Canton, E., 2002, Concurrentie en innovatie: Implicaties voor marktwerkingsbeleid, CPB Memorandum 23.
- Crandall, R., 2006, Stepping stones or Stumbling blocks? – Mandatory network sharing in telecom. Presentation given at GMU School of Law, 28 september 2006.
- Europese Commissie, 2006, COM(2006) 334.
- European Regulators Group, 2005, ERG Broadband market competition report.
- Hausman, J.A, and G. Sidak, 2005, Did mandatory unbundling achieve its purpose? Empirical evidence from five countries, *Journal of Competition Law and Economics*, vol. 1 nr. 1: 173-245.
- Hazlett, T.W. en C. Bazelon, Regulated Unbundling of Telecommunications Networks: A Stepping Stone to Facilities-Based Competition? , Working Paper, oktober 2005.
- London Economics, 2006, An Assessment of the regulatory Framework for Electronic Communications –Growth and Investment in the EU e-Communications Sector.
- Ofcom, 2006, Communications: the next decade. A collection of essays prepared for the UK Office of Communications, Ofcom, London.
- OPTA, 2005, Jaarverslag en marktmonitor 2005.
- OPTA, 2006, Is two enough?, Economic Policy Note nr. 6.
- Ordover, J. A., en G. Shaffer, 2006, Wholesale Access in Multi-Firm Markets: When is it Profitable to Supply a Competitor?, mimeo.
- SEO, 2006, Vaste Netten, Dynamische Markten, SEO rapport nr. 920, juli 2006.
- Rey, P en Tirole, 2006, J., A Primer on Foreclosure, forthcoming in Armstrong, M en Porter, R. (eds), *Handbook of Industrial Organization III*.

Metten en geweten in de gezondheidseconomie

Peter Kooreman

Hoeveel zijn we bereid te betalen om een mensenleven te redden? Is het verantwoord om een te vroeg geboren baby voor 600.000 euro in leven te houden als je voor hetzelfde bedrag 6.000 mensen met een HIV-besmetting een jaar lang AIDS-remmers kunt geven? Ongemakkelijke vragen als deze moeten gesteld en beantwoord worden om goede beleidskeuzes te kunnen maken. Alleen wanneer de kosten en baten van zorg (en dus de prestaties van zorgaanbieders) worden gemeten, kunnen gewetensvolle afwegingen worden gemaakt. Zorgvuldig meten vereist een investering in de opbouw van een data-infrastructuur, waarbij informatie over gezondheidsverbeteringen op patiënt-niveau zijn gekoppeld aan financieel-economische over de zorginstelling. Informatie over prestaties van zorgaanbieders is voor een zorgconsument niet voldoende om goede keuzes te kunnen maken. Even belangrijk is informatie over gezondheidsrisico's en het effect van preventie. Die informatie moet makkelijker beschikbaar worden gemaakt en dient meer kwantitatief van aard te zijn. Verzekeraars, zowel binnen de zorg als daarbuiten, moeten wettelijk worden verplicht om in advertenties kwantitatieve informatie te verschaffen over de kans dat verzekerde risico's optreden.

1 Inleiding

In de eerste week van 2006 werd Natasha geboren, na een zwangerschap die slechts 24 weken had geduurd.¹ Bij haar geboorte in het ziekenhuis – door middel van een keizersnede – woog Natasha nog geen 900 gram. Haar meest acute probleem was ademen. Haar onvolgroeide longen wa-

¹ Dit voorbeeld is gebaseerd op Cutler (2004), die het ontleende aan Richardson (2001).

ren niet in staat voldoende zuurstof naar de bloedbaan te transporteren. Natasha werd behandeld met bovine surfactant, een van koeien afkomstige stof, die de longen open houdt en de ontwikkeling ervan bevordert. Ze overleefde de eerste dag. Borstvoeding was uiteraard onmogelijk, maar voedsel kon intraveneus toegediend worden. Om geelzucht te voorkomen kreeg Natasha lichttherapie, en met ultrageluid werd gekeken of er hersenbloedingen waren. De eerste twee weken ging het goed met Natasha. Maar toen kwam een terugval. Ze kreeg enterocolitis, een ontsteking van het slijmvlies van de dikke en dunne darm, waardoor voedingsstoffen niet kunnen worden opgenomen en de afvoer van afvalstoffen wordt belemmerd. Maar dankzij een snelle operatie en antibiotica overleefde Natasha ook deze crisis. Nu, bijna twee jaar later, is Natasha een levenslustige peuter. De eerste stapjes zijn gezet en haar woordenschat groeit snel. Haar ouders, beiden al ruimschoots de veertig gepasseerd, zijn dolgelukkig. De totale kosten van de medische zorg voor Natasha in haar eerste levensjaar bedroegen bijna 200.000 euro. Over de betaling daarvan hoeven haar ouders zich geen zorgen te maken. Alles is gedekt vanuit de basisverzekering.

Het is fantastisch dat Natasha kon overleven. Niettemin is het vanuit het perspectief van de samenleving legitiem een aantal vragen te stellen naar aanleiding van deze *casus*. Kreeg Natasha de best mogelijke zorg? Zijn er andere ziekenhuizen die dezelfde zorg kunnen leveren, maar tegen lagere kosten? Had haar te vroege geboorte voorkomen kunnen worden? Was de informatie die de moeder van Nastasha kreeg over de schadelijke effecten van roken tijdens de zwangerschap duidelijk? Kan het zijn dat ze van alles op de hoogte was, maar dat de wilskracht ontbrak om overeenkomstig te handelen? Is een bedrag van 200.000 euro voor één persoon maatschappelijk te verantwoorden? Bovendien: baby's in Natasha's positie hebben ongeveer een kans van 1 op 3 om hun eerste verjaardag te halen. Dat betekent dat de investering per overlevende baby ruwweg 600.000 euro bedraagt. Van zo'n bedrag kun je ook 600 staaroperaties betalen. Het is ook genoeg is om voor ongeveer 6000 mensen die besmet zijn met HIV de jaarlijkse kosten te betalen van het gebruik van AIDS-remmers; zesduizend mensen, dat is 8 maal het aantal mensen dat in deze zaal past. Het aantal levensjaren dat daarmee gewonnen kan worden is een veelvoud van het aantal levensjaren gewonnen met het besteden van 600.000 euro aan baby's zoals Natasha. Van 600.000 euro kun je ook tien jaar lang het salaris van een leerkracht in het basis- of middelbaar onderwijs betalen.

2. Is de waarde van een mensenleven onbegrensd?

Misschien voelt u zich ongemakkelijk wanneer er over kosten gesproken wordt terwijl het gaat over zaken van leven en dood. Elk leven is toch uniek en van een onschatbare waarde die zich niet in geld laat uitdrukken? Kosten noch moeite zouden moeten worden gespaard om een mensenleven te redden. Toch worden dagelijks keuzes gemaakt waaruit blijkt dat de waarde van een mensenleven zeker niet onbegrensd is. Ik denk daarbij niet alleen aan liquidaties in het criminele circuit. De Nederlandse regering bijvoorbeeld, heeft, gesteund door een meerderheid in de Tweede Kamer, besloten militairen te sturen naar Uruzgan. Twaalf van hen zijn inmiddels gesneuveld², anderen zullen nog sneuvelen. Alhoewel uiteraard de identiteit van de slachtoffers niet van tevoren vaststaat, kan een redelijk nauwkeurige voorspelling worden gedaan van het te verwachten aantal dodelijke slachtoffers. Blijkbaar overtreffen – volgens de impliciete inschatting van regering en parlement – de maatschappelijke baten van de missie naar Uruzgan de maatschappelijke kosten, waaronder de levens van jonge mensen.

Dit voorbeeld brengt aan de oppervlakte wat we misschien eigenlijk wel weten, namelijk dat er grenzen zijn aan de waarde van een mensenleven. En hoeveel zijn we eigenlijk bereid te betalen om een mensenleven te redden? Die bereidheid hangt, naast onze financiële draagkracht, vooral af van waar de persoon om wiens leven het gaat zich bevindt in onze “kring van solidariteit”. Een andere factor is in hoeverre de identiteit van de mens om wiens leven het gaat van tevoren vast staat. Voor de meesten van ons geldt dat wijzelf in het centrum van onze solidariteitskring staan; direct daaromheen onze kinderen en andere naaste familieleden, dan onze vrienden en bekenden. De volgende kring is die van solidariteit met landgenoten, via het betalen van belastingen en premies. In Nederland is dit type solidariteit in hoge mate geïnstitutionaliseerd en gerationaliseerd. Wat daarbij opvalt is de scherpe scheidslijn tussen hen die binnen en buiten Nederland leven. Neem de recente preventie-nota van minister Klink (VWS 2007). Die is volledig gericht op het behartigen van het Nederlandse belang. Het buitenland komt alleen aan de orde als wordt opgemerkt dat in de afgelopen jaren de levensverwachting in Nederland minder is gestegen dan in omringende landen en dat internationale samenwerking een vereiste is bij het voorkomen van grootschalige infectieziekten. Het zou

² Peildatum 16-11-2007.

mijn voorkeur hebben om bij het ontwikkelen van beleid over gezondheid en preventie explicieter een internationaal perspectief te kiezen.³

Zeker wanneer de identiteit van slachtoffers van tevoren niet vaststaat – bijvoorbeeld omdat er sprake is van inherent onzekere situaties – is er een grens aan wat we bereid zijn te betalen om slachtoffers te voorkomen. Dat is ook zo wanneer we zelf aan dat risico zijn blootgesteld. Een voorbeeld. Stel, u koopt een nieuwe auto die standaard twee airbags heeft. Voor een meerprijs kunt u een uitvoering krijgen met 6 airbags. Door de extra airbags wordt het leven gered van 1 op de 10.000 automobilisten. Ik ga er vanuit dat u bereid bent voor die extra airbags bij te betalen, maar niet meer dan 400 euro. Als er veel (10.000) mensen zijn net zoals u, wordt er in totaal 4 miljoen euro betaald om via de extra airbags één mensenleven te redden (400 maal 10.000). Blijkbaar is – althans binnen deze context – één mensenleven niet meer dan 4 miljoen euro waard. Als die 4 miljoen euro betrekking heeft op gemiddeld 40 resterende geredde levensjaren kom je uit op ongeveer 100.000 euro per levensjaar.⁴ Op grond van een groot aantal studies van dit type is 100.000 euro per gewonnen levensjaar een waarde die vaak gebruikt wordt om de baten van zorginterventies te kwantificeren. Het wordt ook gebruikt bij het beoordelen van maatregelen rond verkeersveiligheid. Een voorbeeld is het al dan niet verplicht stellen van een dodehoekspiegel voor vrachtwagens. Een ander voorbeeld is het verhogen van de maximumsnelheid voor auto's met caravans van 80 naar 90 kilometer per uur (Ashenfleter en Greenstone 2004). Omdat de identiteit van de slachtoffers niet van tevoren vaststaat, wordt in de wetenschappelijke literatuur gesproken over de *value of a statistical life*.

Zoals gezegd hebben baby's zoals Natasha's grofweg een kans van 1 op 3 om hun eerste verjaardag te halen; de investering per overlevende baby bedraagt ruwweg 600.000 euro. Ga er even van uit dat dat leven 80 jaar zal duren. Zie even af van het feit dat de kwaliteit van leven permanent kan zijn aangetast als gevolg van de problemen rond de geboorte. Als elk le-

³ In wereldreligies wordt het vergroten van de kring van mensen waarmee solidariteit wordt gevoeld en betracht als een belangrijke levensopdracht omschreven; zie bijvoorbeeld Hinnells (1984).

⁴ Het is mogelijk rechtstreeks aan mensen te vragen hoeveel zij bereid zijn te betalen voor een reductie van een risico of een levensverlengende therapie. Economische onderzoekers hechten in het algemeen weinig waarde aan de antwoorden op dit soort hypothetische vragen (in de literatuur aangeduid als *stated preferences* - beweerde voorkeuren). De antwoorden heb geen consequenties -- men kan ook makkelijk bedragen noemen die de eigen financiële draagkracht te boven gaan -- en men is geneigd sociaal wenselijke antwoorden te geven. Liever maken economische onderzoekers gebruik van *revealed preferences*, voorkeuren die blijken uit keuzes die mensen maken.

vensjaar wordt gewaardeerd op 100.000 euro, dan worden 80 levensjaren gewaardeerd op 8 miljoen euro. Als we de baten van 8 miljoen afzetten tegen de investering van 600.000, dan is het duidelijk dat de baten veel groter zijn dan de kosten. De 600.000 euro besteed aan de zorg rond het levenbegin zijn dus een goede investering. De kosten per gewonnen levensjaar bedragen ongeveer 8000 euro (600.000 gedeeld door 80). Ik zie nu af van discontering, afnemend marginaal nut en andere complicaties.

In de zomer van 2006 publiceerde de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg een studie waarin een bedrag van 80.000 euro werd genoemd als mogelijke bovengrens voor de kosten van een gewonnen levensjaar gefinancierd vanuit de basisverzekering. Dat bedrag is dus 10 keer zo hoog als de kosten per gewonnen levensjaar van Natasha die we net hebben uitgerekend. De publicatie leidde tot verontwaardigde reacties en felle discussies in de media, waarbij sommigen dit soort berekeningen kwalificeerden als onethisch. De vraag werd gesteld wat je doet wanneer zo'n rekensom negatief uitvalt. Dat is niet denkbeeldig wanneer het bijvoorbeeld het gaat om medische ingrepen bij oudere personen.

Toch is het in mijn opvatting eerder onethisch om dit soort berekeningen niet te maken. Ze zijn wat mij betreft geen direct pleidooi om dure levensjaren niet te vergoeden. Ze zijn primair bedoeld om het inzicht te vergroten in de keuzes die de samenleving maakt, nu vaak impliciet. Het is nodig te weten dat er alternatieve toepassingen van de 600.000 euro zijn die een veelvoud aan gewonnen levensjaren opleveren. De berekeningen maken onontkoombare afwegingen transparanter; ze komen de kwaliteit van de besluitvorming ten goede. Maar vooral laat dit type berekeningen zien waar maatschappelijk winst te behalen is in de gezondheidszorg. Zojuist ging het over situaties waarin gewonnen levensjaren zeer kostbaar zijn. Door preventie kunnen vaak levensjaren gewonnen worden voor slechts een fractie van de kosten. Neem de situatie van een laag geboortegewicht. Een belangrijke risico-factor is roken door de moeder tijdens de zwangerschap. Rookt een moeder tijdens de zwangerschap, dan verdubbelt de kans op een te laag geboortegewicht. Een gewonnen levensjaar via het ontmoedigen van roken (voorlichting, een stoppen-met-roken cursus) tijdens de zwangerschap kost per gewonnen levensjaar slechts eenderde van wat intensieve neonatale zorg kost (Cutler 2004). In dit geval is het dus belangrijk zwaar in te zetten op preventie.⁵

⁵ Onder anderen Johan Polder (Polder en Brouwer 2007) heeft erop gewezen dat meer preventie niet noodzakelijk leidt tot lagere zorgkosten over de hele levenscyclus; wel tot meer gezondheid.

3 Weerstanden tegen meten

In de gezondheidszorg bestaat op de werkvloer vaak een weerstand tegen het meten van de prestaties van zorgaanbieders, een weerstand dus tegen het meten van de baten van zorg. Iets vergelijkbaars zie je in de onderwijswereld. Onderwijs en gezondheidszorg hebben veel met elkaar gemeen, zoals Gary Becker, James Heckman (2007) en onlangs ook Lans Bovenberg (2007) hebben benadrukt; in beide gevallen gaat het om investeringen in menselijk kapitaal en quasi-collectieve goederen. Mij ontbreekt nu de tijd om dieper op onderwijs in te gaan; maar in de gedrukte versie van deze rede vindt u daar mee over (zie voetnoot 6).

Ik noem een paar verklaringen voor de weerstand tegen meten in de zorg.

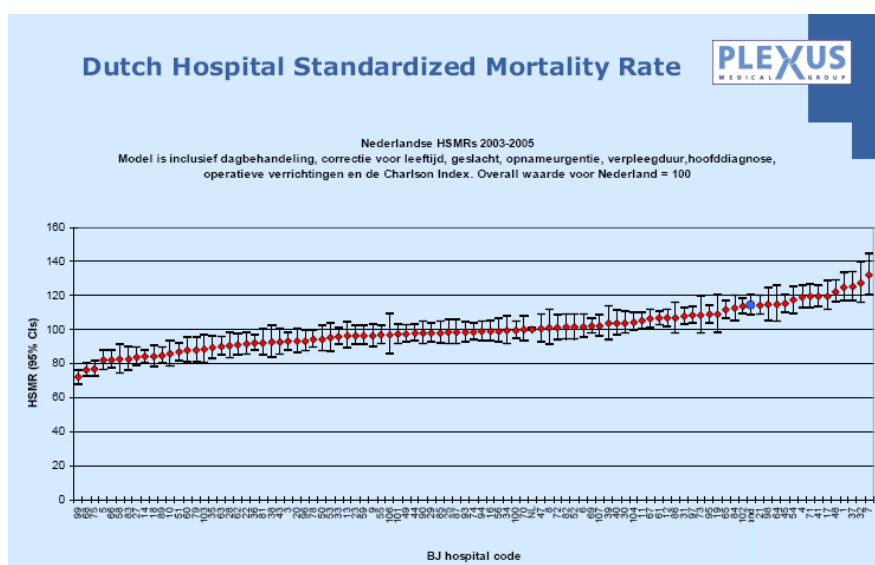
De eerste verklaring klinkt cynisch, maar snijdt soms hout. Instellingen (en werknemers) in de gezondheidszorg die werk afleveren dat ondermaats is hebben geen belang bij het meten van prestaties, zeker niet wanneer de financiering (beloning) daaraan rechtstreeks gekoppeld is. Een tweede veelgehoord bezwaar is dat het meten en de administratie eromheen teveel ten koste gaat van het primaire proces, van de handen aan het bed. Met het op een slimme manier gebruik maken van moderne electronica kan dat probleem grotendeels worden ondervangen. Maar de belangrijkste reden voor verzet tegen meten is de soms terechte zorg dat de gemeten indicatoren onvoldoende weerspiegelen waar het in de instelling werkelijk om gaat.

4 Het goede doel in de zorg

In sommige onderdelen van de curatieve zorg is het formuleren van doelen relatief eenvoudig. Bij een hartinfarct bijvoorbeeld gaat het in de eerste plaats om overleven. Het resultaat van de zorg (in economen-jargon: de output) kan primair gedefinieerd worden als het extra aantal resterende levensjaren dat aan de medische zorg is toe te schrijven. Figuur 1 laat zien dat er grote verschillen zijn tussen ziekenhuizen als het gaat om overlevingskansen na een hartinfarct. Op de verticale as staat een sterfte-indicator; het getal 100 geeft het gemiddelde ziekenhuis weer. Ziekenhuizen zijn gerangschikt naar sterftekans binnen een jaar van mensen die er na een hartinfarct zijn behandeld. Het beste ziekenhuis staat helemaal links, met een waarde van ongeveer 70; dat betekent dat de sterftekans binnen een jaar daar 30% lager is dan in het gemiddelde ziekenhuis. Het slechtste ziekenhuis staat helemaal rechts, met een waarde van ongeveer 140; dat

betekent dat de sterftekans binnen een jaar 40% hoger is dan in het gemiddelde ziekenhuis. Het plaatje laat dus zien dat de sterftekans binnen een jaar na een hartinfarct in het slechtste Nederlandse ziekenhuis twee keer zo groot is als in het beste ziekenhuis.

Figuur 1. Relatieve overlevingskansen in Nederlandse ziekenhuizen na een hartinfarct



Bron: Plexus Medical Group.

De cijfers zijn gecorrigeerd voor onder andere leeftijd, geslacht en opname-urgentie van de behandelde patiënten. Het is duidelijk dat dit soort informatie van groot belang is voor zorgconsumenten en hun medische adviseurs, voor verzekeraars en voor de ziekenhuizen zelf. Daarmee is het belangrijk voor zowel het consumenten- als het mededingingsbeleid in de zorg (die zeer nauw met elkaar verweven zijn, zoals Eric van Damme (2007) eerder dit jaar schreef in ESB). Overigens beantwoordt dit plaatje nog niet de vraag hoeveel extra levensjaren aan de medische zorg na een hartinfarct zijn toe te schrijven. Dat vereist methodologisch zorgvuldig opgezet onderzoek in een experimentele of quasi-experimentele context.

In andere onderdelen van de curatieve zorg (denk aan een oogcorrectie of heupoperatie), in de geestelijke gezondheidszorg, in de chronische zorg en in hospices is het formuleren van de doelen – en dus ook het meten van prestaties – complexer. Het gaat dan immers meer om de kwaliteit van le-

ven dan om levensduur. Conceptueel gezien is de vraag welke extra kwaliteit van leven dankzij de zorg wordt bewerkstelligd. In beginsel is dat wel meetbaar. De kwaliteit van leven kun je benaderen door een mix van objectieve indicatoren (zoals de gezondheidstoestand van de bewoner) en subjectieve indicatoren (zoals de mening van bewoners en familie over de ontvangen zorg). Subjectieve indicatoren zijn essentieel. Zoals de Tilburgse theologe en ethica Annelies van Heyst (2006) benadrukt, kan zorg die medisch-technisch correct is, slechte zorg kan zijn als iedere menselijkheid ontbreekt.⁶ Uiteindelijk is het definiëren van doelen van zorg deels een kwestie van levensbeschouwing, en van persoonlijke voorkeuren en belangen. Die spelen ook bij onderzoekers een rol. Zo kunnen kosten-baten analyses in de psychiatrie zich richten op behandelingen die via toediening van de juiste doses neuro-transmitters het leven aangenamer te maken, of op geneeswijzen die het natuurlijk herstelvermogen van de 'lichaam-geesteneheid' aanspreken (vgl. Servan Schreiber 2006).

Ik stip twee andere problemen aan bij het kwantificeren van de baten van zorg. Eén is te bewijzen dat een gezondheidsverbetering (dan wel het voorkomen van grotere problemen) oorzakelijk aan de zorginterventie kan worden toegeschreven, of het nu gaat om bijvoorbeeld fysiotherapie, β -blokkers, of MRI-scans.⁷ Een tweede wetenschappelijk probleem is dat effecten die in een experimentele setting zijn vastgesteld niet zonder meer geldig zijn in de echte wereld. Neem het dragen van een helm door fietsers, wat kan worden gezien als een vorm van preventieve gezondheidszorg. Technisch gezien verkleint een helm de kans op hersenletsel. Maar onderzoek van het Transport Research Laboratory (Verenigd Koninkrijk) wijst uit dat wanneer automobilisten fietsers met helm passeren, zij dat doen met een krappere boog dan wanneer zij fietsers zonder helm passeren. De positieve effecten van de helm worden dus deels te niet gedaan, doordat het dragen van een helm de kans op een aanrijding vergroot. Onderzoek van de Australische statistica Dorothy Robinson (2006) suggereert dat de verplichting om een helm te dragen het fietsen ontmoedigt, wat leidt tot minder bewegen, meer autogebruik en milieuvervuiling, en dus tot an-

⁶ In de Nederlandse verpleeghuiswereld tekent zich momenteel een consensus af over wat relevante indicatoren zijn, na een jarenlang proces van overleg en onderhandeling (Arcares *et al.*, 2005).

⁷ Er is niets op tegen dat mensen die gezamenlijk geloven dat bepaalde behandelingen (bijvoorbeeld het gebruik van homeopathische middelen) werken zonder dat daarvoor overtuigend wetenschappelijk bewijs bestaat gezamenlijk een verzekering oprichten. Een voorbeeld hiervan is de Antroposana-polis van De Amersfoortse. Om aanspraak te maken op vergoeding uit de basisverzekering is hard wetenschappelijk bewijs nodig van werkzaamheid en kosteneffectiviteit. Alleen daarmee kunnen sceptici worden overtuigd.

dere gezondheidsproblemen. Mede door dit soort – vaak onvermoede – gedragsreacties is het maken van kosten-baten analyses gecompliceerd, maar wetenschappelijk uitdagend.

5 Implicaties voor data-verzameling

Begin jaren 90 verrichte ik een studie waarin ik probeerde de doelmatigheid van Nederlandse verpleeghuizen te meten (Kooreman 1994). Ik gebruikte de Enquête Jaarcijfers Verpleeghuizen; alle verpleeghuizen waren destijds verplicht daaraan mee te doen.⁸ Het is zorgelijk te moeten constateren dat de beschikbaarheid van systematische gegevens over verpleeghuizen sindsdien verslechterd is. Eind jaren negentig werd de verplichte verpleeghuisenquête afgeschaft, in een poging administratieve lasten terug te dringen. Het kind werd daarmee met het badwater weggegooid. Voor sommige verpleeghuizen is goede informatie beschikbaar over sommige aspecten van de zorg; ik denk aan de Landelijke Prevalentiemeting Zorgproblemen. Maar de beschikbare informatie is te fragmentarisch⁹ en te onvolledig. Wat nodig is, is een data-infrastructuur, waarin gezondheidsinformatie over patiënten en bewoners gekoppeld is aan financieel-economische informatie over de zorginstelling.¹⁰

Ter afsluiting van dit gedeelte wijs ik op twee gevaren rond meten in de zorg. Het eerste (eerdergenoemde) gevaar is makkelijk meetbare inputs tot doel van het beleid te verheffen. Het hebben van een protocol over het verleggen van bedlegerige bewoners wordt dan belangrijker dan de prevalentie van doorligwonden.¹¹ Een tweede gevaar is een te strakke koppeling

⁸ Terzijde: Het onderzoek werd gepubliceerd in de *Journal of Health Economics*. Tot mijn verrassing is dit één van mijn meest geciteerde artikelen tot nu toe: andere artikelen van mijn hand die naar mijn mening vernieuwender waren kregen minder aandacht.

⁹ Zie Halfens *et.al* (2006). Ook dit onderzoek is partieel en (tot op heden) niet gekoppeld aan financiële en andere informatie op instellingsniveau.

¹⁰ Uiteraard moeten de bestanden zo worden opgebouwd dat de privacy van bewoners/patiënten wordt gewaarborgd en de extra werkzaamheden voor personeel wordt geminimaliseerd (de enquêtes die ik begin jaren 90 gebruikte waren nog met de hand ingevuld).

¹¹ Een voorbeeld van een situatie waarin de overheid de verleiding moeilijk kan weerstaan om een relatief makkelijk meetbare indicator tot beleidsdoel te verheffen, vinden we in het Nederlandse basisonderwijs. Scholen worden vooral beoordeeld op basis van CITO-scores, een maat voor cognitieve vaardigheden van leerlingen. Het werkelijke doel van basisonderwijs zou kunnen worden omschreven als het ondersteunen van de totale ontplooiing van het kind tot een

tussen gemeten prestaties en financiering. Bij werknemers kan dat de intrinsieke motivatie aantasten. Bij bestuurders kan dat leiden tot *managerial myopia*, een te sterke gerichtheid op korte-termijn resultaten, en een zucht naar *micromanagement* (vgl. Porter en Olmsted Teisberg 2004).

6 De perceptie van gezondheidsrisico's; de griep prik

Weten wat je van een zorgaanbieder kunt verwachten is voor een zorgconsument niet voldoende om goede keuzes te kunnen maken. Net zo belangrijk is goede informatie over gezondheidsrisico's, id de eigen verantwoordelijkheid van het individu benadrukt.

In hoeverre hebben mensen eigenlijk een idee van gezondheidsrisico's? En hoe kan gedrag waarbij gezondheidsrisico's een rol spelen worden verklaard? In de tijd die resteert wil ik met u op zoek gaan naar antwoorden op deze vragen. Ik doe dat aan de hand van een voorbeeld: griep. U weet: krijg je griep, dat kun je een aantal dagen niet normaal functioneren, en wellicht verzuim je op het werk. Bij een zwakke algemene gezondheid is het niet denkbeeldig dat je de griep niet overleeft.

Iedereen in Nederland die 65 jaar of ouder is krijgt elk jaar een uitnodiging voor een gratis griep prik. De uitvoering van dit preventieprogramma wordt gecoördineerd door het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid

evenwichtig individu dat een betekenisvolle plaats kan innemen in de samenleving. Recent onderzoek, onder anderen van James Heckman (2007) en Kuhn en Weinberger (2005), laat zien dat cognitieve vaardigheden aan belang inboeten bij de verklaring van arbeidsinkomens. Eigenschappen van mensen zoals originaliteit, vermogen tot *commitment* en samenwerking, zelfdiscipline en leiderschapskwaliteiten worden belangrijker. De focus van de Nederlandse onderwijsinspectie op CITO-scores leidt tot een te sterke gerichtheid van schooldirecties op korte-termijn resultaten en uniformiteit. Maar net als in financiële markten is ook hier een gebrek aan diversificatie een risicovolle strategie. In plaats van het via bekostigingsvoorwaarden dwingend opleggen van uniformiteit zou de overheid alternatieve pedagogisch-didactische visies, zoals het Montessori- en Vrije School onderwijs moeten koesteren. De kwaliteit van het onderwijsbeleid zou zeer gediend zijn met (al dan niet retrospectief) lange-termijn onderzoek, waarbij de causale effecten van verschillende pedagogisch-didactische benaderingen op het latere leven in kaart wordt gebracht. Dat onderzoek zou zich niet hoeven te beperken tot werk en inkomen, maar zich bijvoorbeeld ook kunnen richten op gezondheid en het beroep dat men op gezondheidszorg doet, op de mate waarin gedrag milieu-belastend is, maatschappelijke betrokkenheid en vrijwilligerswerk, persoonlijke relaties en geluksbeleving.

en Milieu). Driekwart van de 65-plussers gaat op die uitnodiging in. In de meeste gevallen gaan ze naar hun huisarts, die het vaccin toedient via een injectie in de arm. Een kwart gaat dus niet op de uitnodiging in.

Hoe kan keuzegedrag rond de griepvaccinatie worden begrepen? Volgens het klassieke economische model is het individu rationeel en maakt die een individuele kosten-baten afweging. We kijken eerst naar de kosten. Voor de griepvaccinatie zelf hoeft niets betaald te worden. Wel kost het tijd om naar de huisarts te gaan die de griepvaccinatie toedient, en misschien zijn er reiskosten. De griepvaccinatie zelf kan onaangenaam zijn en bijwerkingen hebben. Ook dat zijn kosten. Dan de baten. Doet een griepvaccinatie waarvoor hij bedoeld is, dan staat aan de batenkant een kleinere kans om griep te krijgen, en daarmee onder meer een kleinere kans om aan griep te overlijden.

Het rationele individu kiest de optie – wel of geen griepvaccinatie – die de verwachte netto baten maximaliseert (daarbij moeten kosten en baten dus in brede zin worden opgevat, dus niet alleen in termen van geld; één aspect ervan is de resterende levensduur). Hoe deze afweging uitvalt hangt van veel dingen af, maar vooral ook van hoe het individu de verschillende kansen die bij de afweging een rol spelen percipieert: hoe groot schat hij (of zij) de kans in om sowieso griep te krijgen en hoe denkt hij dat die kans verandert door een griepvaccinatie? De enige manier om daar achter te komen is mensen ernaar te vragen. Dat is precies wat Katie Carman en ik eerder dit jaar hebben gedaan (Carman en Kooreman 2007). We legden een aantal vragen over o.a. griep en de griepvaccinatie voor aan de deelnemers van het CenterPanel. Dat is een panel van ongeveer 2000 personen die wekelijks via internet allerlei vragen beantwoorden.¹² Wij wilden onder meer weten of mensen een idee hebben hoe groot de kans is dat ze griep krijgen, en hoe ze aankijken tegen het effect van een griepvaccinatie.

Wetenschappers hebben lang gedacht dat het kansbegrip te abstract is voor de meeste mensen. Maar die opvatting is te pessimistisch. Charles Manski laat in een recent overzichtartikel in *Econometrica* zien dat flinke vooruitgang geboekt met het ontwikkelen van enquête-vragen over kansen, door een vruchtbare samenwerking tussen economen en psychologen; Manski (2004).

Om onze respondenten vertrouwd te maken met het kansbegrip, kregen ze eerst de volgende tekst te zien:

¹² Het CenterPanel beoogt een representatieve steekproef te zijn van de Nederlandse bevolking. Mensen die worden gevraagd mee te doen en zelf geen internet hebben krijgen een pc en internet aansluiting kado, of gebruiken een apparaat waarmee de vragen via de televisie beantwoord kunnen worden.

We willen u nu wat vragen stellen over toekomstige, onzekere gebeurtenissen. Probeer telkens aan alle mogelijke uitkomsten te denken, en denk na over hoe waarschijnlijk die zijn. Probeer te schatten met hoeveel PROCENT KANS iets zal gebeuren. Dat moet een getal zijn tussen 0 en 100. Hierbij kunt u ook cijfers achter de komma geven.

*0 procent kans betekent 'absoluut uitgesloten'.
getallen zoals 2 of 5 procent kans betekenen 'vrijwel geen kans'.
rond 20 procent kans betekent 'niet veel kans'.
rond 50 procent kans 'om het even'.
rond 80 procent kans een 'heel goede kans'.
95 of 98 procent kans betekenen 'vrijwel zeker'.
100 procent kans betekent 'absoluut zeker'.*

U kunt 'procent kans' ook zien als het aantal keren dat iets gebeurt uit 100 keer.

*We beginnen met het weer waar u woont.
Hoe groot is denkt u de kans dat het morgen zwaar bewolkt is?
.....% kans*

Verder is het natuurlijk belangrijk duidelijk te omschrijven wat er precies bedoeld wordt met, in dit geval, griep en grieprik. Daarom kregen de respondent de volgende tekst te zien.

*Met **griep** bedoelen we 'echte' griep (influenza), dus geen verkoudheid of buigriep. Bij echte griep voelt u zich snel erg ziek, met spierpijn over het hele lichaam, hoge koorts (rond de 39°C) en (meesta l) bonzende hoofdpijn.*

*Onder een **grieprik** verstaan we het toedienen van een griepvaccin via een injectie in de arm. Een grieprik wordt meestal toegediend in oktober of november.*

Na deze voorbereidingen stelden we onder meer de volgende vragen (dat was in april van dit jaar):

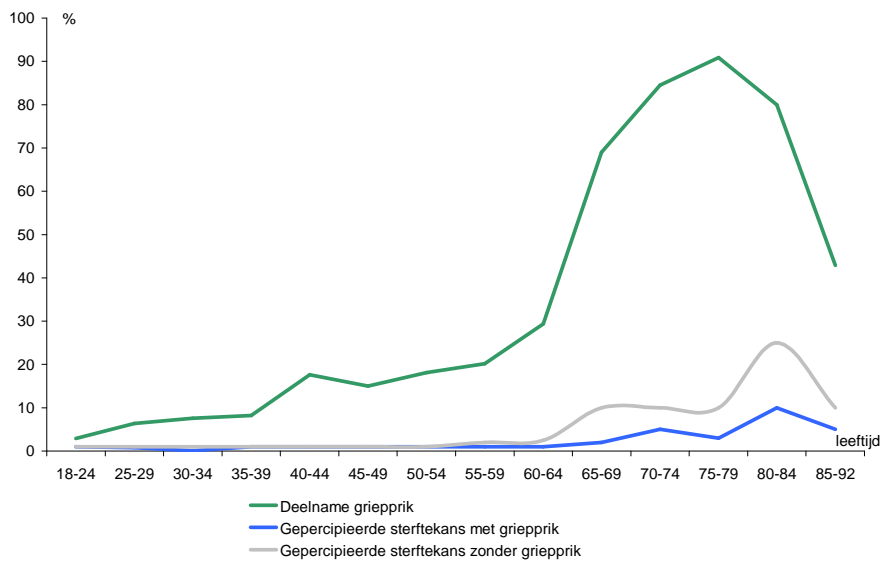
*Hoe groot is denkt u de kans dat u dan in de winter (toch) griep krijgt?
-Ga ervan uit dat u het komend najaar **wel** een grieprik krijgt. % kans
- Ga ervan uit dat u het komend najaar **niet** een grieprik krijgt. % kans*

*Stel u krijgt in de winter (toch) griep. Hoe groot is denkt u dan de kans dat u na 1 week weer normaal zult kunnen functioneren?
- Ga ervan uit dat u het komend najaar wel een grieprik krijgt. % kans
- Ga ervan uit dat u het komend najaar niet een grieprik krijgt. % kans*

*Stel u krijgt in de winter (toch) griep. Hoe groot is denkt u dan de kans dat u de griep overleeft?
- Ga ervan uit dat u het komend najaar wel een grieprik krijgt. % kans
- Ga ervan uit dat u het komend najaar niet een grieprik krijgt. % kans*

Figuur 2 laat een aantal aspecten van de antwoorden zien. Op de horizontale as staat leeftijd. De blauwe lijn geeft aan welk percentage mensen in CentERPanel in het afgelopen jaar een griepvrij had gekregen.

Figuur 2. Deelname aan griepvrij en gepercipieerde sterftetekansen (conditioneel op het hebben van griep) naar leeftijd.



We zien dat dit stijgt in leeftijd en we zien een sprong bij 65. Dat laatste heeft te maken met de uitnodigingen voor de griepvrij (en wellicht ook met het feit dat mensen na hun 65^e meer tijd beschikbaar hebben). De dip na 85 jaar komt door een selectie-effect dat optreedt doordat het CenterPanel alleen thuiswonenden enquêteert). De gele lijn laat zien hoe men de kans inschat om zonder griepvrij aan griep te overlijden; de paarse lijn geeft weer hoe men de kans inschat om toch aan griep te overlijden wanneer men wel een griepvrij heeft gehad. We zien allereerst dat de gele lijn boven de paarse loopt. Dat is goed nieuws voor het griepvrij-programma: het betekent dat mensen gemiddeld genomen denken dat een griepvrij de kans om aan griep te overlijden kleiner maakt. We zien ook dat beide lijnen stijgen: hoe hoger de leeftijd, hoe hoger de gepercipieerde kans dat men een griep niet zal overleven. Minder goed nieuws voor het griepvrij-programma is dat een fors deel van de respondenten, ongeveer eenderde, denkt dat een griepvrij geen enkel effect heeft of zelfs averechts werkt. (Dat laatste kan te maken hebben met gebeurtenissen in Israël, een jaar ge-

leden, toen enkele mensen kort nadat ze een griep prik hadden gekregen overleden.)

Hoe verhouden deze gepercipieerde kansen zich tot de werkelijke kansen? Het is niet zo makkelijk om daar achter te komen, zeker niet in Nederland. Neem de officiële website over de griep prik, www.rivm.nl/griep prik. Daar wordt wel vermeld hoeveel mensen een griep prik krijgen en wat dat voor de overheid kost. Maar er is nauwelijks informatie over het effect van de griep prik te vinden. Er staat alleen dat een griep “zeer ernstige” gevolgen kan hebben.

De werkelijke kansen hangen natuurlijk af van risico-factoren zoals algehele gezondheidstoestand en leeftijd en variëren uiteraard sterk tussen personen. Bovendien bestaat er onder deskundigen geen volledige consensus over het effect van de griep prik. Niettemin, een meta-analyse van epidemiologische studies suggereert dat dank zij een griep prik de kans om aan griep te overlijden 5 keer zo klein wordt (die daalt van 10 per 100.000 naar 2 per 100.000). De gemiddelde respondent in onze enquête denkt dat deze kans dankzij de griep prik slechts 2 keer zo klein wordt. Al met al is effectiviteit van een griep prik volgens de epidemiologische literatuur groter dan door onze respondenten wordt gedacht. Kijken we niet naar het effect van de griep prik, maar naar de absolute waarden van kansen om aan griep te overlijden (zowel met als zonder griep prik), dan zien we een verschijnsel dat ook in ander onderzoek over risico-percepties werd gevonden: respondenten schatten kleine risico's systematisch hoger in dan ze werkelijk zijn (Prelec 1998).

7 Informatie over gezondheidsrisico's

Het is zeker niet nodig dat mensen dit soort kansen precies te kennen; wel is het nodig dat zij (of hun medisch adviseurs) risico's goed inschatten. In de Verenigde Staten zijn voor veel ziektes, waaronder kanker, diabetes en hart- en vaatziekten, risico-voorspellers beschikbaar op internet, gebaseerd op epidemiologisch onderzoek. Een voorbeeld is deze website (www.yourdiseaserisk.harvard.edu) van de *Harvard School of Public Health*. De bezoeker van de site wordt eerst gevraagd een paar vragen te beantwoorden over individuele risico-indicatoren, zoals leeftijd, geslacht, voeding, beweging en ziektes in de familie. De website geeft dan een indicatie van de kans om de ziekte te krijgen. Meestal gebeurt dit in kwalitatieve termen, bijvoorbeeld “u heeft een bovengemiddelde kans om diabetes te krijgen”. Overigens kan door kwalitatieve en geen kwantitatieve infor-

matie te geven nodeloze ongerustheid ontstaan. Is ‘bovengemiddeld’ een drie procent hogere of een tien keer zo grote kans?

In Nederland is nog een lange weg te gaan als het gaat om het verstrekken van goede informatie over risico’s. De Nederlandse overheid schrijft met koeienletters op een pakje sigaretten dat roken dodelijk is. Dat lijkt meer op intimidatie dan informatie. Voor een overheid die zijn burgers serieus wil nemen zou het al beter zijn bijvoorbeeld te vermelden hoeveel korter je – volgens het best beschikbare onderzoek – gemiddeld leeft door het roken van een pakje sigaretten.

Mijn pleidooi voor meer kwantitatieve informatie over risico’s betekent allerminst dat ik denk dat mensen zich altijd gedragen als het koelcalculerende, rationele individu dat ik zojuist beschreef. Onderzoek in *behavioral economics* laat zien dat mensen grote moeite hebben om de besluiten te nemen waarmee hun eigen belang het best mee gediend lijkt te zijn, of het nu gaat om financiële beslissingen of over gezondheid. Complexiteit van beslissingen, een sterke oriëntatie op de korte termijn, of een gebrek aan wilskracht kunnen daarbij een rol spelen (vgl. DellaVigna en Malmendier 2006). Maar dat doet niets af aan het belang van risico-informatie. Die dient ook toegankelijk te zijn de huisarts, adviseur of andere al dan niet libertijnse paternalist. Henriëtte Prast en ik gaan dieper deze aspecten in, in ons Netspar Panel Paper *What Does Behavioral Economics Mean for Policy?*, dat eerder dit jaar verscheen.

8 Betere informatie over risico’s wettelijk afdwingen

Er zijn veel keuze-situaties waarin risico een grote rol speelt, en de consument moet dan maar zien een goede keuze te maken op basis van zeer gebrekkige informatie. Ik denk aan een recent aanbod van een verzekeraar die mij aanraadde om een aanvullende nabestaanden-verzekering af te sluiten. De folder die ik toegestuurd kreeg schetste het beeld van nabestaanden, die behalve met een persoonlijk verlies ook met financiële problemen werden geconfronteerd. Exact werden de maandelijkse premies vermeld voor een verzekering die voor nabestaanden een aanvulling garandeert van bijvoorbeeld 1000 euro netto per maand, in geval van overlijden voor de 65^e verjaardag. Geen enkele informatie werd verschaft over de kans op overlijden. Die informatie is wel beschikbaar, en de verzekeraar gebruikt die om zijn premies vast te stellen. Desnoods in kleine lettertjes, zou de informatie in de volgende vorm kunnen worden vermeld: “Van de 100 mannen die de leeftijd van 50 jaar hebben bereikt, overlijden er gemiddeld (puntje, puntje, puntje) voor hun 65^e verjaardag”. (Zouden dat er minder

dan 3 zijn, dan kan de folder wat mij betreft meteen de prullenbak in. Maar zijn het er 20 of meer dan zou ik het aanbod serieus overwegen). Goede risico-informatie is ook hier cruciaal. Wordt het overlijdensrisico overschat, dan neemt goede informatie nodeloze ongerustheid weg en voorkomt het uitgaven ten gunste van de winst van de verzekeraar. Wordt het overlijdensrisico onderschat, dan voorkomt goede informatie dat nabestaanden volkomen verrast worden door een onfortuinlijk scenario.¹³

Misschien moet u van dit soort informatie niets hebben. Misschien vertrouwt u liever op een adviseur; of u neemt gewoon geen besluit (wat ook een besluit is). Of u bent net als ik nieuwsgierig geworden naar welk getal er op die puntjes zou staan? Op de website van het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) kun je leeftijds-specifieke sterftekansen voor mannen en voor vrouwen opzoeken. Daarmee kan de kans worden berekend dat een 50-jarige man voor zijn 65^e overlijdt. Uiteraard hebben die cijfers, en dus ook de berekening, betrekking op gemiddelden. Het is bekend dat individuele sterftekansen, ook voor gegeven leeftijd, sterk verschillen tussen mensen, en niet alleen samenhangen met geslacht, maar ook met sociaal-economische status. De kans die ik uitrekende op basis van de CBS-cijfers was 12,8%. Dus van de 100 mannen die de leeftijd van 50 jaar hebben bereikt, overlijden er gemiddeld 13 voor hun 65^e verjaardag. Onderzoek in de economische psychologie laat trouwens zien hoe belangrijk de verpakking van dit soort informatie is. Neem de volgende mededeling: “Van de 100 mannen die de leeftijd van 50 jaar hebben bereikt, halen er gemiddeld 87 hun 65^e verjaardag”. De tweede mededeling bevat statistisch exact dezelfde informatie, maar heeft een ander effect op gedrag. Terzijde: van de 100 vrouwen die de leeftijd van 50 jaar hebben bereikt, overlijden er gemiddeld geen 13 maar slechts 8 voor hun 65^e verjaardag.

Aanbieders van kredieten zijn volgens de Wet op het Consumentenkrediet verplicht in advertenties de effectieve rente te vermelden. Ik pleit voor een vergelijkbare verplichting voor verzekeringen: verzekeraars moeten wettelijk worden verplicht om in advertenties zo nauwkeurig mogelijke kwantitatieve informatie te verschaffen over de grootte van de risico's die hij voor de consument wil verzekeren.¹⁴ Dat dient niet alleen te gelden

¹³ Het overzicht dat het ABP (en andere pensioenfondsen) periodiek verstrekt aan haar pensioenverzekerden bevat tegenwoordig zeer gedetailleerde informatie over mogelijk scenario's en de uitkeringen die men daarbij kan verwachten. Maar informatie over overlevingskansen ontbreekt.

¹⁴ Een heel ander type risico waar consumenten op vrijwillige basis mee te maken hebben is het meedoen aan loterijen. Kwantitatieve informatie over de kans om een prijs te winnen is zeer onvolledig of ontbreekt geheel. Zo meldt men bijvoorbeeld dat de kans om een prijs te winnen 1 op 5 is, maar wordt niet de

voor levensverzekeringen, maar in beginsel voor alle verzekeringen. Omdat het verstrekken van goede risico-informatie strijdig kan zijn met het commerciële belang van verzekeraars, dient de informatie gecertificeerd te worden door een onafhankelijk wetenschappelijk instituut.

Als de levensverwachting blijft stijgen zoals in de afgelopen eeuw wordt Natasha, ondanks haar moeilijke start, naar verwachting ongeveer 100 jaar oud.¹⁵ Zorgmarkten, inclusief farmaceutische markten, werken wellicht vrijwel optimaal. Toch zullen de kosten voor de gezondheidszorg nog steeds stijgen, door nieuwe medische technologieën en door het verzekeringskarakter van zorg.¹⁶ Bovenal zullen de kosten (èn baten) blijven stijgen door het zeer grote belang individuen hechten aan een lang leven. Ik spreek de hoop uit dat de zorg en het zorgbeleid dan gekenmerkt zullen worden door grote kringen van solidariteit, en door een evenwichtig samenspel van meten en geweten, hoofd en hart, lef en liefde.¹⁷ Of, in de kernachtige woorden die aan het begin van Tilburgse academische zittingen worden uitgesproken: moge de Geest van Wijsheid en Barmhartigheid leidend zijn en tot volle wasdom komen.

Auteur

Peter Kooreman is hoogleraar Gezondheidseconomie aan de Universiteit van Tilburg. Dit artikel is een bewerking van zijn inaugurale rede uitgesproken op 23 november 2007. Hij dankt Jos Kooreman en Elfriede van Eijnsden voor waardevol commentaar op een eerdere versie. Email: p.kooreman@uvt.nl

grootte van de prijzen vermeldt, of men vermeldt de inhoud van de jackpot, maar niet de kans om die te winnen. Ook voor loterijen pleit ik voor een wettelijke verplichting om minimaal informatie te verschaffen over de verwachte netto opbrengst van deelname (die overigens voor alle loterijen negatief is), maar waardoor verschillende loterijen beter vergelijkbaar worden.

¹⁵ O.a. Van den Berg et al. (2006) laten zien omstandigheden in de zeer vroege jeugd en zelfs *in utero* veel later in het leven een invloed kunnen hebben op de gezondheid.

¹⁶ Hierdoor is het inherent onmogelijk alle maatschappelijke kosten in de marginale prijs voor een individu te internaliseren. De enige mogelijkheid om wat druk van die ketel te nemen is de eigen bijdragen te verhogen. Ik verwacht dat Nederland op dat punt zal zijn opgeschoven in de inrichting van Zweden, dat wil zeggen naar begrensde maar veel hogere eigen bijdragen dan nu het geval is.

¹⁷ Lef en liefde: naam van het Tranzo/Zorgpodium congres, 23 maart 2007.

Literatuur

- Arcareas et al., 2005, *Toetsingskader voor Verantwoorde zorg*, www.actiz.nl
- Ashenfelter, O. en M. Greenstone, 2004, Using Mandated Speed Limits to Measure the Value of a Statistical Life, *Journal of Political Economy*, vol. 112 (Supplement): 226-267.
- Becker, G. S., T.J. Philipson en R.R. Soares, 2005, The Quantity and Quality of Life and the Evolution of World Inequality, *American Economic Review*, vol. 95: 277-291.
- Carman, K. en P. Kooreman, 2007, Flu Shots, Mammograms, and the Value of a Statistical Life, Working Paper Tilburg University.
- Culter, D., 2004, *Your Money or Your Life; Strong Medicine for America's Healthcare System*, Oxford University Press.
- DellaVigna, S. en U. Malmendier, 2006, Paying Not to Go to the Gym, *American Economic Review*, vol. 96: 694-719.
- Halfens, R. et al., 2006, *Landelijke Prevalentiemeting Zorg*, Universiteit Maastricht.
- Heckman, J.J., 2007, The Economics, Technology and Neuroscience of Human Capability Formation, IZA Discussion Paper 2875.
- Hinnels, J.R.(ed), 1984, *A handbook of living religions*, Penguin Books.
- Johnson, E.J. en D. Goldstein, 2003, Do Defaults Save Lives?, *Science*, vol. 302: 1338-1339.
- Kooreman, P., 1994, Nursing Home Care in The Netherlands; a Nonparametric Efficiency Analysis, *Journal of Health Economics*, vol. 13: 301-316.
- Kooreman, P. en H. Prast, 2007, *What Does Behavioral Economics Mean for Policy? Challenges to Savings and Health Policies in the Netherlands*, Netspar Panel Paper.
- Kuhn, P. en C. Weinberger, 2005, Leadership Skills and Wages, *Journal of Labor Economics*, vol. 23: 395-436.
- Manski, C., 2004, Measuring Expectations, *Econometrica*, vol. 72: 1329-1376.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2007, *Gezond zijn, gezond blijven; een visie op gezondheid en preventie*, Den Haag.
- Polder, J. en W. Brouwer, 2007, Gezonde mensen, dure patiënten, *NRC Handelsblad*, 15 maart, p. 9.
- Porter, M.E. en E. Olmsted Teisberg, 2004, Redefining competition in healthcare, *Harvard Business Review*, June: 65-76.
- Prelec, D., 1998, The Probability Weighting Function, *Econometrica*, vol. 66: 497-527.
- Raad voor de Volksgezondheid, 2006, *Zinnige en duurzame zorg*, Zoetermeer.
- Richardson, D.K., 2001, A Woman with an Extremely Premature Newborn, *Journal of the American Medical Association*, vol. 286: 1498-1505.
- Rinpoche, S., 1994, *Het Tibetaanse boek van leven en sterven*, Servire.
- Robinson, D.L., 2006, No clear evidence from countries that have enforced the wearing of helmets, *British Medical Journal*, vol. 332: 722-725.
- Servan Schreiber, D., 2006, *Uw brein als medicijn*, Kosmos uitgevers.

- Van den Berg, G.J., M. Lindeboom en France Portrait, 2006, Economic Conditions Early in Life and Individual Mortality, *American Economic Review*, vol. 96: 290–302.
- Van Damme, E., 2007, Concurrentiebeleid en consumentenbeleid, *Economisch Statistische Berichten*, 27 april 2007: 37-42.
- Van Heyst, A. 2006, *Menslievende Zorg*, Boekencentrum.
- VWS, 2007, *Kiezen voor gezond leven*, www.minvws.nl

Veelkleurig grijs: gezondheidseconomie in het licht van de vergrijzing

Johan Polder

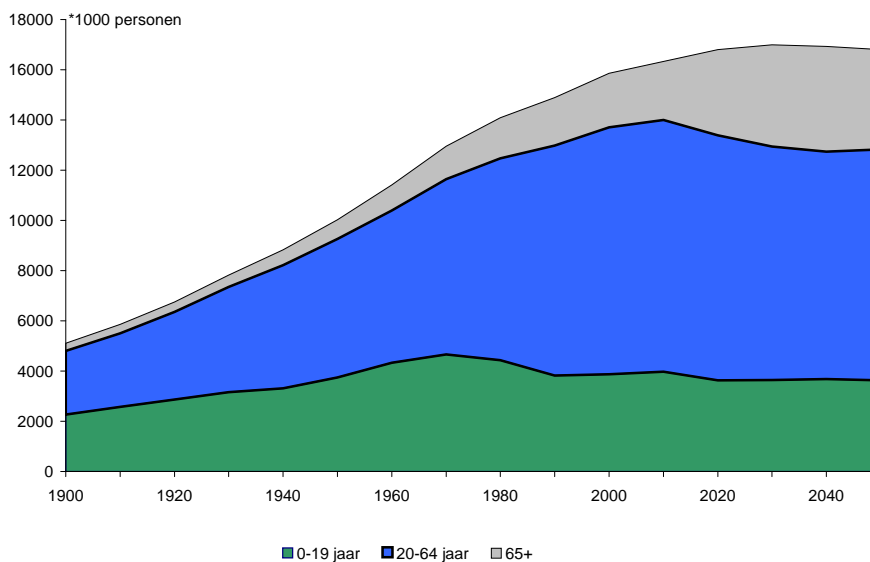
Ingeklemd tussen demografie en economie is gezondheidseconomie bij uitstek een grijs gebied. Maar wel veelkleurig grijs. Dat blijkt als de economische aspecten van volksgezondheid en zorg vanuit het perspectief van de vergrijzing worden belicht. Anders dan vaak wordt gedacht is namelijk de invloed van leeftijd op de zorgkosten beperkt. Vooral de nabijheid van overlijden blijkt bepalend te zijn. Daardoor vallen de kosten van de vergrijzing mee. Tegelijkertijd ontstaan er belangrijke vragen over de waardering van de hoge kosten aan het levenseinde in economische evaluaties. Deze vragen zijn van grote betekenis voor een brede maatschappelijke visie op preventie en zorg.

1 Inleiding

De vergrijzing staat volop in de belangstelling. Immers, binnenkort bereiken de eerste lichten van de naoorlogse geboortegolf de pensioenge-rechtigde leeftijd (Figuren 1a en 1b). Een belangrijke vraag is wat dit voor de gezondheidszorg zal betekenen. Niet alleen in termen van vraag en aanbod, maar ook wat dit met de zorguitgaven doet. Belangrijk daarbij is dat we te maken hebben met een dubbele vergrijzing. Er komen niet alleen meer oudere mensen, maar gemiddeld genomen worden zij ook nog eens ouder dan de huidige generatie. Wat dit voor de zorguitgaven betekent staat in het eerste deel van dit artikel centraal. Sectie 2 begint met een eenvoudig inzicht in de zorguitgaven naar leeftijd en geslacht, als bron voor sombere gedachten over exploderende zorgkosten en onhoudbare solidariteit. In sectie 3 wordt dit genuanceerd aan de hand van het ‘red herring’ debat. Niet de leeftijd vanaf geboorte is bepalend voor de zorgkosten, maar de tijd tot overlijden. Wanneer dit in een demografische kostenprojectie wordt verwerkt, vallen de vergrijzingslasten lager uit dan gewoonlijk

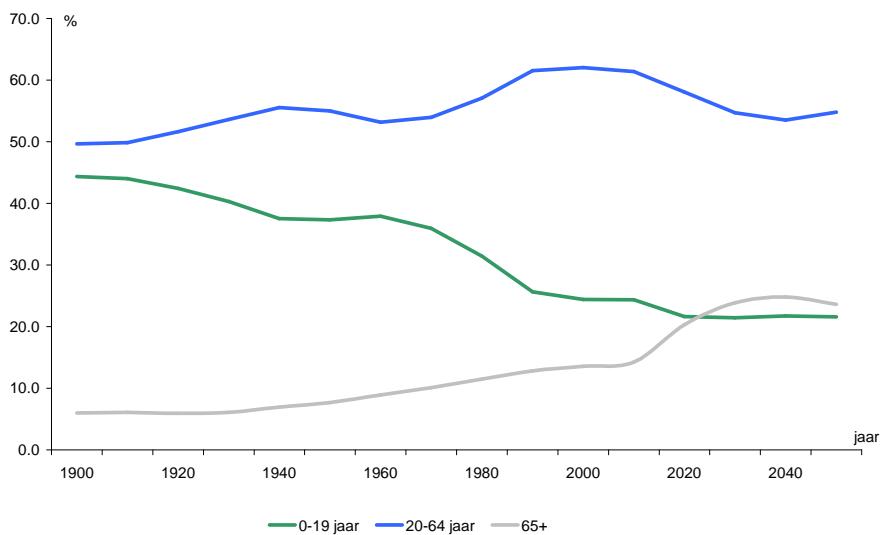
wordt gedacht. In sectie 4 wordt nader ingegaan op de rol van ziekte en comorbiditeit. Sectie 5 bespreekt een drietal witte vlekken in het vergrijzingsonderzoek. Een daarvan betreft de interacties tussen demografische, epidemiologische en technologische ontwikkelingen. Deze zijn moeilijk te ontrafelen, maar spelen wel een belangrijke rol in de normatieve gezondheidseconomie, waaraan het tweede deel van dit artikel is gewijd. Daarin gaat het om de juiste allocatie van de schaarse zorgeuro. Economische evaluaties bieden daarvoor een belangrijk instrumentarium (sectie 6). Daarbij komt de vergrijzing ook om de hoek kijken, met name waar het de toename van de levensverwachting betreft als gevolg van preventief en curatief ingrijpen. Hoe moeten we de toename van zorgkosten in gewonnen levensjaren waarderen? (sectie 7). En als we deze kosten meenemen moeten we economische evaluaties dan ook niet uitbreiden met maatschappelijke baten als een hogere arbeidsproductiviteit en een lager ziekteverzuim? (sectie 8). Als we dit echter doen, moeten we ook andere welvaartsaspecten in de economische evaluatie betrekken, zoals het nut van ongezond gedrag en de rol van industriële belangen. Uiteindelijk leidt dit tot de vraag of ongezondheid ook waarde heeft, en wat de samenleving daar mee doet (sectie 9). Naast de waardering van kosten en effecten gaat het in de normatieve gezondheidseconomie ook over de waardering van tijd. Niet alleen in de relatie tot arbeidsproductiviteit, maar ook in de rol van tijdsvoorkeur met name bij preventie (sectie 10). Naast descriptieve en normatieve gezondheidseconomie kan ook economie als kunst worden onderscheiden. In sectie 11 worden daarover enkele afsluitende opmerkingen gemaakt.

Figuur 1a. De Nederlandse bevolking in 1900-2050 naar leeftijd, in 1.000 personen.



Bron: CBS (2006, 2007).

Figuur 1b. De Nederlandse bevolking in 1900-2050 naar leeftijd als percentage van het totaal.



Bron: CBS (2006, 2007).

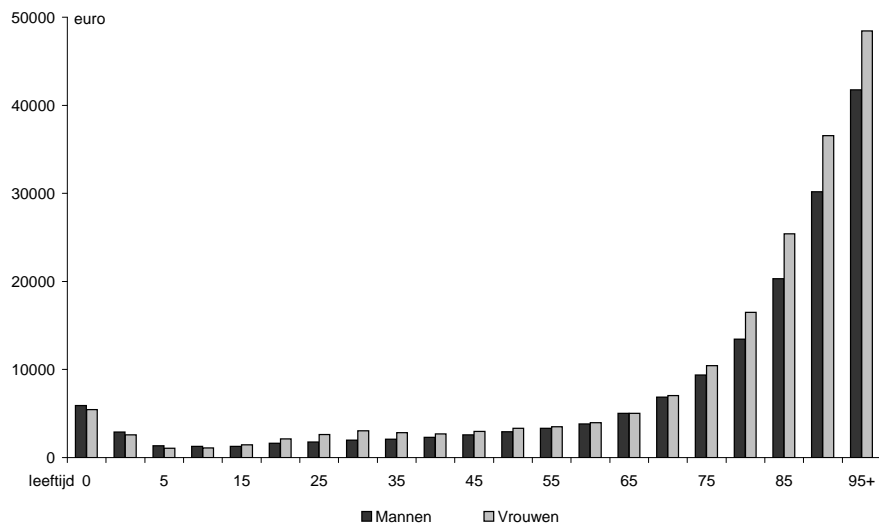
2 Exploderende zorgkosten en onhoudbare solidariteit

In veel huiskamers hing vroeger een ‘trap des levens.’ Het ging om een allegorische afbeelding waarin het leven werd voorgesteld als een trap: de jeugd en volwassenheid als een periode van kleur, afwisseling en vooruitgang, gevolgd door een afdaling in donkere of grauwe kleding, met al spoedig een wandelstok en later krukken, een gang van gebrek en verlies, tot een grijze Elkerlyc zich ziek en moe ter ruste legt.

Door de bril van een gezondheidseconoom transformeert de levenstrap tot figuur 2, die de zorgkosten per inwoner weergeeft, uitgesplitst naar leeftijd en geslacht. We zien hier opnieuw een soort trap, maar de vorm is tegengesteld en bovendien nogal asymmetrisch. De eerste levensjaren blijken gemiddeld wat duurder te zijn, hetgeen voor een deel te maken heeft met intensieve zorg voor een kleine groep pasgeborenen. Voor de leeftijdsgroepen tot ongeveer zeventig jaar zien we een stabiel patroon met een licht stijgende trend en wat hogere kosten voor vrouwen in de leeftijd waarop zij kinderen krijgen. Daarna nemen met het stijgen van de leeftijd de zorgkosten met grote treden toe, tot een gemiddeld bedrag van bijna vijftigduizend euro per jaar in de hoogste leeftijdsgroep. Opvallend is dat de kosten voor vrouwen sterker toenemen dan voor mannen. Een eerste gedachte zou kunnen zijn dat vrouwen niet voor niets ‘het zwakke geslacht’ worden genoemd. Toch is hier eerder het omgekeerde aan de hand. Vrouwen hebben namelijk een aanzienlijk hogere levensverwachting dan mannen, waardoor zij vaker alleenstaand zijn en meer zijn aangewezen op formele zorg.

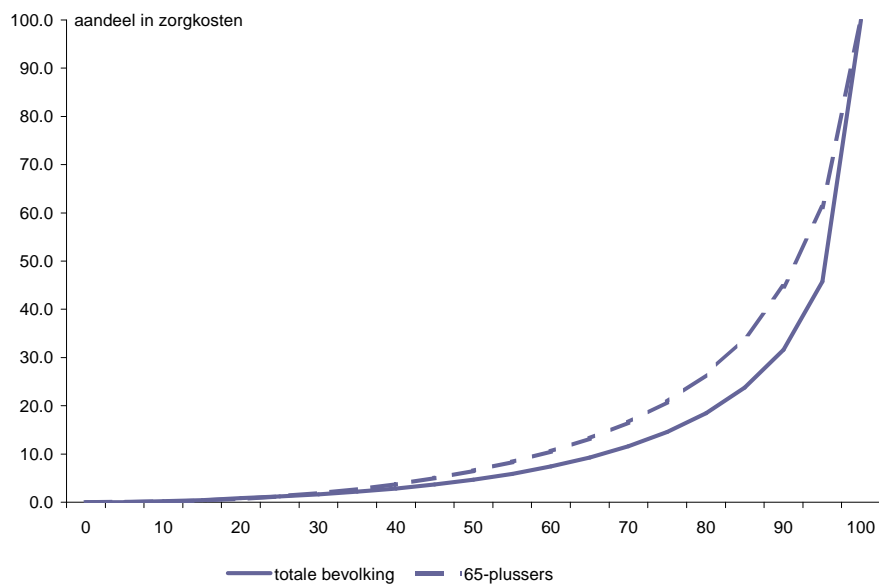
De combinatie van vergrijzing en het leeftijdspecifieke verloop van de zorgkosten geeft nogal eens aanleiding tot sombere gedachten over ‘exploderende zorgkosten’. Deze alarmkreet is van de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ 2003), die met het oog op de vergrijzing ook een debat over de ‘houdbaarheid van de solidariteit’ heeft aangezwengeld (Jeurissen 2005). Achter de gemiddelde kosten gaat namelijk een grote spreiding schuil. Voor Nederland is al eens uitgerekend dat dertig procent van de zorgkosten voor rekening komt van één procent van de bevolking (Polder 2003). En bij de duurste tien procent van de bevolking hebben we al zeventig procent van het totale zorgbudget te pakken. Figuur 3 laat dit zien aan de hand van een Lorenz-curve, en volgens de RVZ zet zo’n curve de solidariteit onder druk als de zorguitgaven steeds maar blijven toenemen.

Figuur 2. Gemiddelde zorgkosten (euro) in 2003 per inwoner van Nederland naar leeftijd en geslacht.



Bron: Slobbe (2006).

Figuur 3. Lorenz-curve van de zorgkosten (basisverzekering en thuiszorg) voor de gehele bevolking en voor 65-plussers afzonderlijk (1999).

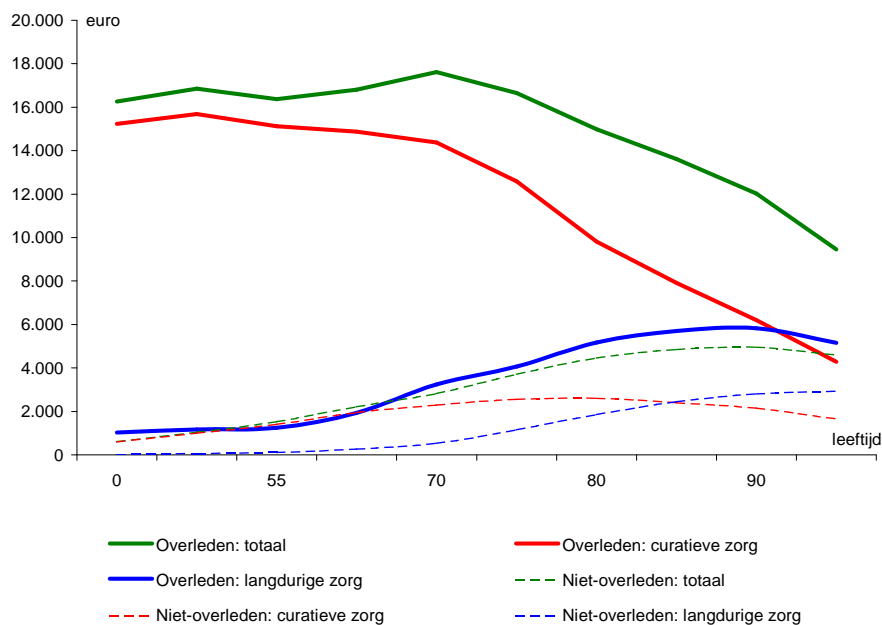


3 Het 'red herring' debat

Er is echter ook een ander gezichtspunt. Volgens Peter Zweifel en collega's (1999) worden mensen door het leeftijds patroon in de zorgkosten op het verkeerde been gezet. Zij spreken over een 'red herring'. In het Engelse taalgebruik is dat een uitdrukking is voor wat wij zouden zeggen als 'je wordt op het verkeerde been gezet', of de aandacht wordt afgeleid van waar het werkelijk om gaat. Figuur 2 zet ons op het verkeerde been: niet de leeftijd als zodanig is de reden waarom de kostencurve zo snel oploopt, maar de stijging wordt primair veroorzaakt omdat de meeste zorgkosten in het laatste levensjaar worden gemaakt en er met het toenemen van de leeftijd steeds meer mensen overlijden. Er moet daarom onderscheid worden gemaakt tussen 'morbiditeitskosten' en 'mortaliteitskosten', en in prachtige analyses hebben Zweifel en inmiddels ook vele anderen, laten zien hoe dat werkt en wat de consequenties zijn. Die consequenties zijn groot. Immers, als het laatste levensjaar bepalend is voor de zorgkosten, leidt een toename van de levensverwachting en een veroudering van de bevolking niet zozeer tot hogere zorgkosten als wel tot uitstel van kosten. Vergrijzingsscenario's die daar geen rekening mee houden schatten de toekomst dus te somber in. Verder is solidariteit een veel kleiner probleem dan vaak wordt gedacht. Iedereen krijgt immers te maken met de hoge kosten aan het einde van het leven, en over de levensloop gemeten is de ongelijkheid dus veel geringer dan wanneer naar afzonderlijke levensjaren wordt gekeken.

De 'red herring' hypothese is bevestigd voor de Nederlandse gezondheidszorg. Op basis van een grote steekproef die ruim dertien procent van de bevolking omvatte en een groot scala aan zorgvoorzieningen, waaronder het gehele basispakket, verpleeghuiszorg en thuiszorg, konden wij een schatting maken van de zorgkosten in het laatste levensjaar voor vierentwintigduizend mensen die in 1999 waren overleden (Polder 2006). We vergeleken deze met de kosten van mensen die niet waren overleden en ook niet in het jaar erna, en zo ontstond figuur 4, die hoge kosten in het laatste levensjaar laat zien, met een karakteristieke, neerwaartse knik rond de leeftijd van zeventig jaar die ook uit buitenlandse studies bekend is. De kosten van de niet overleden mensen bleken aanzienlijk lager te zijn. Zij liepen wel op bij toenemende leeftijd, maar de sterke kostenstijging uit figuur 2 is verdwenen. Dat komt overigens niet alleen door het afsplitsen van de groep overledenen en hun kosten, maar is ook een gevolg van het ontbreken van de verzorgingshuizen in deze analyse. In combinatie met een bevolkingsprognose ontstaat het volgende beeld (Tabel 1).

Figuur 4. Gemiddelde zorgkosten (curatieve zorg en langdurige zorg) naar leeftijd voor overledenen en niet-overledenen in 1999. *



* Voor overledenen betreft het de kosten in de laatste 365 dagen in 1998 en 1999. De curatieve zorg omvat de voorzieningen die tegenwoordig in basispakket zijn opgenomen, de langdurige zorg omvat thuiszorg en verpleeghuiszorg. Zorgkosten in euro's per persoon.

Bron: Polder (2006).

Als we alleen rekening houden met leeftijd en geslacht, het zogeheten 'naïeve model', nemen de zorgkosten tot 2020 ieder jaar met 1% toe. Betrekken we de afwijkende kosten in het laatste levensjaar erbij, dan wordt dit 0,9% en 0,6% als we alleen naar de vergrijzing kijken. Het naïeve model zit dan 17 procent te hoog, en dit valt in de range van vijf tot twintig procent die in de wetenschappelijke literatuur is gerapporteerd. Door deze bril is vergrijzing misschien wel erg, maar dan toch minder erg dan gewoonlijk wordt gedacht

Tabel 1. Projectie van de jaarlijkse stijging (in procenten) van de zorgkosten (curatieve zorg en langdurige zorg) in de periode 1999-2020. Red herring versus naïef model.

	Naïef model	'Red herring' model	Overschatting door naïef model
	%		
Bevolkingsgroei	0.30	0.30	0%
Vergrijzing	0.70	0.60	17%
Cohorteffect naorlogse geboortegolf	0.34	0.34	0%
Toename levensverwachting	0.36	0.26	38%
Totaal demografisch effect	1.00	0.90	11%

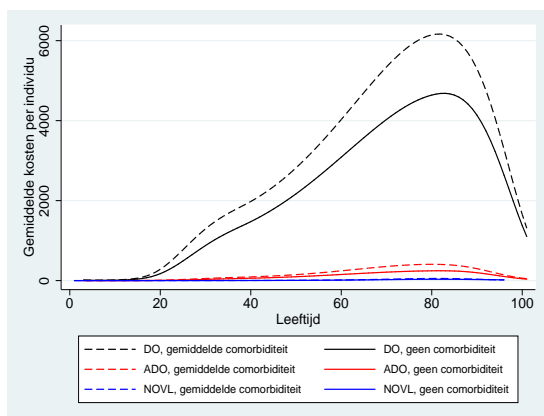
Bron: Polder (2006)

4 De rol van comorbiditeit

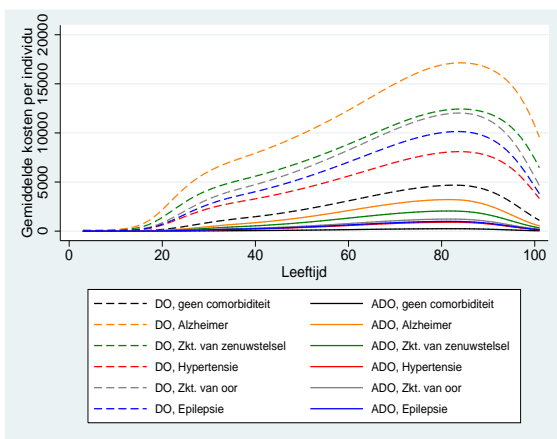
Vanuit volksgezondheidsperspectief is het van belang om verder te kijken. Wat zijn bijvoorbeeld de ziekten waarvoor de sterfte daalt, wat zijn de vervangende doodsoorzaken en wat betekent dit voor de kosten? Is er naast uitstel van kosten ook niet sprake van verschuivingen tussen goedkopere en duurdere laatste levensjaren? Om hier zicht op te krijgen is een ziektespecifieke benadering noodzakelijk. Het gaat daarbij niet om traditionele, cross-sectionele kosten van ziekten studies (Slobbe 2006), die op macro-niveau van grote betekenis blijven, maar om een geïntegreerde analyse op micro-niveau. Daarvoor hebben wij een 'three part' model ontwikkeld dat voortbouwt op de econometrische modellen uit de 'red herring' literatuur met gebruikmaking van het Gezondheidsstatistisch Bestand van het CBS (Wong 2008). In deze analyses wordt de 'red herring' als het ware gefileerd. De figuren 5a, 5b en 6a, 6b tonen de eerste resultaten voor beroerte en diabetes. Behalve hoge kosten in het laatste levensjaar zien we een sterke invloed van comorbiditeit, met name als we naar de afzonderlijke ziekten kijken. Iemand die op tachtigjarige leeftijd aan een beroerte overlijdt, gebruikt gedurende zijn laatste jaar voor ongeveer 4.500 euro aan ziekenhuiszorg. Door comorbiditeit nemen de kosten gemiddeld toe tot 6.000 euro. Voor mensen met een beroerte die ook lijden aan ziekten van het zenuwstelsel of aan de ziekte van Alzheimer worden de kosten zelfs drie tot vier keer zo hoog. Ook bij diabetes zien we een sterke invloed van comor-

biditeit. Vooral diabetespatiënten met huidziekten gebruiken veel ziekenhuiszorg in het laatste levensjaar (figuur 6). Verder blijkt de leeftijd van overlijden een andere en minder sterke invloed op de ziekenhuiskosten te hebben dan bij beroerte, wat uiteraard samenhangt met het geheel verschillende karakter van deze aandoeningen.

Figuur 5a. Gemiddelde ziekenhuiskosten (kliniek en dagbehandeling) van CVA naar leeftijd met uitsplitsing naar comorbiditeit in 2003 (euro)*



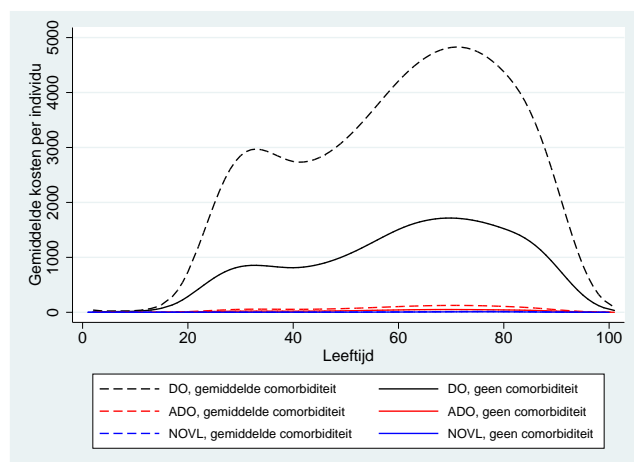
Figuur 5b. Specificatie van aandoeningen die tot aanzienlijk hogere kosten leiden, 2003 (euro)



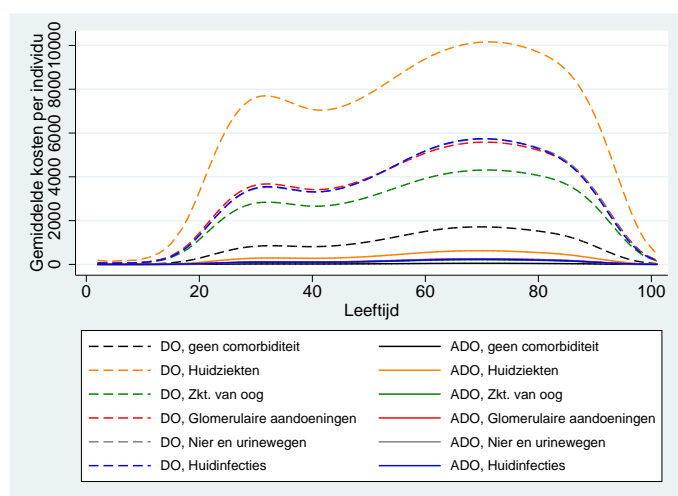
* DO = overleden aan CVA; ADO = overleden aan andere oorzaak; NOVL = niet overleden.

Bron: Wong (2008).

Figuur 6a. Gemiddelde ziekenhuiskosten (kliniek en dagbehandeling) van diabetes naar leeftijd met uitsplitsing naar comorbiditeit in 2003 (euro).



Figuur 6b. Specificatie van aandoeningen die tot aanzienlijk hogere kosten leiden, 2003 (euro)



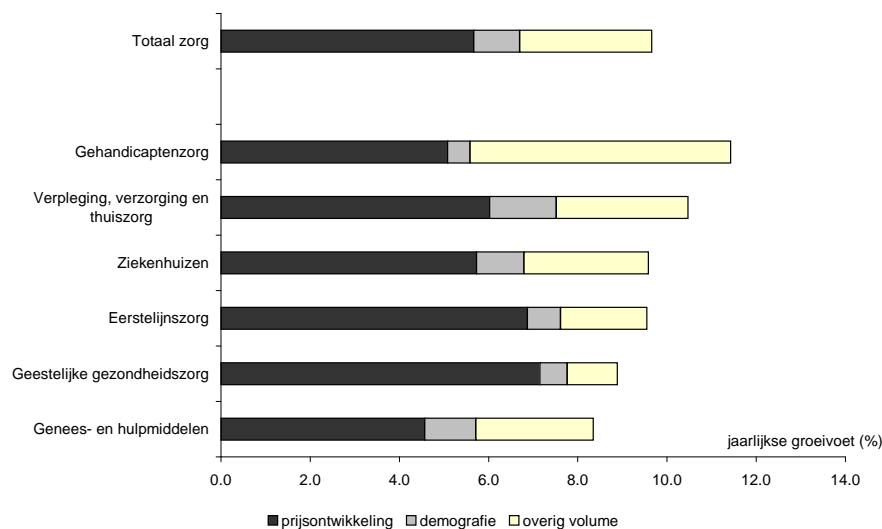
* DO = overleden aan diabetes; ADO = overleden aan andere oorzaak; NOVL = niet overleden.

Bron: Wong (2008).

5 Witte vlekken in het vergrijzingsonderzoek

Met deze nieuwste inzichten is een belangrijke stap gezet, maar dat neemt niet weg dat er in de descriptieve gezondheidseconomie op het terrein van vergrijzing en zorgkosten nog heel wat vragen open staan. Ik noem drie onderwerpen waaraan ik de komende jaren graag wat aandacht wil besteden. Wat is, ten eerste, de invloed van ervaren gezondheid of beperkingen op de zorgkosten, en leidt compressie van morbiditeit ook tot compressie van zorguitgaven? (Fries 1993). Kunnen we, ten tweede, ook meer inzicht verwerven in de cohorteffecten, waarvan we in Tabel 1 zagen dat deze een belangrijke deel van de vergrijzingslasten uitmaken. De vraag rijst bijvoorbeeld of toekomstige generaties ouderen, met name de naoorlogse geboortecohorten, in veel opzichten zoals met betrekking tot onderwijs, welstand en levensbeschouwing, niet zo afwijkend zijn van de huidige ouderen waarop alle kostenanalyses zijn gebaseerd, dat de kostenontwikkeling daardoor sterk wordt beïnvloed? Of anders gezegd: is de toekomst niet nog veel kleuriger grijs dan het heden? En ten derde, kunnen we niet meer vat krijgen op de wisselwerking tussen de vergrijzing, epidemiologische veranderingen en ontwikkelingen in de medische technologie? (Dormont 2006). Analyses van de historische kostenontwikkeling laten immers zien dat de demografische ontwikkeling op zich zelf staand slechts van beperkte invloed is voor de totale stijging van de zorgkosten (figuur 7, Kommer 2006). Veel belangrijker zijn de interacties met epidemiologische ontwikkelingen, veranderingen in het zorgaanbod en dat in wisselwerking met het overheidsbeleid. Deze interacties zijn echter moeilijk te ontrafelen en worden daarom meestal ondergebracht in de categorie ‘overige volumegroei’. Gelet op de grote betekenis van deze categorie voor de betaalbaarheid van de zorg, zou het goed zijn om meer inzicht te hebben in de overige volumegroei. Niet alleen vanwege de invloed op de zorgkosten, maar ook omdat deze categorie de maatschappelijke keuzen herbergt over welke preventieve en medische zorg de samenleving aan haar leden ter beschikking stelt. En daarmee komen we als vanzelf op het terrein van de normatieve gezondheidseconomie

Figuur 7. Ontwikkeling van de zorgkosten in de periode 1999-2003 naar sector. Jaarlijkse groeivoet (in procenten) uitgesplitst naar prijsontwikkeling, demografische ontwikkeling en overige volumegroei.



Bron: Kommer (2006).

6 Economische evaluatie

In de normatieve gezondheidseconomie gaat het om de bijdrage die economen kunnen leveren aan de optimale inzet van de schaarse zorgeuro. Welke allocatie van middelen levert de meeste gezondheid op? Wat is de beste samenstelling van het basispakket en hoort preventie daar ook in thuis? Wat is de prijs die de samenleving in termen van gezondheid moet betalen als er geld wordt gestoken in behandelingen die niet ‘evidence based’ zijn of een ongunstige kosten-effectiviteitsratio hebben? En wat is de uitruil tussen volksgezondheid en rechtvaardigheid als we bepaalde bevolkingsgroepen meer of minder aandacht geven? Gewetensvolle keuzes vereisen dat we over een goed meetinstrumentarium beschikken (Kooreman 2008).

Dat instrumentarium treffen we onder andere aan in het kosten-effectiviteitsonderzoek, ook wel economische evaluatie genoemd. Het gaat hier om een variant op de maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA), waarin nieuwe medische voorzieningen op al hun merites worden beoordeeld. Centraal in die beoordeling staat de waardering van zowel kosten als gezondheidseffecten. Hoewel er voor dit onderzoek tal van

richtlijnen zijn opgesteld, is het instrumentarium op een aantal punten nog lang niet uitgekristalliseerd, zeker niet waar het de preventieve gezondheidszorg betreft. Zo is er de laatste jaren in wetenschappelijke kringen een debat ontstaan over de rol van zorgkosten in gewonnen levensjaren (Meltzer 1997). In de meeste buitenlandse richtlijnen wordt het aan de onderzoeker overgelaten of hij deze kosten wel of niet meeneemt in zijn analyse. Voor Nederland heeft het College voor Zorgverzekeringen echter bedacht dat deze kosten buiten beschouwing moeten blijven. Maar dat staat wel in een richtlijn die bedoeld is voor een heel specifieke tak van economische evaluatie, namelijk het farmaco-economisch onderzoek.

7 Waardering van zorgkosten in gewonnen levensjaren

Ik denk dat we door de toenemende aandacht voor preventie ons er steeds meer van bewust worden dat zorgkosten in gewonnen levensjaren gewoon thuis horen in een economische evaluatie. Anders dan in de curatieve zorg gaat het bij preventie immers niet om identificeerbare personen waarvan het leven wordt verlengd, maar om statistische levens. Preventie richt zich op mensen met een bepaald gezondheidsrisico, en daardoor komen we nooit te weten welke mensen van vlees en bloed uiteindelijk baat bij de interventie hebben gehad en welke niet. Immers, ook zonder de interventie hadden mensen de ziekte niet kunnen krijgen. Hierdoor vervaagt het veel gebruikte onderscheid tussen ziekten die wel en niet aan de interventie gerelateerd zijn. Laten we als voorbeeld eens een lifestyle interventie tegen roken in gedachten nemen. Door stoppen-met-roken cursussen neemt het risico op longkanker en hart- en vaatziekten af en neemt de gemiddelde levensverwachting toe. Maar dat wil nog niet zeggen dat elke deelnemer met zekerheid gevrijwaard is van deze ziekten. Integendeel, er zullen ongetwijfeld deelnemers zijn die toch longkanker krijgen of door een hartinfarct worden getroffen, ook al zijn het er minder dan wanneer er geen preventieprogramma was geweest. Omgekeerd neemt bij de mensen voor wie de interventie wel effect had, alleen al vanwege de toegenomen levensverwachting, het risico op andere ziekten toe. Zij krijgen bijvoorbeeld een longontsteking of breken een heup. Wat is nu de ratio om in de economische evaluatie van de stoppen-met-roken cursus de kosten van hart- en vaatziekten en longkanker wel mee te nemen en zelfs, vanwege het verminderde aantal ziektegevallen, als opbrengst in de kosten-effectiviteitsratio te boeken, en de kosten van longontsteking en heupfracturen te negeren? Volgens Nyman (2004) is die er niet. Bij de berekening van de gezondheidswinst in termen van levensjaren wordt er immers im-

pliciet vanuit gegaan dat mensen tijdens die gewonnen levensjaren de gebruikelijke zorg ontvangen. Anders gezegd, het ‘onderhoud’ van de gezondheidswinst is intrinsiek verbonden aan de levensverlengende interventie, en daarom is het niet meer dan logisch dat ook de ‘onderhoudskosten’ in de kosten-effectiviteitsberekeningen worden meegenomen. Het lijkt mij vervolgens evident dat deze redenering ook van toepassing is op de curatieve zorg, ook al valt daar dan een duidelijker grens te trekken tussen gerelateerde en niet-gerelateerde ziekten. Als het over de waardering van de kosten gaat zie ik dus geen principiële verschillen tussen preventie en curatie. Voor de waardering van de effecten ligt dat anders. Er is, om met Dranove (2003) te spreken, ‘no reason to expect that the value of a statistical life would equal the value of an identified life.’ Het zou voor het preventiedebat in Nederland goed zijn om dit punt nog eens wat verder uit te diepen. Het is immers bepalend voor de economische waardering van preventie ten opzichte van de curatieve zorg.

Terug naar de kosten in gewonnen levensjaren. Wanneer we deze in economische evaluaties gaan meenemen, krijgen we opnieuw met het ‘red herring’ effect te maken. Gandjour (2005) heeft daar de aandacht op gevestigd, maar hij versimpelt de kwestie door ervan uit te gaan dat in de huidige praktijk de kosten in gewonnen levensjaren volledig worden genegeerd. Doorgaans worden deze kosten wel meegenomen voor de ziekten die direct aan de interventie zijn gerelateerd. Daarom fijnzinniger methoden voor de toerekening van de kosten in gewonnen levensjaren vereist. Tabel 2 toont de kosten-effectiviteitsratio’s voor een stoppen-met-roken programma in verschillende scenario’s (Van Baal 2008). Scenario 1 geeft de standaard benadering weer, waarin alleen de kosten van gerelateerde ziekten zijn meegenomen. Daardoor zijn de kosten per gewonnen quality adjusted life year (QALY) laag. Wanneer we uitgaan van de interventiekosten en de kosten in gewonnen levensjaren toevoegen op basis van alleen leeftijd, krijgen we scenario 2 met aanzienlijk hogere kosten. Als we vervolgens rekening houden met het ‘red herring’ effect worden de kosten weer iets lager (scenario 3). Dit is de benadering van Gandjour. Deze heeft echter als nadeel dat er geen rekening wordt gehouden met veranderende ziektepatronen. Anders gezegd: door preventie wordt niet alleen het laatste levensjaar uitgesteld, maar verandert ook de epidemiologie van de zorgkosten. Door onderscheid te maken tussen gerelateerde en niet-gerelateerde ziekten kan het effect worden berekend, en scenario 4 laat zien dat de kosten dan verder omlaag gaan. In dit scenario is het uitstel van het dure laatste levensjaar gedeeltelijk meegenomen, namelijk voor zover het de gerelateerde ziekten betreft. Nog beter zou het zijn om een vijfde scenario te maken, waarin niet alleen het uitstel wordt meegenomen, maar ook de verschuivingen tussen doodsoorzaken. Voor alle ziekten, gerela-

teerd en niet-gerelateerd, hebben we dan wel een uitsplitsing nodig van de kosten naar 'gewone' en laatste levensjaren. De cijfers uit paragraaf 4 kunnen daarbij uitstekende diensten bewijzen. Ik zou dit scenario willen omschrijven als een 'carpaccio van red herrings'.

Tabel 2. Kosten-effectiviteit (in euro's per gewonnen quality adjusted life year) van een stoppen-met-roken interventie, in verschillende scenarios en met verschillende discontovoeten.

Discontovoet kosten	4.0%	3.0%	3.5%
Discontovoet effecten	1.5%	3.0%	3.5%
1. Standaard kosten-effectiviteitsanalyse: interventiekosten en kosten in gewonnen levensjaren van gerelateerde ziekten	2.600	3.200	3.600
2. Interventiekosten en kosten in gewonnen levensjaren van alle ziekten op basis van leeftijd	14.200	22.000	22.000
3. Als 2, met onderscheid naar laatste levensjaar	11.900	18.500	18.600
4. Als 2, met onderscheid naar gerelateerde en niet-gerelateerde ziekten	10.400	16.100	16.200
5. Als 4, met voor iedere ziekte onderscheid naar het laatste levensjaar	?	?	?

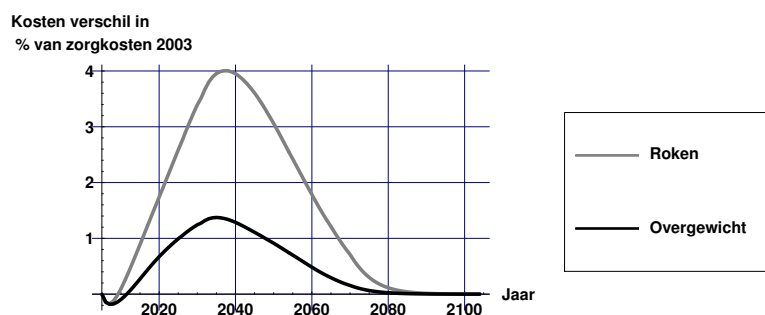
Bron: Van Baal (2008).

8 Waardering van gezondheid en preventie

Intussen blijkt wel uit Tabel 2 dat preventie door het meenemen van de kosten in gewonnen levensjaren in een geheel ander economisch licht komt te staan dan bijvoorbeeld in het Regeerakkoord is voorgesteld. Daarin werd gesuggereerd dat door effectieve preventie de zorgkosten zullen dalen. Wanneer we de kosten in gewonnen levensjaren meenemen kunnen we die gedachte echter beter laten varen, zoals figuur 8 laat zien voor de hypothetische verbanning van roken en overgewicht uit de Nederlandse samenleving. Op korte termijn zijn er enige kostenbesparingen, maar op lange termijn vallen deze in het niet bij de extra kosten die ontstaan. Evenals de curatieve zorg kost preventie gewoon geld. Maar doorgaans is het wel een effectieve en doelmatige manier om gezondheidswinst te behalen (Polder 2007). Niet goedkoop, maar wel een goede koop. Uit de Volksgezondheid Toekomst Verkenningen weten we dat er in Nederland nog heel wat gezondheid valt te winnen, en dat daarbij voor preventie een belangrijke rol is weggelegd (De Hollander 2006). Het is daarom verhe-

gend dat minister Klink preventie hoog op de agenda heeft gezet. In zijn visie die in september onder de titel ‘Gezond zijn, gezond blijven’ werd gepubliceerd, kiest hij voor een brede benadering waarin we ook een echo uit de ‘health is wealth’ literatuur beluisteren: ‘Een gezond Nederland is een voorwaarde voor een welvarend Nederland. De gezondheidszorg onderhoudt menselijk talent en draagt eraan bij dat Nederland in de top komt van Europa’ (VWS 2007). Als we een brug slaan naar het terrein van de economische evaluatie dan kunnen we de visie van minister Klink opvatten als een pleidooi om in kosten-effectiviteitsanalyses ook de maatschappelijke baten van preventie mee te nemen. Ik steun dit pleidooi. Waarom zouden we wel de kosten in gewonnen levensjaren meenemen en niet de economische baten door een betere arbeidsproductiviteit en een lager ziekteverzuim? Dit lijkt me een uitdagend onderzoeksterrein waar nog veel productief werk verzet kan worden.

Figuur 8. Effect van de hypothetische eliminatie van roken en overgewicht op de totale zorgkosten van alle ziekten over de periode van 100 jaar (kostenverandering in % ten opzichte van de zorgkosten in 2003 bij een disconteringsvoet van 4%).



Bron: Van Baal (2006).

9 Waardering van ongezondheid en ziekte

Als we zo het welvaartstheoretische venster verruimen komen er echter nog meer onderwerpen in beeld die nadere overdenking vergen. Zo bestaat de ‘homo economicus’ alleen in economische leerboeken. Alle mensen van vlees en bloed ervaren ‘pleasure’ en ‘pain’, maar het is zeker niet zo dat zij deze voortdurend op rationele wijze tegen elkaar afwegen zoals

Bentham dat graag zag. De meeste mensen zijn hooguit beperkt rationeel en worden in hun keuzegedrag gehinderd door onvolledige informatie. Daarnaast is er ook een maatschappelijke kant. Zo wordt ongezond gedrag sterk beïnvloed door de fysieke en sociale omgeving waarin mensen verkeren. En laten we ook het bedrijfsleven niet vergeten. In de industrie, of het nu de tabaksindustrie, de voedingsindustrie of een andere bedrijfstak is, staan allerlei belangen op het spel die niet vanzelfsprekend de gezondheid van de consument beogen. Sterker nog, ook mensen zelf kiezen nogal eens bewust voor een ongezonde leefstijl. Bekend is de uitspraak van Mark Twain: ‘the only way to keep your health is to eat what you don’t want, drink what you don’t like, and do what you’d rather not.’ Het leven is meer dan gezondheid, en ongezond gedrag kan een vorm van welvaart zijn (Polder 2006b). ‘Wealth’ is niet altijd ‘health’. Niet voor niets spreken we over welvaartsziekten. In onze consumptiemaatschappij zijn leefstijl en gezondheidsbevordering onderworpen aan allerlei economische krachten die tegen elkaar inwerken. Als ‘health promotion’ echt ‘evidence based’ wil zijn, lijkt het mij noodzakelijk om dit te onderkennen en er rekening mee te houden.

Maar als ongezond gedrag nut oplevert, kunnen we dan ook zeggen dat ongezondheid betekenis en waarde heeft? Heeft lijden zin? Het zal waarschijnlijk niemand moeite kosten om voorbeelden te noemen van mensen die ziekte en lijden als loutering hebben ervaren. Onverwacht kan iemand tegen de grijze lucht van de ouderdom de kleurenrijkdom van de regenboog in het vizier krijgen en moed vinden om welgetroost aan het laatste levensjaar te beginnen. Thomas More noemde de ouderdom ‘of our short life, the last and best part.’ Het betreft echter niet alleen een persoonlijke zaak. Er zijn ook tal van maatschappelijke gezichtspunten. Hoe zien en waarderen we in een periode van vergrijzing het toenemende aantal ouderen in de samenleving? Zien we hen als een kostenpost op de maatschappelijke winst- en verliesrekening? Zetten we overal waarschuwingborden ‘pas op voor ouderen’, of hebben we als samenleving oog voor de kleurenrijkdom van de vergrijzing, en schatten wij de kroon der grijsheid ook op andere waarden? Daarbij zullen we goed moeten beseffen dat de mens is als een bloem van het veld die verwelkt en afvalt. Voor iedereen breekt een keer het laatste levensjaar aan. *Memento mori*, niet voor niets stond dat vroeger bij elke levenstrap. Alle ‘zorg voor gezondheid’ en ‘healthy ageing’ ten spijt, zullen er altijd zieke, kwetsbare en hulpbehoevende mensen blijven. En is de zorg voor deze mensen niet bij uitstek een graadmeter voor onze beschaving? Ieder mens mag er zijn. Het komt mij voor dat economische evaluaties van de gezondheidszorg en in het bijzonder de ouderenzorg aan betekenis winnen als vanuit een maatschappelijk perspectief nadrukkelijk rekening wordt gehouden met deze aspecten. Bijvoorbeeld

door het begrip gezondheidswinst uit te breiden, of waar nodig te vervangen door eerbied voor het leven. Op dit punt valt nog veel zinvol werk te verzetten.

10 Waardering van tijd

In de normatieve gezondheidseconomie gaat het niet alleen om de waardering van kosten en baten, maar ook om de waardering van tijd. Sinds Adam Smith schreef over de speldenfabriek waar hij de productie geweldig zag toenemen door specialisatie van het productieproces en arbeidsdeling, zijn economen in de ban van arbeidsproductiviteit en hebben zij de neiging om de tijd instrumenteel te benaderen. Tijd is geld. Gelet op de kostenontwikkeling in de gezondheidszorg en het verwachte tekort aan zorgpersoneel als gevolg van de vergrijzing en de krimpende beroepsbevolking (figuur 1), wekt het geen verwondering dat de overheid keer op keer het belang van productiviteitsverbetering onderstreept zoals in de recent verschenen beleidsagenda ‘Zorg voor de toekomst’ (VWS 2007b). Toch is een waarschuwing voor een al te naïeve kijk op arbeidsproductiviteit en doelmatigheid op zijn plaats. Ik herinner me nog levendig een van de eerste colleges ‘grondslagen van de economie’ waarin de Rotterdamse hoogleraar Zuidema onomwonden stelde dat doelmatigheid zonder doelwaardering geen enkele betekenis heeft. Budgetbeperkingen en bezuinigingen op personeel leiden niet per definitie tot verbetering van de doelmatigheid, ook al wordt dat vaak zo voorgesteld. Waar het om gaat is dat dezelfde gezondheidsdoelen met minder middelen worden behaald, of meer doelen met dezelfde middelen. Er zijn echter genoeg situaties waarin tijdsbesparing niet leidt tot doelmatigheidsverbetering, eenvoudigweg omdat het doel niet wordt bereikt. Gedacht kan worden aan de verpleegkundige en verzorgende beroepen. Door steeds sneller te werken en steeds meer cliënten te bedienen komt er een moment waarop de ziel uit de zorg verdwijnt, zowel voor de zorgvrager als voor de zorgverlener. De arbeidsproductiviteit kan niet grenzeloos worden opgevoerd, maar wordt begrensd door het karakter van de zorg waarin tijd en aandacht een zelfstandige waarde hebben.

Dat tijd een zelfstandige waarde heeft blijkt ook op het terrein van de economische evaluatie. Daar komen we namelijk het verschijnsel van tijdsvoorkeur tegen. Mensen waarderen het heden hoger dan de toekomst. Iedereen ontvangt liever vandaag duizend euro dan over een jaar, al was het alleen al omdat het geld op een bankrekening kan worden gestort waar het rente opbrengt. Maar we zien het ook bij leefstijl en de gevolgen voor

de gezondheid op lange termijn. In het eerder aangehaalde citaat van Mark Twain kwam dat treffend naar voren. ‘Pleasure’ op korte termijn legt bij de meeste mensen veel meer gewicht in de schaal dan ‘pain’ op lange termijn. Carpe diem. Vanwege het bestaan van tijdsvoorkeur worden in economische evaluaties de toekomstige kosten en effecten naar het heden geprojecteerd met behulp van een discontovoet. Tabel 2 laat zien dat dit een grote invloed heeft op de kosten-effectiviteitsratio. Dit geldt met name voor de preventieve gezondheidszorg. Omdat preventie zich richt op de lange termijn, werkt discontering veel sterker door dan bij de curatieve interventies waar de effecten op korte termijn worden behaald. Daarmee loopt preventie structureel achterstand op.

Over discontering is veel geschreven. Moeten bijvoorbeeld kosten en effecten met dezelfde discontovoet worden gewaardeerd, of met een verschillende? Wat ook al is ‘health’ dan ‘wealth’, een euro is natuurlijk wel iets anders dan een levensjaar. Een ander punt betreft het verschil tussen individuele en maatschappelijke tijdsvoorkeur. Voor de samenleving speelt tijd een heel andere rol dan voor individuen voor wie de tijdsorde altijd nauw verbonden is met de persoonlijke levenstrap. Als geen ander heeft de filosoof Popma diepzinnige gedachten over tijd en tijdsorden geformuleerd. Hij ging uit van de tijd als een schepping van God, en verzette zich tegen de gedachte dat de ‘tand des tijds’ knaagt aan een mensenleven. ‘Niet de tand des tijds heeft geknaagd, maar de gevallen mens verwondt zich aan de tijdsorde’, en is veroordeeld om zijn ‘vergankelijkheid mee te dragen door de tijd heen’ (Popma 1965). De gedachte die we hieruit kunnen meenemen is dat er meerdere tijdsorden zijn, van persoonlijk en maatschappelijk tot transcendent. Het zou boeiend zijn om na te gaan of dit consequenties heeft voor de betekenis van tijdsvoorkeur en wat de gevolgen zouden zijn voor het disconteringsvraagstuk en bijvoorbeeld de waardering van preventie ten opzichte van curatie. Voor de praktijk van economische evaluaties is zo’n diepzinnige analyse overigens niet nodig. Daarin kan men volstaan met het variëren van de discontovoet zodat de invloed op de resultaten transparant wordt gemaakt.

11 Tot besluit: gezondheidseconomie als kunst

De gevolgen van de vergrijzing voor de zorgkosten zijn kleuriger dan vaak wordt gedacht. Er komen namelijk niet alleen meer oudere mensen komen, maar ook hun levensverwachting neemt toe, waardoor de hoge kosten in het laatste levensjaar worden uitgesteld en de vergrijzingslasten wat lager uitvallen. Daarnaast zijn er meer invloeden waarvan we het effect nog niet

goed weten. Wat wordt de zorgvraag van de babyboom generatie? Spelen daarbij niet tal van factoren een rol die we nog niet goed in beeld hebben, zoals opleiding, welstand en levensbeschouwing? Wat gebeurt er met de zorgkosten als de gezonde levensverwachting sterker toeneemt dan de 'gewone' levensverwachting? Welke invloed heeft de technologische ontwikkeling op nieuwe preventie en behandelmethode en daarmee op de zorguitgaven? En hoe kunnen we de schaarse zorgeuro op de juiste manier aanwenden? Economische evaluaties beogen daaraan een bijdrage te leveren door nieuwe preventieve en curatieve voorzieningen op al hun merites te beoordelen. Centraal staat de waardering van kosten, effecten en tijd. De toegenomen aandacht voor preventie heeft gezondheidseconomen daarbij bewust gemaakt van een aantal lastige waarderingskwesties. Hoe gaan we om met zorgkosten in gewonnen levensjaren? Moeten de maatschappelijke baten van preventie en gezondheid ook worden meegenomen? En hoe zit het dan met het nut van ongezond gedrag, en de betekenis van ziekte voor de samenleving? Willen gezondheidseconomen daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de optimale aanwending van de zorgeuro, dan moet het debat over deze onderwerpen met kracht worden voortgezet. Maar alleen een debat is niet toereikend.

Naast descriptieve en normatieve gezondheidseconomie is het ook goed om economie als kunst te onderscheiden. Kunst moeten we hier op dezelfde manier lezen als in geneeskunst, en het gaat dus over de toepassing van economische inzichten in de praktijk van elke dag. En daar schort het helaas nogal eens aan. Bij de descriptieve gezondheidseconomie gaat het dan om het overdragen van nieuwe inzichten aan politici en beleidsmakers. Het is daarom goed om als wetenschapper niet alleen in Engelstalige tijdschriften met een hoge impactfactor te publiceren, maar ook in bladen die in beleidskringen veelvuldig worden gelezen, zoals Economisch Statistische Berichten, Medisch Contact en gewoon de krant. Laten we de maatschappelijke impact van deze media niet onderschatten. Bij de normatieve gezondheidseconomie gaat het om rol die economische evaluaties spelen bij beleidsbeslissingen en in de praktijk van de gezondheidszorg. Die rol blijkt nog steeds erg beperkt te zijn. Zo is er de laatste jaren nogal eens wat verandert in de samenstelling van het verstrekkingenpakket van de zorgverzekering, maar meestal speelden alleen politieke overwegingen een rol. Bij pakketbeslissingen wordt alleen systematisch naar kosten-effectiviteit gekeken als het om preventieve interventies en geneesmiddelen gaat. Alle andere vormen van medische technologie, zoals nieuwe behandelmethoden, komen vaak sluipend in het pakket, omdat de nieuwe therapie gaandeweg in de kring van de beroepsbeoefenaren tot gebruikelijke zorg wordt verheven. Ook bij de opstelling van richtlijnen voor medisch handelen spelen economische evaluaties een beperkte rol. Dat is jammer, want richtlij-

nen doen recht aan de professionele verantwoordelijkheid van de zorgverlener en hebben tevens een solide juridische basis. Er valt dus bij de toepassing van economische evaluaties nog een wereld te winnen, en het is ronduit verheugend dat minister Klink dit onderkent en er ook werk van wil maken. Want laat de kloof tussen wetenschap, praktijk en beleid dan groot zijn, het loont zeker de moeite om deze te overbruggen. Uiteindelijk wordt iedereen daar beter van. Health is wealth.

Auteurs

Johan Polder is projectleider van de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2010 bij het RIVM en bijzonder hoogleraar gezondheidseconomie aan de Universiteit van Tilburg, Departement Tranzo. Dit artikel is een bewerkte en verkorte versie van zijn inaugurele rede, gehouden op 25 januari 2008. De uitgebreide tekst is in boekvorm gratis verkrijgbaar bij de auteur (J.J.Polder@uvt.nl).

Literatuur

- Baal, P.H.M. van, R. Heijink, R.T. Hoogenveen en J.J. Polder, 2006, *Zorgkosten van ongezond gedrag in Nederland 2003 - Zorg voor euro's – 3*, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Bilthoven.
- Baal, P.H.M. van., T.L. Feenstra, J.J. Polder, R.T. Hoogenveen en W.B.F. Brouwer, 2008, Economic evaluation and the postponement of health care costs, in press.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2006, *Bevolkingsprognose 2006-2050*, Voorburg, Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2007, *Historie Nederlandse bevolking*, Voorburg, Heerlen.
- Dormont, B., M. Grignon en H. Huber, 2006, Health expenditure growth: reassessing the threat of ageing, *Health Economics*, vol.15(9): 947-963.
- Dranove, D., 2003, *What's Your Life Worth?: Health Care Rationing...Who Lives? Who Dies? And Who Decides?* FT Prentice Hall.
- Fries, J., C. Koop, C. Beadle, P. Cooper, M. England en R. Greaves, 1993, Reducing health care costs by reducing the need and demand for medical services, *New England Journal of Medicine*, vol. 329: 321-5.
- Gandjour, A. en K.W., 2005, Does prevention save costs? *Journal of Health Economics*; vol. 24(4): 715-724.
- Hollander, A.E.M. de, N. Hoeymans, J.M. Melse, J.A.M. van Oers en J.J. Polder, 2006, *Zorg voor gezondheid - Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2006*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Bilthoven.
- Jeurissen, P.P.T., 2005, *Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg - RVZ signalement*, Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, Zoetermeer.

- Kommer, G.J., L.C.J. Slobbe en J.J. Polder, 2006, *Trends en verkenningen van kosten van ziekten - Zorg voor euro's – 2*, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Bilthoven.
- Kooreman, P., 2007, Meten en geweten in de gezondheidseconomie, *TPEdigitaal*, vol. 2(1): 79-97.
- Meltzer, D., 1997, Accounting for future costs in medical cost-effectiveness analysis, *Journal of Health Economics*, vol.16(1): 33-64.
- Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2007, *Gezond zijn, gezond blijven - Een visie op gezondheid en preventie*, Den Haag.
- Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2007b, *Beleidsagenda 2008: Zorg voor de toekomst*, Den Haag.
- Nyman, J.A., 2004, Should the consumption of survivors be included as a cost in cost-utility analysis? *Health Economics*, vol.13(5): 417-427.
- Polder, J.J., 2003, Het zorgstelsel is altijd solidair, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 88(4403): 228-229.
- Polder, J.J., J.J. Barendregt en H. van Oers, 2006, Health care costs in the last year of life - the Dutch experience, *Social Science & Medicine*, vol.63(7):1720-1731.
- Polder, J.J., 2006b, De verlies- en winstrekening van (on)gezond gedrag. *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen - Katern Economie van de volksgezondheid*, vol. 84(5): 4-7.
- Polder, J.J., P.H.M. van Baal, N.J.A. van Exel en W.B.F. Brouwer, Preventie: niet altijd goedkoop, wel vaak een goede koop - Een economisch verhaal over preventie en de waarde van gezondheid, in: J.M. Boot (redactie), *Jaarboek Publieke Gezondheid*, pp. 128-141, Public Health Forum, Abcoude.
- Popma, K.J., 1965, *Nadenken over de tijd*, Buijten en Schipperheijn, Amsterdam.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2003, *Exploderende zorguitgaven*, Zoetermeer.
- Slobbe, L.C.J., G.J. Kommer, J.M. Smit, J. Groen, W.J. Meerding en J.J. Polder JJ, 2006, *Kosten van ziekten in Nederland 2003: Zorg voor euro's – 1*, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Bilthoven.
- Wong A., G.J. Kommer en J.J. Polder, 2008, *Het profiel van de zorgkosten op persoonsniveau (werktitel) - Zorg voor euro's – 7*, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Bilthoven.
- Zweifel, P., S. Felder en M. Meiers, 1999, Ageing of population and health care expenditure: a red herring? *Health Economics*, vol. 8(6): 485-496.