



TPEdigitaal
Jaargang 6 nr. 2
Juli 2012

**Thema: Regeren, parkeren en
re-integreren**

Vertrouwen in de politiek	1
<i>Dik Wolfson</i>	
Over falend en succesvol parkeerbeleid	15
<i>Jos van Ommeren</i>	
Leren Re-integreren.....	28
<i>Pierre Koning</i>	
Economische diplomatie opent deuren in niet-OESO-landen.....	44
<i>Harold Creusen en Arjan Lejour</i>	
Het effect van het verplicht eigen risico	49
<i>Wija Oortwijn, Vincent Thio en Mathijn Wilkens</i>	

TPEdigitaal is een uitgave van de Stichting TPEdigitaal te Amsterdam.

ISSN: 1875-8797

Colofon

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

Redactie

dr. M. de Graaf - Zijl
drs. D.A. Hollanders
drs. J.F.M. de Jong
prof. dr. P.W.C. Koning
dr. A.M. Onderstal
dr. L.A.W. Tieben

Redactieadres

redactie/tpedigitaal.nl (NB, u dient zelf de schuine streep te vervangen door een apenstaartje in het adresveld van uw e-mail programma)

Wetenschappelijke adviesraad

dr. P.A. Boot
prof. dr. H.P. van Dalen
prof. dr. P.A. Gautier
dr. G.M.M. Gelauff
prof. dr. L.H. Hoogduin
prof. dr. J.J.M. Theeuwes

Bureauredactie

J.L. Verbruggen

Foto website

F. van der Hoeven

Uitgever

Stichting TPEdigitaal
p/a Amstelveenseweg 1056
1081 JV Amsterdam

Vertrouwen in de politiek

Dik Wolfson

De opkomst van het populisme en de snelle verschuivingen in kiezersvoorkeuren zijn redenen om na te gaan of de architectuur van ons openbaar bestuur voldoende vertrouwenwekkend en robuust is. Tegen de achtergrond van de val van het kabinet Rutte bespreekt dit artikel problemen met de vertrouwensrelaties in en om de politiek en oplossingsrichtingen die uitmonden in een nieuw bestuursmodel

1 Inleiding

Vertrouwen in de politiek speelt in een drietal fundamentele relaties die vragen om onderlinge koppeling: die tussen parlement en kabinet, ministers en ambtenaren, en burgers en overheid.

Sinds 1848 is de ministeriële verantwoordelijkheid de hoeksteen van ons staatsrecht. Bewindspersonen dienen het vertrouwen te genieten van de volksvertegenwoordiging. Zij fungeren als het staatsrechtelijke aangrijpingspunt voor de parlementaire controle (Scheltema et al. 1993: 6), en dienen de Staten-Generaal te allen tijde ‘juist’ te informeren. ‘Onjuist’ informeren kan leiden tot gedwongen vertrek. Of de soep zo heet gegeten wordt, hangt af van de vraag of hen in het specifieke geval iets substantieels te verwijten valt waarmee zij het vertrouwen van het parlement hebben geschonden. Hoewel de opportuniteit ook wel eens een rol speelt bij beslissingen over aftreden, blijft de grondregel dat de weging van de *staatsrechtelijke* informatieplicht met de *politieke* vertrouwensregel de balans bewaart tussen schuld en boete (Wolfson 2005: 23; Tweede Kamer 2001-2002).

De relatie tussen Kamers en kabinet mag zich verheugen in dagelijkse aandacht van de media, maar leidt af van die binnen de overheidsorganisatie en van het vertrouwen van burgers in de publieke dienstverlening. De beeldvorming bij de burger is gemêleerd: naast een groeiende waardering voor de belastingdienst als publieksvriendelijk en hulpvaardig apparaat is er bijvoorbeeld de frustratie dat pogingen om het UWV te ontdoen van het imago van een onneembaar bureaucratisch fort nog niet tot overtuigende resultaten hebben geleid.

2 *Fact-free politics* als bron van wantrouwen

Ook in de politiek spreken feiten niet voor zichzelf, en daarom is beleid altijd gebaseerd op een *interpretatie* van de werkelijkheid; in die zin is een begrip als ‘fact-free politics’ een modieus *buzz-word*. Het krijgt pas inhoud in de meer toegespitste betekenis van een beleid dat onmiskenbare feiten miskent en zichzelf tegenkomt als het bij voortschrijdend inzicht niet ten halve weet te keren maar ten hele blijft dwalen. Zo’n gedrag is fnuikend voor het vertrouwen in de politiek. Voorbeelden te over, maar ik beperk mij hier tot vier hoofdzaken waarin de kabinetten Balkenende en Rutte zijn tekortgeschoten: de schulden crisis, het woonbeleid, de arbeidsmarkt en de zorg.

Europa en de schulden crisis. Na Luxemburg heeft Nederland het meeste voordeel bij de Europese integratie. Lubbers en Kok hebben dan ook nooit de financiële bijdrage van Nederland aan de Unie aan de orde gesteld, in het volle besef dat dit onze invloed geen goed zou doen bij partners die ook wel zagen wat Nederland daar als handels- en transitoland allemaal voor terug kreeg. Die invloed was relatief groot, want Nederland heeft in de aanloop naar de euro vaak als oliemannetje gefungeerd in de cruciale relatie tussen Duitsland en Frankrijk (Szász 2001). De kabinetten Balkenende wisten die strategische lijn niet vast te houden; inzake Irak werd – anders dan door Duitsland en Frankrijk – aangeschurkt tegen de VS, en verder werd onze financiële bijdrage aan de Unie geagendeerd, zonder te zien hoe dat thuis een populistisch sentiment in de kaart speelde dat ‘Europa’ meer kost dan oplevert. Het gebrek aan inzet werd gedramatiseerd in de campagne voor de Europese verkiezingen van 2004: “Europa. Best belangrijk”. Bij zo weinig elan konden populistische ongestoord de drakentanden van Eurosceptis zaaien waaraan we ons nu bezeren.

Vanaf dag 1 miskende het kabinet-Rutte dat de oplossing van de crisis eerst en vooral een binnenlandse diepte-investering in het verwaarloosde draagvlak voor een krachtig Europa vereiste. Integendeel, het beweerde – in strijd met toen al bekende inzichten – dat het behoud van de euro de belastingbetaler niets zou kosten, in plaats van die kosten meteen te stellen tegenover de baten op termijn, en de speculanten af te dreigen. Daarmee voegde het zich in een collectief Europees falen van te weinig en te laat, en is het vertrouwen in politiek handelingsvermogen ernstig ondermijnd. Ook Nederland heeft de machtsovername van de financiële markten over zich heen laten komen.

Waarom nooit uitgelegd dat we de soevereiniteit over het begrotingstekort – in tegenstelling tot de keuzevrijheid binnen een structureel kader – al hebben ingeleverd toen we in het begin van de jaren zeventig met de gulden de Duitse mark gingen schaduwen ten behoeve van een evenwichtige groei? Andere landen in de EU liepen wat achter bij dat zelfinzicht, door geknoei met het stabiliteitspact te gedogen. Dat wil Europa nu eindelijk repareren en het is ons *eigenbelang* om dat te blijven steunen, niet alleen omdat een maximaal tekort van drie procent in Europa op ons – wat luidruchtige – aandringen en met brede parlementaire steun is afgespro-

ken, maar óók omdat de structurele groeiverwachting daar nog ver onder ligt. Na jaren van lamlendigheid was het dit voorjaar tijd voor een shocktherapie, zoals ook Lubbers en Kok die hebben toegepast na de tweede oliecrisis.

In een terugblik aan de hand van – in mijn ogen – onweerlegbare feiten waag ik hier de stelling dat het probleem van het Catshuisberaad niet zozeer gelegen was in de omvang van het pakket, maar in de wijze waarop de lasten vooral bij kwetsbare groepen werden gelegd. Nadat Wilders zijn eigen *cordon sanitaire* had opgetrokken, heeft het politieke midden ons verrast met een spectaculaire ingreep, bijgestaan door minister De Jager. Aan de belangrijkste structurele knelpunten is echter nog te weinig gedaan:

Het woonbeleid. Eerst maar weer de feiten. De ambtelijke werkgroep Wonen, van 2010, berekende de kosten van de aftrek van hypotheekrente op zo'n € 15 mld. per jaar, en van het sociale huurbeleid nog eens op zo'n € 10 mld aan subsidies. Bij de rente-aftrek is nog veel te halen. Het Catshuis-akkoord zag af van een substantiële uitruil tussen minder aftrek en meer marktconforme huren (waaronder minder scheefwonen) in een fatsoenlijk tijdpad, en verspeelde vast het wisselgeld van de overdrachtsbelasting. We kregen alleen de lege dop van het afschaffen van aflossingsvrije trajecten waar de banken zelf al mee bezig waren. Het Voorjaarsakkoord heeft een beginnetje voor een inhoudelijke beperking gemaakt, maar geen houdbaar perspectief geboden en daarmee de suggestie gewekt dat de discussie nu wel gesloten kan worden. Er is méér mogelijk en noodzakelijk, vooral in het topsegment, om tot een duurzaam fiscaal beslag te komen. Kies dan voor een helder tijdpad, en misschien ook voor een variabilisering van het huurwaardeforfait om het gat tussen oude en nieuwe gevallen wat te dichten. Met de daling van de huizenprijzen, waarin de verwachting van een beperking van de rente-aftrek al deels is verwerkt, daalt ook het forfait van de 'oude' kopers die de dans ontspringen. Dat is ook weer niet nodig; die knop kun je omhoog draaien, en bij vervroegde aflossing weer omlaag. Het huidige akkoord is nog te weinig duurzaam om rust te kunnen scheppen op de woningmarkt.

De arbeidsmarkt. Hier deelt de politiek verantwoordelijkheden met werknemers en werkgevers. Het was een moeilijke beslissing om naast het saneren van de ontslagbescherming ook nog het pensioenakkoord open te breken, maar áls je dat doet, doe het dan goed en ga zo snel mogelijk naar 67 jaar. Nu stijgen de lasten al met miljarden per jaar als gevolg van de snel groeiende levensverwachting. Stel nu eens dat we al in 2020 op ons 67^e jaar met pensioen zouden gaan en daarna (een deel van) die groei blijven volgen. Een straf tempo, ja, maar dan genieten we nog steeds aanzienlijk langer – en in betere gezondheid – van ons pensioen dan bij de invoering van de AOW, komen de aanvullende pensioenen weer op adem, voorkomen we afwenteling op een jongere generatie met relatief slechtere vooruitzichten dan de babyboomers van weleer en spelen we tijdig in op een mindere bevolkingsgroei. Nu het politieke midden is begonnen zichzelf opnieuw uit te vinden, zou het de vakbeweging sieren als zij opkomt voor álle werknemers. Ruil dat dan af tegen een

betere bescherming van flexwerkers, en schuif wat van de btw naar de hoogste schijf van de inkomstenbelasting.

De zorg. Willekeurige ingrepen als een remgeld op medicijnen en het afknippen van geestelijke gezondheidszorg zijn van de baan, maar een politieke visie op de wijze waarop de groei van de curatieve zorg en de verzorging andere belangen verdringt ontbreekt nog. Er valt niet langer te ontkomen aan een strak geregisseerd preventiebeleid met een verdere aanscherping van eigen verantwoordelijkheden voor gezondere levensgewoonten (RVZ 2010 en 2012; Donders en De Kam 2012). Dat ruikt naar paternalisme, maar dat deed de nu vergeten campagne voor meer hygiëne ook, nu meer dan honderd jaar geleden, en die heeft wel geholpen (Van der Woud 2010).

Tussenconclusie en hypothese. Een instabiele Unie schiept geen welvaart, maar stagnatie. Niettemin stoelt mijn onverbloemd pleidooi voor het respecteren van Europese afspraken meer op politieke dan op macro-economische overwegingen. Als de Europese Commissie landen in veel grotere problemen dan de onze nog wat soulaas geeft, is dat mooi meegenomen, maar als zelfs het rijke Noorden een ‘Wildersje’ doet op het moment dat er verantwoordelijkheid moet worden genomen, is het over en uit. Vraaguitval is een ellendige consequentie, maar de omvang daarvan hangt af van de lastenverdeling in de renteaftrek en/of de inkomstenbelasting, en van de mate waarin een meer structurele aanpak van onmiskenbaar onhoudbare ontwikkelingen in de levensverwachting en de zorg bijdragen aan een herstel van vertrouwen in politiek handelingsvermogen.

Op grond van deze overwegingen is mijn hypothese dan ook dat de euforie over het Voorjaarsakkoord snel zal wegebben als er na de verkiezingen niets beters uit de bus komt. De vlucht in *fact-free politics*, in btw-verhoging in plaats van meer evenwichtige lastenverdeling en afdoende hervormingen in de woningmarkt, de arbeidsmarkt en de zorg, is kenmerkend voor een dieper liggend probleem: het verwaarlozen van groot onderhoud aan de drie in de aanhef genoemde fundamentele vertrouwensrelaties in en om de overheid.

3 Bronnen van vertrouwen

Vertrouwen ontstaat uit de verwachting van wederkerigheid (Wolfson 2012). Van de Walle (2011: 315) onderscheidt drie bronnen van vertrouwen: berekening, informatie en identificatie. *Berekening* is in het spel als actoren beseffen dat ze maar beter betrouwbaar kunnen zijn omdat eerlijk het langst duurt. Denk daarbij terug aan de tijd van vóór de elektronische schermenhandel, toen de beurs nog bevolkt werd door hoeklieden met beduimelde orderboekjes en vingers in de lucht, die wisten dat ze maar één keer in de fout hoefden te gaan om hun reputatie en hun handel kwijt te zijn. Goede en *symmetrisch verdeelde informatie* schiept onderling vertrouwen op alle niveaus van beleid en uitvoering, zowel in het private als het pu-

blieke domein. Maar kenmerkend voor de complexiteit van de huidige netwerkstructuur van de overheid is nu juist dat informatie daarin asymmetrisch verdeeld is, want “different people know different things” (Stiglitz 2002: 469). Niet alleen politici, maar ook ambtenaren en burgers kunnen die asymmetrie strategisch gebruiken in calculerend gedrag als zij zich niet (meer) vereenzelvigen met het gevoerde beleid (Tummers 2011). In die situatie is de derde vertrouwensbron – *identificatie* van ambtenaren en burgers met een politiek leiderschap dat die asymmetrie wil doorbreken en herkenbaar streeft naar het evenwichtig bevorderen van als gezamenlijk ervaren belangen – van cruciale betekenis. Een belangrijke opdracht aan het politieke bestel in een rechtsstaat is dan ook gelegen in een inrichting van het openbaar bestuur die het bevorderen van vertrouwen in de politiek centraal stelt.

Toezicht achteraf is niet voldoende. Asymmetrische informatie is een bijproduct van de veelheid van spelers in de coördinatie van de moderne samenleving en schept ruimte voor *fact-free politics* als bron van wantrouwen. Dat inzicht zou richtinggevend moeten zijn voor een proces van bestuurlijke vernieuwing, want het betekent dat toezicht achteraf door de volksvertegenwoordiging een weliswaar noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde is voor een aanvaardbaar resultaat, en al ras onttaardt in hinderlijk volgen en een dramademocratie (Elchardus 2004). Buiten het vragenuurtje en de schriftelijke voorbereiding van wetsontwerpen zijn er door de Tweede Kamer in 2011 maar liefst 3055 schriftelijke vragen gesteld en 50 spoeddebatten gehouden, zonder dat die bestuurlijke drukte veel meer oplevert dan een kansje op wat vluchtige aandacht voor de vraagstellers in de media. De Tweede Kamer en recentelijk ook de Senaat maken tegenwoordig wel meer gebruik van het onderzoeks- en enquêterecht, maar dan ook weer *ex post*, nadat er een kalf verdronken is.

Juist omdat het parlement op de achterhand zit, komt de preventieve werking van het toezicht onder druk, zolang er geen vorm gegeven wordt aan inhoudelijke betrokkenheid van alle spelers *in de loop van het bestuurlijke proces* en door de hele kolom van beleid en uitvoering heen. Anders gezegd, er is dringend behoefte aan een sterkere endogenisering van tegenmacht en toezicht in een *tijdige* rekenschap. Herstel van vertrouwen vereist een inzet op individuele betrokkenheid om, de asymmetrie in informatie en percepties terug te dringen en de koppeling van de beleevingswerelden van burgers, actoren in de uitvoering en politici te versterken vóórdat het kalf verdrinkt. Daarbij vragen de bestuursstijl, het omgaan met informatie en het involveren van uitvoerende ambtenaren en burgers bijzondere aandacht.

4 Oplossingsrichtingen

De bestuursstijl. Er is een eerste stap gezet door de Commissie Van Lunteren (IBO 2004) die vaststelde dat de aandacht te veel uitgaat naar incidenten in plaats van de onderliggende structuren. Zij stelde voor om de secretarissen-generaal jaar-

lijks een managementverantwoording te laten opstellen waarin zij rekenschap afleggen over hun bedrijfsvoering, en met name van de wijze waarop de advisering aan ‘hun’ minister is ingericht en de politieke besluiten zijn uitgevoerd en verantwoord in een cyclus van planning en beheersing (Bordewijk en Klaassen 2011: 96-98). Zo kan er althans wat samenhang in de interne rekenschap komen, maar verder dan een magere bedrijfsvoeringsparagraaf in de departementale jaarverslagen zijn we nog niet gekomen. Daarnaast zijn methodieken als VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) en de talloze rapporten en initiatieven die een betere fasering van het beleidsproces beogen op zichzelf behartigenswaardig, maar ook daarmee is nog niets gedaan om de identificatie van ambtelijke frontlijnwerkers en burgers als coproductanten met het beleid te versterken.

Vertrekpunt van mijn analyse is de organisatiesociologische opvatting dat kenniswerkers (‘professionals’) in staat gesteld moeten worden om routines en regels te overstijgen in situationeel handelen (‘maatwerk’) als de omstandigheden dat vereisen: de chirurg die gevraagd is een bepaalde handeling te verrichten maar daarbij een complicatie tegenkomt, lost die situatie op zonder een werkbriefje te raadplegen. Terecht vraagt de overheid in advertenties om “academisch denkvermogen”. Maar eenmaal in dienst, wordt de kenniswerker nog te vaak ingekapseld in een cultuur van georganiseerd wantrouwen, waarin asymmetrische informatie spookbeelden oproept van calculerende burgers en uitsluitend door eigenbelang gedreven partners in netwerken. Het inzicht dat professionele organisaties ‘bottom-up’ dienen te worden aangestuurd om voluit profijt te kunnen trekken van de expertise van uitvoerders is verder doorgedrongen in parastatale sectoren als het onderwijs en de zorg dan in het openbaar bestuur, maar ook daar worden de mensen voor de klas en aan het bed gek gemaakt door managers en bestuurlijke drukte.

Hoe moet het dan wel? Eigentijds onderzoek laat zien dat kenniswerkers worden gemotiveerd door eigen verantwoordelijkheid, vertrouwen, identificatie met de doelstellingen van de organisatie en het gevoel daar aan bij te dragen. Overmatige bemoeienis leidt tot ‘motivation crowding out’ (Frey en Jegen 2001; Rainey 2003; Boardman en Sundquist 2009; Tummers 2011). Constructieve motivaties worden te weinig uitgebuit. Le Grand (2003: 64) benadrukt dan ook dat “the incentive structures of professional workers in the public sector should nurture individuals’ non-material concerns”. Terecht pleiten Van den Brink (2005) en vele anderen – waaronder Tjeenk Willink in een reeks van recente jaarverslagen van de Raad van State – voor meer handelingsvrijheid voor de kenniswerker. Verderop zal duidelijk worden hoe dat vorm kan krijgen in een nieuw bestuursmodel.

Omgaan met informatie. Een betrouwbaar en houdbaar beleid vereist dat de interne en externe informatie over een voornemen in de relevante context wordt geplaatst en zodanig gestructureerd dat er geen hoofdzaken of nieuwe ontwikkelingen over het hoofd worden gezien. Dat vereist een interactieve dialoog, horizontaal met partners in netwerken van belanghebbenden (‘stakeholders’), en verticaal tussen beleidsmakers, uitvoerders en – niet zelden – ook met en coproducerende burgers

(Alford 2009). Zo worden kokervisies en padafhankelijkheid vermeden – of althans wat verminderd – en ontstaat een lerende organisatie.

De praktijk is vaak nog anders. De traditionele bureaucratie communiceert slecht en neigt tot risicomijdend gedrag. Zo kan een argeloze vraag van een minister waarom iets zus of zo gedaan wordt op weg naar ‘beneden’ muteren in “zij wil het niet zo”, of wordt nadenken uitbesteed aan externe consultants zonder zelf te leren ondernemen. Het openbaar bestuur is meer afwachtend en risicomijdend geworden, mede onder invloed van de terreur van de nieuwe media waarin iedereen alles in twijfel kan trekken. Maar democratie is niet voor bange mensen. Democratisch leiderschap mag en moet ook agenderen, argumenteren, feiten onder ogen brengen, inspireren, eigen keuzes maken, en minder volgend of zelfs meer uitdagend naar de gunst van de kiezer dingen.

Doe meer zelf. De grote afhankelijkheid van consultants – die zelden of nooit aanspreekbaar zijn op wat ze aanrichten – ondermijnt de ministeriële verantwoordelijkheid en kost heel veel geld dat beter besteed kan worden aan het versterken van de eigen kennisinfrastructuur. Het is hoog tijd dat de unaniem aanvaarde motie-Halsema (Tweede Kamer 2003-2004), die de verslaving aan het uitbesteden van beleid aan de orde stelde, weer eens wordt afgestoofd; te meer omdat de indruk bestaat dat men zich ook in de keuze van consultants “liever laat leiden door de mening van ondeskundige bekenden dan door onbekende deskundigen”.¹

Begin nu eens met de eigen kennisfunctie overzichtelijk te clusteren in vijf domeinen: ‘people’ (SCP), ‘planet’ (PBL), ‘profit’ (CPB), aangevuld met een denktank voor openbaar bestuur en justitie en een versterkt Clingendael voor de buitenlandhoek (BuZa/OS en defensie). Ga ook door met het clusteren van adviesraden, naar het voorbeeld van de nieuwe Raad voor de Leefomgeving en de Infrastructuur, maar houd beleidstoetsing (planbureaus) en advisering (raden) uit elkaar en richt binnen de kennisclusters – en dus niet op de departementen – kleine, hoogwaardige kenniskamers in die zich richten op de transfer van expertise uit de wereld van het onderzoek naar het openbaar bestuur. Laat die kamers een deskundigenregister aanleggen van echte experts buiten de overheid die af en toe geraadpleegd kunnen worden (een paar goed gestructureerde gesprekken zijn vaak al genoeg om het goede spoor te vinden). Als je tóch het werk door een ander wil laten doen, probeer dan *in*besteding in plaats van *uit*besteding: haal de expertise tijdelijk in huis om met je eigen staf te sparren, dat zet de ramen open en verinnerlijkt wederzijds wat er wordt uitgewisseld. Steek je licht op bij de WRR, als algemene denktank voor – niet ván – het regeringsbeleid die veel ervaring heeft met inbesteding.

Een nieuw bestuursmodel. Een professionele overheidsorganisatie ontwikkelt het vermogen van haar medewerkers om relevante informatie te vergaren en te structu-

¹ Deze bon mot van twee topbankiers (Kalff en Verkoren 2012: 101) over de bankencrisis is te mooi om niet aan te halen, maar gold in de eerste plaats voor de beleidsvoering van de banken zelf. De overheid heeft over die crisis nu wél eens de juiste mensen gehoord, maar in de schuldencrisis niet geluisterd naar het advies om speculanten af te dreigen met een ruim bemeten noodfonds.

reren tot bruikbare kennis als basis voor situationeel handelen (maatwerk) in wederkerigheid van prestaties en tegenprestaties. Maatwerk om weer aansluiting te vinden bij de menselijke maat; mensen willen geen eenheidsworst, maar oplossingen die recht doen aan hun specifieke omstandigheden en voorkeuren. Wederkerigheid – en rekenschap – niet alleen omdat alleen de zon voor niets opgaat, maar ook om vertrouwen te wekken tussen netwerkpartners in beleid en uitvoering, en tussen uitvoerders en burgers. Maatwerk, wederkerigheid en rekenschap krijgen gestalte in een model van situationeel contracteren.

In het situationele contract zijn rechten verankerd in de wet, maar zijn uitkeringen of ondersteunende faciliteiten afhankelijk van het nakomen van gemaakte afspraken over een passende, traceerbare en geïndividualiseerde tegenprestatie, op straffe van *uitsluiting*. De kern van de oplossing is gelegen in het onderscheid tussen *rechten* krachtens de wet, en de *toegang* daartoe op basis van toetsbare tegenprestaties in maatwerk.

Contracten krijgen vorm in een gelaagd opdrachtgever-opdrachtnemermodel (Breton 1995; Van Slyke 2007) waarin prestaties en contraprestaties worden afgestemd op verschillen in kennen en kunnen die, waar dat passend is, in natura worden uitgeruild. Zij zijn een bepaalde verschijningsvorm (*species*) van de algemene categorie (*genus*) van transacties. Net zoals alle andere transacties worden vorm en inhoud van situationele contracten bepaald door drie elementen: (1) het *object* van de ruil (bijvoorbeeld de toegang tot een uitkering), (2) de *institutionele omgeving* waarin transacties tot stand komen en (3) de *actoren* die daarbij betrokken zijn (Cornelisse and Thorbecke 2010: 20-31). Een belangrijk kenmerk van de elementen (2) en (3) is dat situationele contracten de bestuurlijke keten van beleid en uitvoering integreren in een endogene uitwisseling van informatie en specificatie van verantwoordelijkheden die alle betrokkenen bij de les houdt, informatie-asymmetrie terugdringt, *fact-free politics* ontmaskert, burgers involveert en bijdraagt aan vertrouwen in de politiek.²

Op beleidsniveau komt wetgeving tot stand en worden uitvoeringsprotocollen geformuleerd in algemene maatregelen van bestuur en beschikkingen die van tijd tot tijd worden aangepast op basis van terugkoppelingen uit de praktijk. Op de verschillende niveaus van uitvoering ontwikkelen managers en gevalshandelaars ieder op hun beurt hun eigen mandaten, ter goedkeuring van hun opdrachtgevers. Op de werkvloer worden individuele cliënten in coproductie betrokken bij maatwerk, in een aanpak die beoogt een evenwicht te vinden tussen eisen van doelmatigheid, doeltreffendheid, legitimiteit en rechtvaardigheid als rivaliserende criteria van goed bestuur.

In termen van doelmatigheid en doeltreffendheid dwingt de sanctie van uitsluiting mensen om het achterste van hun tong te laten zien (hun voorkeuren te openbaren). Zij verkleint de informatie-asymmetrie in de hele kolom van beleid en uitvoering, en vermindert de ruimte voor onbedoelde aanspraken uit hoofde van strategisch gedrag. Ook in traditionele regelgeving worden aan rechten wel voor-

² Zie Wolfson 2012, voor een meer uitvoerige methodologische onderbouwing).

waarden verbonden, maar de nakoming daarvan is vaak slecht traceerbaar en afdwingbaar zolang er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt. Het situationele contract expliciteert wederzijdse verplichtingen in termen van toetsbare afspraken en straft het morele risico van calculerend gedrag af. Verslaglegging over wat is afgesproken dient als vertrekpunt voor tweede opinies, *mediation* en een mogelijk beroep op de rechter in geval van conflicten. De voorwaarde van een passende tegenprestatie “takes the guile out of self-interest” (Williamson 1996), en ondersteunt de houdbaarheid van goede voorzieningen. Zonder *checks and balances*, las ik eens in *The Economist*, loopt het sociale beleid vast in “*all cheques, and no balances*”.

In termen van legitimiteit en rechtvaardigheid is het model gebaseerd op de *capability*-theorie van Sen (2009) en Nussbaum (2011) die benadrukt dan de cognitieve, psychologische en sociale vaardigheden om iets van hulpbronnen en levenskansen te maken sterk verschillen binnen ogenschijnlijk homogene maatschappelijke categorieën. Compenserende rechtvaardigheid streeft daarbij naar het in vergelijkbare mate ongelijk behandelen van ongelijke gevallen (Wolfson 2003). Wie oog heeft voor verschillen in zelfredzaamheid neemt veel onbehagen, vervreemding en wantrouwen weg.

Een vroege toepassing is de Wet verbetering poortwachter, ontwikkeld na de WAO-crisis van 1991. Vertrekpunt is een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De overheid verzekert, laat een poortwachter de toegang bewaken met de eis van een toetsbare tegenprestatie, prikkelt op de juiste plekken en verschaft re-integratiebudgetten. Als tegenprestatie vereist zij dat werkgevers, werknemers en onderling concurrerende re-integratiebedrijven actief naar werk zoeken. Individuele inspanningen worden vastgelegd in een logboek, dat informatie verschaft voor het geval toch een uitkering moet worden aangevraagd. Als de werkgever tekort is geschoten, is die verplicht het loon langer door te betalen. Zit de werknemer fout, dan krijgt die geen uitkering (hooguit bijstand, al worden rechtsposities beschermd met een recht op een tweede opinie). Re-integratiebedrijven moeten resultaten laten zien, anders verliezen ze hun contract.

Met deze aanpak is het oneigenlijk gebruik van de WAO, dat onder het oude regime werd geschat op 42 procent, was twee jaar na invoering al vrijwel geëlimineerd (CPB 2009; Wolfson 2012). Andere toepassingen zijn gevonden in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (gebaseerd op het genoemde compensatiebeginsel), de wet Werk en Bijstand en het tweede prestatiecontract met de politie, dat van onderop is voorbereid. Ook in de zorg beginnen noties van conditionaliteit en wederkerigheid post te vatten (RVZ 2012). Uiteraard zal de verdere introductie van deze werkwijze, zoals ieder groot project, geleidelijk moeten worden ingevoerd, leidend van de goede ervaringen die daar inmiddels mee zijn opgedaan. De voordelen slaan uiteindelijk neer in een combinatie van meer disciplinerende werking, vertrouwen, betrokkenheid in directe democratie (Wolfson 2010) en lagere kosten (Alford 2009: 175).

Domeinbeperkingen en transactiekosten. Veralgemeinerend biedt het situationele contract mogelijkheden in al die gevallen waarin de maatschappelijke kosten

van uitsluiting lager zijn dan de maatschappelijke kosten van regulering, en asymmetrische informatie kan leiden tot strategisch gedrag. Niet uitsluitbare, puur collectieve goederen, zoals preventieve gezondheidszorg of defensie, zullen vrij toegankelijk moeten blijven voor iedereen. Ook wordt niet individueel onderhandeld over aan het bestuur gedelegeerde ordenende en administratieve routines, zoals verkeersregels, de afgifte van geboortebewijzen of het toekennen van cijfers in het onderwijs. Anders gezegd, de toepassing blijft beperkt tot situaties waarin asymmetrische informatie *rent seeking* en *shirking* kan uitlokken.

Om transactiekosten te beperken wordt wat ‘passend’ is globaal omschreven in protocollen van goed bestuur en ‘down the line’ verbijzonderd in routines en mandaten met vrijheidsgrenzen (pas-toe-of-leg-uit) voor uitvoerders. De effectiviteit van het systeem wordt periodiek bekeken in onafhankelijke visitaties van zowel de waardering aan de vraagzijde als de doelmatigheid aan de aanbodzijde (Shapiro en Guston 2007). De verantwoordelijke minister behoudt de verantwoordelijkheid voor het systeem en het daarbij passende aanwijzingsrecht. Zo blijft de uitvoering “under the shadow of authority” (Sharpf 1997: 197).

Disciplinerende werking; vergelijking met ‘marktwerking’. Maatwerk doet recht aan verschillen in middelen, capaciteiten, behoeften en voorkeuren, zoals die in overleg met de gevalsbehandelaar zijn gebleken. Het situationele contract combineert daarbij het beste van hiërarchieën en markten. Het hiërarchische aspect van het situationele contract is dat de sanctie van uitsluiting een disciplinerende werking heeft. De burger die zijn afspraken niet nakomt, verliest zijn ondersteuning. Anderzijds wordt de kenniswerker die niet presteert gekort in zijn mandaat en op minder uitdagende taken gezet, en wordt de verdeling van verantwoordelijkheden binnen het bestuurlijke netwerk in de loop van het proces gespecificeerd en geactualiseerd.

De analogie met de markt blijft beperkt tot voorkeursidentificatie en zelfselectie van vragers die willen ‘meedoen’ en aanbieders die bereid zijn naar creatieve oplossingen te zoeken. Anders dan bij ‘marktwerking’, betaalt de gerechtigde geen prijs, ook geen ‘inkomensprijs’ die ontmoedigt en in een armoedeval lokt door te stijgen als de financiële situatie verbetert. Tot het onwenselijke of onmogelijke wordt niemand gehouden. Als tegenprestaties functioneren *toetsbare inspanningsverplichtingen* die – alweer anders dan ter markt – in het bestuurlijke proces zijn afgestemd op verschillen in kennen en kunnen, in een streven om het ongelijke in vergelijkbare mate ongelijk te behandelen, en bijvoorbeeld dus ook op nul gesteld kunnen worden.

5 Samenvatting, discussie en conclusie

Opgejaagd door populisme, snelle verschuivingen in de kiezersvoorkeur, *self-styled* deskundigen in de nieuwe media en een verruwing van de politieke discussie heeft het openbaar bestuur op Rijksniveau zichtbare moeite om het voortouw te nemen in

de discussie over de grote vragen van deze tijd en de feiten die er toe doen. Veel wordt te lang op zijn beloop gelaten, zoals onze toekomst in Europa, de vastgelopen woningmarkt, de imperfecties op de arbeidsmarkt en de almaar uitdijende kosten van de zorg.

De veelheid van actoren die het beleid (proberen te) beïnvloeden schept ruimte voor asymmetrische informatie en vormen van *fact-free politics* die het vertrouwen van burgers in de politiek uithollen. Beleidsinformatie wordt pas als betrouwbaar ervaren als mensen zien dat *berekening* (uitvretergedrag) wordt afgestraft, en *identificatie* met beleid vereist dat burgers zich gehoord en betrokken voelen. Dit artikel daagt uit om wantrouwen van onderop – want daar zit het populistische ongenoegen – te bestrijden met het bieden van maatwerk en betrokkenheid in de basale relatie tussen individuele burgers en kenniswerkers in de frontlijn. Dat vereist dan, op zijn beurt, weer dat frontlijnwerkers ruimte krijgen – gemandateerd zijn – om dat maatwerk te leveren. Dit artikel citeert bronnen uit de gedragseconomie die aangeven dat uitvoerende ambtenaren daar ook behoefte aan hebben en door geïnspireerd worden. Kortom, denk vanuit de burger, stimuleer burgerschap en bestrijd oneigenlijk gebruik door een passende tegenprestatie te vragen in transparant maatwerk en door ervaringen terug te laten koppelen in een lerende organisatie. Dring de vrijblijvendheid terug, en houd ieder aan zijn *eigen* verantwoordelijkheid.

Op zichzelf is dat niet nieuw, want in het onderwijs en in de gezondheidszorg ligt het zwaartepunt van bevoegdheden en vertrouwensrelaties al van oudsher op uitvoeringsniveau, in de klas en aan het bed. Maar het toepassingsbereik laat zich verbreden, in de sociale zekerheid, in een geïntegreerd zorgmodel (RVZ 2010; RVZ 2012), maar ook in bestuurlijke trajecten, zoals in het van onderop ontwikkelen en als mandaat goedkeuren van prestatiecontracten. Bij de toenemende professionalisering van het uitvoeringsapparaat zal de bestuurlijke vernieuwing verder moeten reiken dan een inhaalslag op het stuk van de ICT en de op zichzelf wenselijke overdracht van een reeks bevoegdheden aan lagere overheden: er is dringend behoefte aan meer betrokkenheid van uitvoerders en burgers.

Een overheid die situationeel contracteert, integreert de belevingswerelden van beleid (politiek), bestuur (management) en burgerschap, legt verantwoordelijkheden vast en informatiseert, uit terugkoppeling, het toezicht endogeen. Schumpeter (1954: 250-268) heeft al lang geleden gewaarschuwd dat de identificatie van de kiezer met de politiek als hoeder van het publieke belang in een klassiek, ongedifferentieerd *contract social* als uitdrukking van de volkswil een achterhaald beeld is (“oil taken from eighteenth-century jars”: 253). In ons land is dat pas goed duidelijk geworden met het wegvallen van de zuilen en het verschrompelen van de ideologieën. In een omgeving van divergerende leefstijlen is het hoog tijd om de weg naar de kiezer terug te vinden in een meer rechtstreeks en geïndividualiseerd contact.

Het situationele contract biedt daartoe een structuur. Coproductie van voorzieningen verbetert niet alleen de aansluiting van het aanbod aan de vraag, maar ook de identificatie van burgers met het beleid als bron van vertrouwen en als vorm van directe democratie. Door de hele keten van beleid en uitvoering worden actoren in

coproductie met hun verantwoordelijkheden geconfronteerd, niet pas achteraf, maar endogeen, in de loop van het proces. Aan de vraagzijde krijgen burgers en uitvoerders meer zicht op rechten, vrijheidsgrenzen en verplichtingen; aan de aanbodzijde kunnen opdrachtgevers ongewenste ontwikkelingen niet meer ongestraft op hun beloop laten als de resultaten uit terugkoppeling aanpassing van wetten, protocollen en mandaten indiceren. Zo blijkt vertrouwen in de politiek een zaak van symmetrische informatie en wederkerigheid, zowel in constructieve en consensuele berekening als in identificatie.

Key words

Vertrouwen
Asymmetrische informatie
Procesbeheersing
Systeemontwikkeling
Participatie

Auteur

Dik Wolfson is emeritus economie. De auteur dankt Peter Cornelisse, Henk Klaassen en onbekende referenten voor hun commentaar op een eerdere versie.

Literatuur

- Alford, J., 2009, *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co -Production*, Oxford: Palgrave MacMillan.
- Boardman C., en E. Sunquist, 2009, Toward understanding work motivation: worker attitudes and the perception of effective public service, *American Review of Public Administration*, vol. 39(5): 519-35.
- Bordewijk, P. en H. Klaassen, 2011, *Begroten met beleid*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Breton, A., 1995, Organizational hierarchies and bureaucracies, *European Journal of Political Economy*, vol.11(3): 411-40.
- Brink, G. van der, et.al., 2005, *Beroepszeer*. Amsterdam: Boom/Christen Democratische Verkenningen, Zomernummer.
- Cornelisse, P.A., en E. Thorbecke, 2010, *Exchange and Development*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Donders, J.H.M., en C.A. de Kam (eds.), 2012, *Zorg verzekerd? Naar een houdbare financiering voor de gezondheidszorg*, Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Elchardus, M., 2004, *De dramademocratie*, Tiel: Lannoo.
- Frey, B.S., en R. Jegen, 2001, Motivation crowding theory: a survey of empirical evidence. *Journal of Economic Surveys*, vol. 15(5): 589-611.
- IBO 2004, *Verantwoordelijkheid en verantwoording*. Eindrapport van de werkgroep Regeldruk en Controletoeren, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 3.
- Kalff, D., en H. Verkoren, 2012, *De Nieuwe Bank*. Alternatieve grondslagen voor een onmisbaar instituut, in: F. Becker, M. Hurenkamp en P. Kalma (eds.), *Lessen uit de Crash. Een antwoord op de financiële crisis*, Amsterdam: Bert Bakker, 89-109.
- Le Grand, J., 2003, *Motivation, Agency and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Nussbaum, M.C., 2011, *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. Cambridge: Belknap Press.
- Rainey, H.G., 2003, *Understanding & Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.
- RVZ (Raad voor de Volksgezondheid & Zorg), 2010, *Zorg voor je gezondheid! Gedrag en gezondheid: de nieuwe ordening*, www.rvz.net. RVZ (Raad voor de Volksgezondheid & Zorg), 2012, *Redzaam ouder. Zorg voor niet-redzame ouderen vraagt om voorzorg door iedereen*, www.rvz.net.
- Scheltema, M. et al., 1993, *Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Schumpeter, J.A., 1954, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 4e editie, Londen: Allen & Unwin.
- Sen, A.K., 2009, *The Idea of Justice*, London: Allen Lane.
- Shapiro, S., en D. Guston, 2007, Procedural control of the bureaucracy, peer review and epistemic drift, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17(4): 535-51.
- Sharpf, F.W., 1997, *Games Real Actors Play*. Boulder: Westview Press.
- Slyke, D.M. van, 2007, Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17(2): 157-87.
- Stiglitz, J., 2002. Information and the change in the paradigm in economics (Nobel Lecture), *American Economic Review*, vol. 92(3): 460-501.
- Szász, A., 2001, *De euro: politieke achtergronden van de wording van een munt*, Amsterdam: Mets en Schilt.

- Tummers, L., 2011, Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 77(3): 555-81.
- Tweede Kamer, 2001-2002, Reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet, Brief van de minister van BZK, 28 362, nr. 2.
- Tweede Kamer, 2003-2004, Motie van het lid Halsema 29 508, nr. 3.
- Walle, S. van de, 2011, New Public Management: restoring the public trust through creating distrust?, in: T. Christen en P. Laegreid (eds.), *Ashgate Research Companion to New Public Management*, Aldershot: Ashgate, 309-320.
- Williamson, O.E., 1996, *The Mechanisms of Governance*, Oxford: University Press.
- Wolfson, D.J., 2012, Situational contracting: building reciprocity between rights and obligations, *Governance*, (te verschijnen als Early View vanaf 11 juli)
- Wolfson, D.J., 2010, Dreaming of a properly informed democracy, in: R.J. In 't Veld (ed.), *Towards Knowledge Democracy*, Berlin: Springer: 37-48.
- Wolfson, D.J., 2005, Transactie als bestuurlijke vernieuwing, WRR Verkenning nr. 9, Amsterdam: University Press.
- Wolfson, D.J., 2003, Rechtsbescherming in de transactiestaat, *Nederlands Juristenblad*, vol. 78(19): 958-965. www.njb.nl
- Woud, A. van der, 2010, Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de 19^e eeuw. Amsterdam: Bert Bakker.

Over falend en succesvol parkeerbeleid

Jos van Ommeren

De overheid kan de welvaart verhogen door het parkeerbeleid te verbeteren. Het huidige belastingsysteem stimuleert dat bedrijven gratis parkeerruimte aanbieden aan hun werknemers en dat leidt tot inefficiënt ruimtegebruik, is slecht voor het milieu en bevordert files. Het verminderen van het aantal parkeervergunningen en het duurder maken van parkeervergunningen in gebieden met wachtlijsten zijn manieren om de welvaart te bevorderen. Toch is het Nederlands parkeerbeleid ook succesvol: het zoeken naar parkeerplaatsen gebeurt in het algemeen weinig, behalve in woonwijken van grote steden.

1 Inleiding

De economische wetenschap concentreert zich op de markt voor schaarse goederen. Het standaardvoorbeeld is een consumptiegoed, bijvoorbeeld een fiets. Maar de economische wetenschap probeert ook inzicht te krijgen in goederen die niet direct met materiële consumptie te maken hebben, zoals bijvoorbeeld gezondheid en cultuur. Stedelijke economen houden zich vooral bezig met ruimte. Ook ruimte is schaars. Huizen, wegen en parken zijn voorbeelden van ruimtegebruik. Stedelijke Economie is volop in ontwikkeling de laatste vijftig jaar, met als grote voorloper Von Thünen, die 150 jaar geleden de basisprincipes van de Stedelijke Economie formuleerde.

Binnen steden uit de vraag naar ruimte zich in verschillende gedaanten. De belangrijkste categorieën zijn woonruimte, bedrijfsruimte en openbare ruimte. Ik zal mij hier richten op auto parkeren. Parkeren is belangrijk voor huishoudens, bedrijven en voor de overheid die grote delen van de openbare ruimte voor exclusief gebruik aan autobezitters aanbiedt.

Is parkeren belangrijk genoeg om te bestuderen? Een beetje spottend durf ik te stellen dat het onderwerp parkeren te vaak geparkeerd is. Niemand weet hoe groot de Nederlandse markt voor parkeren is, maar het gaat om grote bedragen. Zelf houd ik het op 5 tot 10 miljard euro, maar de kans is groot dat ik er een miljard of zo naast zit. Voor diegene die minder het belang ziet in een getal met veel nullen, kan ik het ook anders formuleren.

¹ Deze tekst is een ingekorte versie van mijn oratie, uitgesproken op 30 mei 2012 aan de Vrije Universiteit.

Wist u dat het huidige belastingsysteem in feite subsidies geeft aan werknemers die parkeren bij de werkgever? Dat er ziekenhuizen zijn waar patiënten flink moeten betalen voor parkeren, terwijl personeel wel gratis parkeert? Dat dit met de belasting te maken heeft? Dat zoeken naar parkeerruimte een grote ergernis is? Oké, dat is algemeen bekend. Dat Nederland, vergeleken met andere landen, een relatief efficiënt parkeerbeleid heeft? Dat binnen de ring van Amsterdam het gebruik van de auto gedaald is de afgelopen twintig jaar? Dat vergeleken met andere steden files in Amsterdam vrij beperkt zijn? Mijn vermoeden is dat dit grotendeels op het conto kan worden geschreven van het goede parkeerbeleid van de gemeente Amsterdam. Dit beleid blijkt de samenleving weinig te kosten maar wel veel op te leveren. Dit is de crux van mijn oratie: een goed parkeerbeleid kost de samenleving weinig in termen van geproduceerde goederen, maar levert veel op in termen van efficiënt gebruik van openbare ruimte en tijd. Het is ook weinig risicovol. Vergelijk dit eens met dure investeringen in infrastructuur waar helaas vaak het omgekeerde voor geldt.

Het is niet de taak van de wetenschap om te speculeren, maar juist om relevante stellingen te formuleren en deze te onderbouwen. Ik zal mij daarom beperken tot het samenvatten van een aantal parkeerstudies die ik samen met collega's heb uitgevoerd.

Eerst wat theorie. Zoals bekend, niets is zo praktisch als een goede theorie. In zijn allereenvoudigste vorm stelt de economische wetenschap dat de economische waarde die een gebruiker toekent aan een goed minstens gelijk moet zijn aan de kosten die het met zich meebrengt om dit goed te produceren. Als dit niet het geval is, dan wordt er verlies gedraaid op dat goed. Merk op dat het begrip 'kosten' ruim gedefinieerd moet worden, en ook externe en alternatieve kosten omvat. Voorbeelden van externe kosten zijn files, maar ook schade aan milieu.

De alternatieve kosten van ruimte zijn de kosten die gemaakt worden, omdat iemand anders de ruimte niet kan gebruiken. Het begrip 'alternatieve kosten' is van groot belang om efficiënt grondgebruik te begrijpen. Het gebruik van grond door één bepaalde parkeerder voorkomt dat iemand anders die ruimte gebruikt. Een niet-geheel hypothetisch voorbeeld. Stel dat een organisatie, bijvoorbeeld het VU medisch centrum, een ondergrondse parkeerruimte bouwt voor € 1000,- per parkeerplek per jaar. Let op, € 1000 per jaar klinkt veel, maar in de werkelijkheid zijn de kosten hoger. De werknemers zijn bijvoorbeeld bereid € 4,- per dag, dus ongeveer € 800,- per jaar te betalen. Een verlies van € 200,- dus. Dit verlies ontstaat onafhankelijk of de werknemers niets, € 100,- of zelfs € 800,- betalen.

Stel nu dat er niet meer parkeerplaatsen gebouwd kunnen worden. Verder zijn andere personen, bijvoorbeeld bezoekers van de organisatie, bereid om € 1700,- per jaar te betalen, maar er is geen plaats voor hen. De alternatieve kosten zijn dan € 1700,-. Het verlies van het niet aanbieden van deze ruimte aan bezoekers kost de samenleving dan € 900,-.

Het is opvallend voor de econoom dat de overheid regelmatig een beleid voert waarbij de economische waarde van parkeerruimte negatief is. De economische wetenschap kijkt hier normatief tegenaan, en keurt dit in het algemeen af. Dit leidt

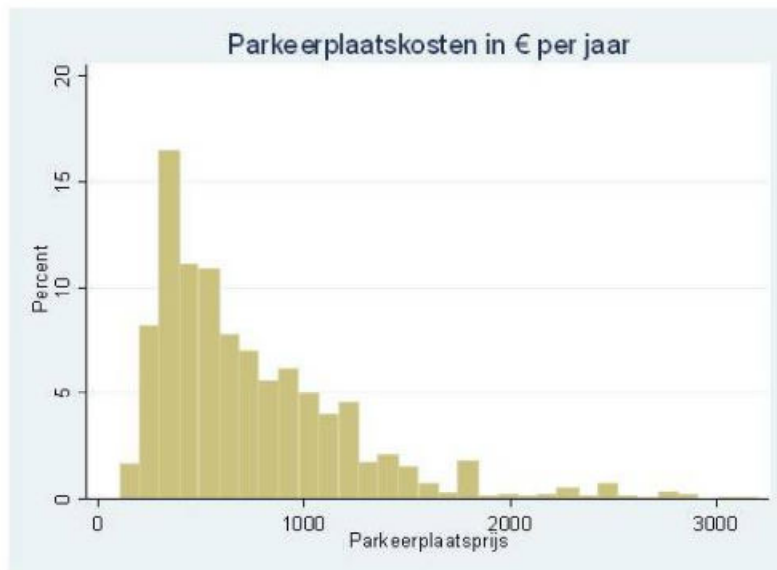
tot ‘verspilling’. Om een woord met een meer Bijbels karakter te gebruiken: dit is ‘zonde’. Enkele realistische voorbeelden.

2 Parkeren bij bedrijven

Veel bedrijven bieden werknemers gratis parkeerruimte aan. Deze bedrijven betalen natuurlijk wel voor deze ruimte. Ruimte is nooit gratis. Zie hier, bijvoorbeeld, de jaarlijkse huurprijs per parkeerplaats voor 2000 kantoorpanden in Nederland (Van Ommeren en Wentink 2012)

Een parkeerplaats kost gemiddeld ongeveer € 700,- per jaar. De kosten variëren van enkele honderden tot 3000 euro. In Amsterdam betalen werkgevers gemiddeld € 1500,-. Het gratis aanbieden van parkeerplaatsen veroorzaakt een probleem voor de econoom. Is de economische waardering van een parkeerplaats voor alle werknemers inderdaad zo hoog? Het is waarschijnlijk dat een groot aantal werknemers minder wil betalen voor de parkeerplaats dan de kosten gemaakt door het bedrijf.

Figuur 1 Parkeerplaatskosten per jaar (in euro's)



Waarom vraagt een werkgever eigenlijk geen volledige vergoeding voor de gemaakte kosten van de parkeerplaats? Eén van de redenen is dat werknemers wél loonbelasting moeten betalen over hun loon, maar niet voor het gebruik van de parkeerplaats. Dit geeft werkgevers een sterke stimulans om parkeerplaatsen gratis aan te bieden voor privégebruik. De term ‘privégebruik’ moet hier benadrukt worden. Woon-werkverkeer is een privé aangelegenheid en parkeren dus een consumptiegoed. Merk op dat economen en juristen vaak verschillend naar maatschappelij-

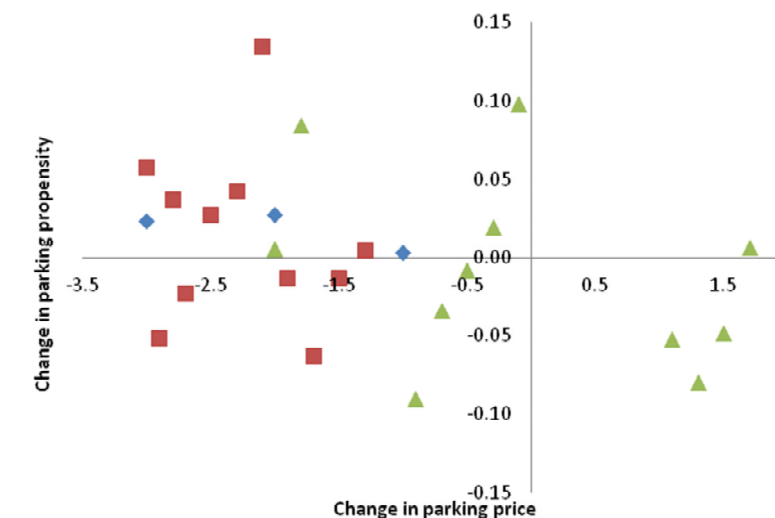
ke fenomenen kijken. Dat is hier niet het geval. Juristen en economen kijken op dezelfde manier naar dit maatschappelijk verschijnsel. In het belastingsysteem wordt een strikt onderscheid gemaakt naar goederen die productief zijn, bijvoorbeeld een bureaustoel die de werkgever gratis kan verstrekken voor gebruik, en consumptieve goederen die de werkgever niet gratis mag verstrekken, zoals een horloge. De conclusie is dus dat er een fout zit in het Nederlandse belastingsysteem wat betreft het parkeren.

Een andere reden dat bedrijven gratis parkeerruimte aanbieden is dat de lokale overheid soms oplegt dat er een minimum aantal parkeerplaatsen wordt gebouwd. Gelukkig is het niet zo erg als in de VS, waar het minimum aantal vereiste parkeerplaatsen bijna gelijk is aan het aantal werknemers. Een minimum is in het algemeen moeilijk te rechtvaardigen. Ook dit stimuleert werkgevers om geen geld te vragen voor parkeerplaatsen, want ze hebben er eerder te veel dan te weinig. Deze minimumregels moeten dus direct worden afgeschaft.

In verschillende studies heb ik het welvaartsverlies van het gratis aanbieden van parkeerplaatsen proberen in te schatten. De ene studie concentreert zich op parkeren bij één ziekenhuis, Bronovo in Den Haag (Van Ommeren en Russo 2010); de andere concentreert zich op eerdergenoemde kantoorpanden (Van Ommeren en Wentink 2012). Beide studies concluderen dat het gratis, of onder de kostprijs, aanbieden van parkeerplaatsen aan werknemers leidt tot extra vraag naar parkeerruimte. Ongeveer 10 tot 20% van de uitgaven aan parkeren door Nederlandse bedrijven blijkt weggegooid geld te zijn, omdat de ruimte niet efficiënt wordt gebruikt. De maatschappelijke schade is minstens € 200 miljoen euro per jaar en waarschijnlijk meer. Hier bovenop komen nog de extra kosten van files, milieu en dergelijke.

Laat ik eerst inzoomen op de studie bij Bronovo. Bij Bronovo moesten werknemers tot april 2008 voor parkeren betalen. Het opvallende is dat na april 2008 werknemers alleen moesten betalen op de drukke dagen, tot maximaal drie euro per dag, terwijl de rustige dagen gratis werden. Dit is goed beleid: het voorkomt de piekvraag naar parkeerplaatsen. Van dit soort beleid kunnen andere organisaties nog heel wat leren.

Het blijkt dat als de prijs om te parkeren voor werknemers hoger wordt, de kans dat een werknemer parkeert daalt. Als het ziekenhuis op piekdagen 1 euro per dag vraagt om te parkeren, dan blijkt dat de vraag met ongeveer 2 procent vermindert. De kosten per parkeerplaats zijn natuurlijk vele malen hoger dan 1 euro per dag. Dat de kosten hoger zijn is ook te zien aan het bedrag van € 8,50 per dag dat aan patiënten gevraagd wordt. Het Nederlandse belastingsysteem maakt het Bronovo in feite onmogelijk om een kostendekkend tarief te vragen aan werknemers en wordt dus aangemoedigd te dure parkeerplaatsen te bouwen voor werknemers die graag met de auto komen. Dit moet veranderd worden. Wil de overheid echt dat ziekenhuizen geld steken in gezondheidszorg, of in dure parkeerplaatsen?

Figuur 2: Parkeerprijs en gemiddelde parkeerkans (verandering over de tijd) voor Bronovo

Toelichting: ▲ verwijst naar veranderingen tussen piekdagen (dinsdag en donderdag); ■ verwijst naar veranderingen tussen rustige dagen (maandag, woensdag en vrijdag); ◆ verwijst naar veranderingen tussen verschillende piek en rustige dagen (na 1 april 2008).

Wat gebeurt er als alle bedrijven die in kantoorpanden zitten het volledige bedrag dat ze betalen voor de parkeerplaats doorberekenen aan hun werknemers? Het blijkt dan dat de vraag naar parkeerplaatsen met 20 tot 30% daalt. Met andere woorden, een aanzienlijk deel van de parkeerplaatsen is het resultaat van een foutje in het belastingstelsel. Een foutje met grote consequenties voor ons allemaal.

Het is duidelijk dat de huidige situatie onwenselijk is. De vraag is nu of het beter kan zonder het administratief te ingewikkeld te maken. Hier enkele voorbeelden:

Een werkgeversheffing is een mogelijkheid. Dit is voorgesteld, maar niet ingevoerd, in Nottingham in Engeland. Dit betekent dat werkgevers een bepaald bedrag betalen per parkeerplaats. Een goed alternatief is een werknemer inkomstenbelasting laten betalen voor gratis parkeren. Zie bijvoorbeeld in Singapore, waar werkt het heel goed. In Singapore betalen de meeste werknemers voor parkeren bij de werkgever. Het is ook ingevoerd in Zweden. Daar werkt het niet in praktijk omdat de belastingregels niet worden nageleefd.

Niemand houdt van belasting betalen. Ik ook niet. Belastingregels leiden ook tot veel administratieve rompslomp. Kunnen we het niet makkelijk maken? Ik denk van wel. Het simpelste is om grote organisaties, bijvoorbeeld met meer dan 200 werknemers, te verplichten de volledige kosten van parkeren door te berekenen aan werknemers. Begin bij overheidsorganisaties die deze extra administratieve handeling makkelijk aankunnen. Het zijn ook organisaties met een voorbeeldfunctie. Het is toch te gek voor woorden dat in deze tijden van bezuinigingen er een stimulans

wordt gegeven aan overheidsinstanties om zeer dure parkeerplekken te bouwen die dan voor een fractie van de kosten aan medewerkers, bijvoorbeeld hoogleraren, worden gegeven? Deze organisaties geven toch ook geen auto van de zaak, terwijl dat fiscaal gezien ook voordelig is voor deze organisaties?

3 Het zoeken naar een parkeerplaats

Het zoeken naar een parkeerplaats buiten woonwijken. Het zoeken naar een parkeerplaats is een grote ergernis, dat weet iedereen. Ik wil echter benadrukken dat het in Nederland om een beperkt probleem gaat. De statistieken hierover zijn namelijk tamelijk ontvullend, zoals recent onderzoek laat zien (Van Ommeren et al. 2012). Ik concentreer mij hier op het zoeken naar parkeerplaatsen voor heel Nederland, uitgezonderd woonwijken. Het blijkt dat de zoektijd gemiddeld slechts 36 seconden is. Bij 70% van de verplaatsingen wordt er helemaal niet gezocht. In slechts 6% van de verplaatsingen wordt er meer dan een minuut gezocht. Die 1 minuut zoeken moet trouwens niet gebagatelliseerd worden. Deze 1 minuut zoeken leidt ook tot een langere looptijd naar de plek van bestemming en een hoop ergernis.

Tabel 1. Zoeken naar een parkeerplaats

Niet gezocht	70%
1 minuut	24%
2 minuten	4%
3 minuten	1%
Meer dan 3 minuten	1%
Totaal	100%

Bron: Van Ommeren et al. (2012).

Het blijkt lastig om zoektijd goed te voorspellen, tenminste met de gegevens die ik heb. Het lijkt erop dat men vooral zoekt als men gaat winkelen of recreëren. Ons onderzoek suggereert dat zoeken vooral gebeurt in grotere steden: 100.000 extra inwoners leidt gemiddeld tot 3 seconden extra zoektijd. Dit is niet veel en veel minder dan ik, voordat ik aan dit onderzoek begon, had gedacht. Deze resultaten verschillen aanzienlijk met die de onderzoeken voor de VS waarin wordt gerapporteerd dat in binnensteden 30% van de autobestuurders gemiddeld 8 minuten zoekt. Het blijkt dus dat Nederlands parkeerbeleid het zoeken naar een parkeerplaats succesvol ontmoedigt

. Wat is eigenlijk de verklaring waarom er in de VS zoveel meer wordt gezocht? Ik denk dat deze eenvoudig is. In onze binnensteden zijn er simpelweg geen goedkope parkeerplaatsen op straat. Dit is in tegenstelling tot de VS, waar de tarieven op straat vaak zeer laag zijn en garages duur, zodat autobestuurders de neiging

hebben om lang naar een goedkope parkeerplaats op straat te zoeken. In Nederland komt deze situatie relatief weinig voor.

Het zoeken naar een parkeerplaats in woonwijken van Amsterdam. In het zojuist besproken onderzoek wordt geen aandacht geschonken aan het zoeken naar een parkeerplaats bij de eigen woning. In sommige woonwijken van de grote steden wordt veel gezocht naar parkeerruimte. Dit is puur tijdverlies. Het is verkwiste tijd, hier heeft niemand iets aan. Bijvoorbeeld, in de Jordaan en in het westen van Amsterdam, moeten bewoners, vooral 's avonds, regelmatig zoeken naar een parkeerplaats. En waarom moet er gezocht worden? Het antwoord is heel simpel. De gemeente verstrekt te veel parkeervergunningen aan bewoners en bedrijven. Hoeveel is deze verloren tijd waard voor mensen? Dit is een typische economievraag.

Eén manier om hierachter te komen is om de waarde van een woning met een parkeerplaats te vergelijken met de waarde van een nabije woning zonder parkeerplaats. Ik concentreer me hier vooral op woningen met of zonder opritten. Het bestuderen van de waarde van parkeergarages heb ik ook gedaan, maar levert minder informatie op, omdat mensen garages ook gebruiken voor andere zaken.

Uit onderzoek voor Amsterdam blijkt dat in gebieden waar betaald parkeren geldt, een parkeerplaats ongeveer € 16.000,- waard is (Van Ommeren et al. 2011). Hierover moet rente betaald worden. Rekening houdend met hypotheekrenteaftrek, betekent dit dat huishoudens ruwweg € 1,- per dag betalen om het zoeken naar een parkeerplaats te vermijden. Met andere woorden, bewoners die op straat parkeren waarderen hun verlies van het zoeken naar een parkeerplaats op ongeveer één euro per dag. Deze € 1,- is natuurlijk slechts een indicatie. Het geeft echter wel aan dat beleid van de gemeente dat beoogt zoekverkeer te beperken, maatschappelijke baten oplevert. Bijvoorbeeld, als elke dag 50.000 bewoners moeten zoeken naar parkeerplaatsen is de schade voor bewoners al € 20 miljoen euro per jaar. Het ligt voor de hand om het aantal vergunningen voor bewoners te verminderen, toch? In de praktijk blijkt dit heel moeilijk voor de politiek.

Tabel 2. Waarde van een parkeerbare oprit in Amsterdam in 3 verschillende gebieden

	procent	absoluut	Implicatie voor parkeren per dag
In wachtlijstgebied	12,3%	€39.523	Vergunning € 8,- waard
Betaald parkeren op straat	5,8%	€16.216	Zoekkosten € 1,-
Geen betaald parkeren op straat	0,1%	verwaarloosbaar	

4 Op straat parkeren: parkeervergunningen

In Amsterdam behoren de parkeertarieven op straat tot de hoogste tarieven in de wereld. Dat is niet zo vreemd: grote delen van Amsterdam zijn gebouwd vóór 1930. In deze gebieden zijn weinig parkeerplaatsen op straat én minder dan 10%

van de woningen heeft een eigen parkeerplaats. De meeste huishoudens willen echter graag een auto in bezit hebben, liefst voor de deur. Er is dus een schaarste aan parkeerplaatsen. En schaarste leidt tot een hoge prijs voor parkeren, want het bouwen van extra parkeerplaatsen is erg duur. Economen zeggen dan dat het aanbod van parkeerplaatsen inelastisch is.

De gemeente Amsterdam vindt het niet wenselijk dat bewoners een hoog tarief moeten betalen voor parkeren en heeft daarom in het begin van de jaren negentig een parkeervergunningstelsel ingevoerd. In principe heeft elk huishouden recht op één parkeervergunning, tenminste in het centrum. Dit is in principe een uitstekend idee. Dit betekent dat huishoudens voor hun tweede auto hetzelfde betalen als bezoekers. De parkeervergunning voor de eerste auto is echter zeer goedkoop, maximaal € 1,- per dag.

Als iets zeer goedkoop is, wil bijna iedereen het wel hebben. Of je het echt nodig hebt of niet. In het centrum, en sinds kort in omliggende gebieden, is er dus een wachtlijst ontstaan. De gemiddelde wachtduur in het centrum is ongeveer vier jaar. Mijn onderzoek laat zien dat huishoudens die een huis kopen ongeveer tot € 40.000,- willen betalen om deze wachttijd te vermijden. Als je het omrekent betekent dit dat huishoudens ongeveer € 8,- per dag willen betalen om de wachtlijst te ontlopen. Met andere woorden, sommige bewoners van Amsterdam die een woning kopen in het centrum vinden de mogelijkheid om te kunnen parkeren ongeveer €8,- per dag waard. Deze € 8,- is ongeveer de maatschappelijke waarde van een parkeerplaats op straat in het centrum van Amsterdam.

Op dit moment betalen centrumbewoners met een parkeervergunning slechts een fractie van de maatschappelijke waarde. Het is daarom verstandig dat de gemeente de lange wachttijd voor vergunningen vermindert door de kosten van de parkeervergunning sterk te verhogen. Het zal zeker niet nodig zijn deze kosten te verhogen naar € 8,- per dag, omdat al bij veel lagere bedragen bepaalde huishoudens hun parkeervergunning zullen inleveren of zich van de wachtlijst laten schrappen. Vermoedelijk zullen de wachttijden zelfs al verdwijnen als een vergunning slechts enkele euro's per dag kost. In Amsterdam Centrum zijn er ongeveer 12.000 parkeervergunningen voor bewoners en 4000 voor bedrijven. De opbrengsten van duurdere parkeervergunningen in het centrum kunnen weer gebruikt door de gemeente. Mijn inschatting is dat het gaat om ongeveer € 20 miljoen euro per jaar. Sommige mensen willen met dit geld de gemeentebelastingen op woningen verlagen, anderen willen liever basisscholen verbeteren of meer politie op straat. Dat is een politieke keuze die hier los van staat.

Parkeren is dus een melkkoe voor de overheid, waarvan de melk wordt teruggegeven. In het centrum van Amsterdam, waar het aantal vergunningen gerantsoeneerd is, is autobezit de afgelopen jaren constant gebleven of zelfs afgenomen. Dit betekent dat een systeem waarbij het aantal parkeervergunningen wordt gerantsoeneerd en de prijs voor een parkeervergunning zodanig wordt gezet zodat er geen wachttijden zijn, onderdeel kan zijn van een effectief en efficiënt vervoersbeleid. Bijna overal in Nederland stijgt autogebruik, maar nu net niet in het centrum van Amsterdam. Dit is geen toeval.

De tariefsverhoging is natuurlijk zuur voor huishoudens die nu voor een zeer laag bedrag parkeren. Maar het is mij niet duidelijk waarom het belang van deze huishoudens zwaarder weegt dan de belangen van andere bewoners die jaren moeten wachten op een vergunning.

Als het zo is dat de meeste bewoners in Amsterdam voor een parkeerplaats jaarlijks maximaal € 3000,- willen betalen, maar vaak veel minder, dan is het verspilling dat de gemeente veel meer dan € 3000,- per jaar aan ondergrondse parkeerplaatsen uitgeeft, zoals nu wel gebeurt.

Ik denk dat in het algemeen de overheid beter moet nadenken of de ruimte gebruikt voor parkeren door bewoners niet méér waarde geeft aan de maatschappij als het anders gebruikt zou worden. Ik denk dat de ruimte momenteel gebruikt voor parkeerplaatsen in de mooiste straten in Amsterdam soms veel meer waarde creëert voor de maatschappij als deze ruimte gebruikt wordt voor voetgangers, fietsen en terrassen bij cafés. Het omgekeerde geldt waarschijnlijk minder vaak.

Het aantal vrije parkeerplaatsen voor bezoekers wordt op dit moment sterk beperkt door het grote aantal parkeervergunningen voor bewoners en bedrijven. Het is toch raar dat deze parkeervergunningen tijdens winkeltijden gebruikt mogen worden in drukke winkelstraten, zoals de PC Hooftstraat en de Elandsgracht. Of haal deze plaatsen weg en gebruik de vrijgekomen ruimte om winkels in deze straten aantrekkelijker te maken, of laat bezoekers op deze plaats parkeren. Een extra vrije parkeerplaats in de PC kan makkelijk duizenden euro's aan inkomsten opbrengen voor de gemeente.

Als een winkel elk jaar ongeveer € 1000,- per vierkante meter betaalt om in de PC Hooftstraat te zitten, zelfs als de parkeersituatie hopeloos slecht is geregeld, dan moet de gemeente toch in staat zijn om extra geld te verdienen aan parkeren en tegelijkertijd de stad aantrekkelijker te maken voor winkels, bezoekers en bewoners. Ik wil hier ook benadrukken dat waarschijnlijk de meeste mensen die in Amsterdam parkeren en als bezoeker betalen, zelf in Amsterdam wonen. Het is raar dat de gemeente soms liever kiest voor projecten die veel kosten dan voor projecten die geld opleveren.

Nu zal het ook wel duidelijk zijn waarom de tarieven voor bezoekers zo hoog zijn in Amsterdam. Het tarief voor bezoekers wordt kunstmatig hoog gehouden, omdat vele plaatsen vrijwel voor niets worden gegeven aan bewoners. Een dagje parkeren in Amsterdam kan zo tientallen euro's kosten. Dit heeft tot gevolg dat de stad veel minder aantrekkelijk wordt voor bezoekers. Een beperking van het aantal vergunningen zal vooral overdag extra ruimte creëren, zodat het tarief voor bezoekers omlaag kan op sommige plekken. Dat zal leiden tot een efficiënter gebruik van ruimte, maar ook tot extra autogebruik. Dit is soms onwenselijk, vooral in gebieden waar extra verkeer leidt tot congestie, lawaai en ander overlast. De simpele oplossing is dan om de eerste twee uren niet goedkoper te maken, maar voor langere uren het tarief sterk te verlagen. Dit zal er toe leiden dat Amsterdam vooral aantrekkelijk wordt voor autobezoekers die lang willen parkeren.

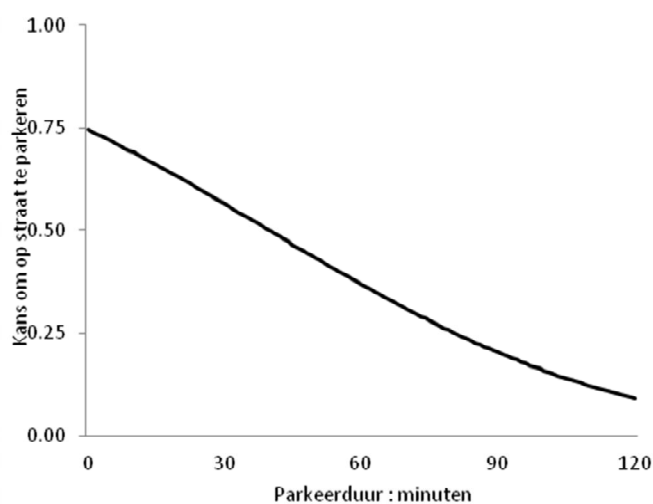
Ik denk zelfs dat dit in het algemeen beter is. Het is bekend dat autogebruik binnen steden vaak gepaard gaat met extra congestie en milieukosten. Het is daar-

om wenselijk dat er een vast bedrag voor parkeren gevraagd wordt, ongeacht de duur van parkeren. Dit geldt voor parkeren op straat, maar ook voor commerciële garages. Ik vind dat de gemeente Amsterdam daarom kan verlangen van commerciële garages dat ze een vast minimum bedrag vragen voor parkeren.

5 De keuze tussen op straat en in de garage parkeren

De meeste steden in Nederland hebben een historische kern waar bewoners en bedrijven graag vertoeven. Denk maar aan het gebied rondom de Dom in Utrecht en het Vrijthof in Maastricht. Deze historische kernen zijn mooi en gezellig, maar niet bedoeld om grote hoeveelheden bezoekers met auto's aan te trekken. Een afwijkende stad is Almere. Deze stad is gepland met de auto in gedachte en de planners hebben een stad bedacht met één van de grootste winkelcentra van Nederland. De stad wordt in het algemeen niet mooi gevonden maar wel functioneel: er is veel groen en ruimte. De gemeente Almere bepaalt de tarieven voor op straat en bij de negen parkeergarages in en nabij het winkelcentrum. Een gebrek aan parkeerruimte is er momenteel niet. Het parkeren op straat kostte afgelopen jaar € 2,31 per uur en in een garage € 1,77 per uur. Het prijsverschil tussen parkeren op straat en in de garage wordt dus groter naarmate men langer parkeert. Voor kortparkeerders is het prijsverschil nihil. Met deze betalingsstructuur bevordert de gemeente parkeren in de garage voor langparkeerders.

Figuur 3 Kans om op straat te parkeren als functie van de parkeerduur



Aan de VU hebben we de consequenties van dit prijsverschil verder onderzocht. Kobus et al. (2012) laat zien dat bezoekers zeer sterk reageren op dit prijsverschil.

Bij een parkeerduur van enkele minuten parkeert 75% van de automobilisten op straat, maar bij een duur van bijna twee uren parkeert haast niemand meer op straat.

Het blijkt verder dat bezoekers liever op straat parkeren. De gemiddelde bezoeker heeft er ongeveer 35 eurocent extra voor over om op straat te parkeren, omdat dit extra looptijd bespaart. Het prijsbeleid leidt ertoe dat parkeren op straat vooral aantrekkelijk is voor kort parkeren. Voor een korte duur parkeert men daarom vooral op straat, voor een lange duur vooral in de garage. Dit is een efficiënte economische oplossing voor de maatschappij.

6 Parkeerbeleid

Is falend parkeerbeleid zo erg? Zijn er geen belangrijkere dingen? Natuurlijk zijn er belangrijkere dingen. Het is een luxeprobleem. Als je zo rijk bent als in Nederland kun je je permitteren om geld te verspillen zonder dat er iemand van dood gaat. Echter, het is wel een probleem als je niet van verspilling houdt.

Ten eerste zorgt het huidige parkeerbeleid ervoor dat we als samenleving een product creëren dat minder waarde heeft dan het kost om het te produceren. Ten tweede leidt het bijna altijd tot extra autogebruik. Dat is niet alleen slecht voor het milieu, maar leidt ook weer tot extra vraag naar wegen, meer congestie enz. Ten derde, op vele plekken ter wereld heeft de overheid de neiging om compacte steden tegen te gaan door hoogbouw tegen te houden. Daar zijn vele redenen voor: bewoners in de buurt protesteren er graag tegen want hun huizen worden ietwat minder waard, maar een andere belangrijke reden lijkt de basisaannname van gemeentes dat goedkoop parkeren op straat een noodzaak en recht is. Men realiseert zich niet dat in andere delen van de wereld (bijvoorbeeld Japan) dit eerder uitzondering dan norm is.

Bij Nederlandse bouwprojecten in nieuwe buurten wordt nog steeds gebouwd op basis van het principe van gratis parkeren. Dat is raar voor een dichtbevolkt land. Het parkeren lijkt gratis maar is het niet: de bouwer koopt de grond en zal voor meer parkeerplaatsen op straat een duurder huis opleveren. In Vinex-wijken geldt ook nu: ongeacht het aantal auto's zullen bewoners meebetalen aan alle parkeerplaatsen op straat. In Amsterdam, zelfs tijdens de crisis, houdt de gemeente nieuwbouwprojecten tegen door te eisen dat er parkeerplaatsen gebouwd moeten worden. Zou u een huis laten bouwen als u weet dat u tienduizenden euro's extra moet betalen voor iets wat een ander bijna gratis krijgt? Als je als gemeente Amsterdam iets wil doen aan de crisis in de woningmarkt, dan moet je deze eis direct afschaffen.

Vele standpunten die ik nu inneem gaan over efficiency, een stokpaardje van de economie. Een gelukkige samenleving gaat echter ook over hoe inkomens herverdeeld worden over verschillende bewonersgroepen. Mensen hebben hier zeer verschillende meningen over. Ik zal hier geen standpunt over innemen. Maar het is wel belangrijk te weten of beleid nivellerend is of juist niet.

Dus een belangrijke vraag is in hoeverre het huidige beleid relatief vaak arme of relatief vaak rijke mensen helpt. Lopend onderzoek, samen met Jesper de Grootte en Hans Koster, laat zien dat in Amsterdam de kans dat een huishouden een auto heeft met 11% toeneemt als het jaarinkomen met € 10.000,- stijgt. Hierbij hebben wij rekening gehouden met de woonlocatie, en kenmerken van het huishouden. Dit betekent ruwweg, dat een huishouden met een hoog inkomen meestal een auto heeft en een huishouden met een laag inkomen meestal niet, ook als ze in dezelfde buurt wonen. Het huidige parkeerbeleid in de dure binnensteden van Utrecht en Amsterdam heeft als consequentie dat de gemeente de meest waardevolle parkeerplaatsen (belastingvrij) aan de rijkere inkomens geeft. Het inkomensbeleid in de grote steden is dus zeker denivellerend als het om parkeren gaat.

7 Samenvatting

Kennis is macht is het credo van Bacon, al geformuleerd in de 16^e eeuw. Kennis over parkeren is echter zeer beperkt, ook bij de overheid. Dit is zorgwekkend, want de overheid is zeer actief op het gebied van parkeren. De overheid heeft controle over de openbare ruimte en biedt grote delen van de openbare ruimte voor exclusief gebruik aan autobezitters. Het is belangrijk dat het parkeerbeleid van de overheid zorgt dat we goed met ruimte en middelen omgaan. Ik denk dat de overheid de welvaart kan verhogen door het parkeerbeleid te verbeteren. Bijvoorbeeld, het huidige belastingsysteem dat stimuleert dat werknemers gratis parkeren. Dit leidt tot inefficiënt ruimtegebruik, maar is ook slecht voor het milieu en bevordert files. Het verminderen van het aantal vergunningen en het duurder maken van parkeervergunningen, vooral in gebieden waar er wachtlijsten zijn, zijn ook manieren om de welvaart te bevorderen. Het Nederlands parkeerbeleid is echter ook succesvol: het zoeken naar parkeerplaatsen gebeurt in het algemeen weinig, behalve dan in woonwijken van grote steden.

Auteur:

Jos van Ommeren (e-mail: jos.van.ommeren@vu.nl) is hoogleraar aan de Vrije Universiteit, faculteit der economische wetenschappen en bedrijfskunde.

Literatuur

- Kobus, M., E. Gutiérrez-i-Puigarnau, P. Rietveld en J. van Ommeren, 2012, The on-street parking premium and car drivers' choice between street and garage parking, Tinbergen Institute Discussion Paper 040/3.
- Van Ommeren, J.N., en G. Russo, 2010, Hospitals, employees and parking, Tinbergen Institute Discussion Paper 089/3.
- Van Ommeren, J.N., en D. Wentink, 2012, The (hidden) costs of employer parking policies, *International Economic Review*, *forthcoming*.
- Van Ommeren, J.N., D. Wentink en J. Dekkers, 2011, The real price of parking policy, *Journal of Urban Economics*, vol. 70(1): 25-31.
- Van Ommeren, J.N., D. Wentink en P. Rietveld, 2012, Empirical evidence on cruising for parking, *Transportation Research Part A*, vol. 46(1):, 123-30 .

Leren Re-integreren

Pierre Koning

1 Inleiding

Ruim twaalf jaar geleden schreef ik samen met Ben Vollaard de CPB-studie ‘Bemiddeling en scholing van werklozen’ (CPB 2000). De toenmalige Arbeidsvoorziening was zo vriendelijk ons van gegevens van werkzoekenden te voorzien. De uitkomst van het onderzoek was teleurstellend: het ging letterlijk om marginale effecten van scholing en bemiddeling op de baanvindkans. Andere factoren, met name de motivatie van werklozen, bleken vele malen belangrijker. We concludeerden dan ook dat de inzet van instrumenten zo veel mogelijk moet aangrijpen op de motivatie van werkzoekenden.

Na het verschijnen van de studie kopte *de Volkskrant* met de titel “CPB: strenger straffen werklozen”. Het directiesecretariaat van het Centraal Planbureau kreeg het zwaar te verduren, met tientallen boze mailtjes en telefoontjes. Gelukkig bleven onze tere, jonge onderzoekerszieltjes verschoond van alle aantijgingen. In plaats daarvan werden we geïnterviewd door vriendelijke journalisten, waaronder de destijds nog beginnende Mathijs Bouman – toen net als ik nog getooid met een weelderige haardos.

Zoals vossen wel hun haren maar niet hun streken verliezen, ben ik op het onderzoeksterrein van re-integratie actief gebleven. Tientallen presentaties, beleidsrapporten, discussion papers en wetenschappelijke- en vakartikelen zijn gepasseerd. Al die tijd ben ik gefascineerd gebleven door re-integratie. Het is als onderzoek in de fysica: je zoomt dieper in en vindt steeds kleinere deeltjes. Zo was de eerste vraag die van de effectiviteit van re-integratie. Dit vormde vervolgens het startschot voor tal van nieuwe vragen – niet in de laatste plaats wat inzichten over effectiviteit betekenen voor beleidsmakers, klantmanagers, re-integratiebedrijven en uitvoerders.

Wat maakt re-integratie dan zo fascinerend? Voor mij is dit wat Els Sol treffend omschrijft als de *Heilige Graal* van re-integratie (Sol 2008). Het lijkt zo eenvoudig: een klantmanager of re-integratiebedrijf helpt een cliënt om aan de slag te gaan. Maar wat gebeurt er dan? Is het zo dat de productiviteit van de cliënt toeneemt en daarmee een baan in het vizier komt? Op zich een mooie gedachte, maar hoe redelijk is die veronderstelling als cliënten op afstand van de arbeidsmarkt staan en een re-integratietraject tweeduizend euro kost? Veel consultants kun je met dat bedrag maar één dag inhuren.

We zouden ook een bredere definitie kunnen hanteren: re-integratie helpt om mensen een beter zelfbeeld te geven en gemotiveerder te raken. Maar na een paar seconden begint toch een nieuwe vraag te knagen: wat doet de ‘re-integratiecoach’ dan? Waar train je op, gaat dat om de persoonlijkheid en sociale vaardigheden van mensen? Te denken valt aan externe gerichtheid, zelfbewustzijn, emotionele stabiliteit, extraversie en openheid – de zogenoemde ‘Big Five’ van karaktereigenschappen. Volgens nobelprijswinnaar Jim Heckman (2011) zijn deze bepalend voor het succes in je leven. Scholing is belangrijk, maar toch veeleer de resultante van die vaardigheden.

Re-integratie beter begrijpen is één ding, maar minstens zo belangrijk is het vertalen van die kennis naar de dagelijkse re-integratiepraktijk: wie ga je helpen, hoe doe je dat, en ga je dat zelf doen of uitbesteden? Deze vragen krijgen nu te weinig aandacht, discussies en onderzoek kennen een nogal eenzijdige insteek. Tot dusver gaan discussies over re-integratie namelijk vooral over de *effectiviteit* van re-integratie. Vaak valt de effectiviteit dan tegen en geraakt de Tweede Kamer in een staat van oprechte verbazing. Punt is echter dat de effectiviteitsvraag het begin van een analyse moet zijn en niet meteen het eind. Want ligt een gebrekkige effectiviteit aan het re-integratieinstrument, is het verkeerd ingezet, had iemand anders het moeten doen, of hadden we beter helemaal niets hoeven doen? Het is dus zaak om na te denken over de knoppen waar je aan moet draaien om re-integratie te verbeteren. Het intrigerende daarbij is dat “Den Haag” nauwelijks aan die knoppen kan draaien, dat doen UWV en de gemeenten. Of sterker: dat doen de *klantmanagers* van UWV en de gemeenten (Heyma en Koning 2009).

Een tweede onnodige inperking in de discussie is dat re-integratie alleen neer zou komen op trajecten die verzorgd zijn door re-integratiebedrijven. Zo waren bij de Beleidsdoorlichting Re-integratie uit 2008 alle schijnwerpers gericht op de trajecten van re-integratiebedrijven, terwijl dit maar 250 miljoen van de 1,7 miljard euro aan arbeidsmarktbeleid van gemeenten betrof (SZW 2008). Daarmee mis je niet alleen andere vormen van arbeidsmarktbeleid – zoals gesubsidieerde banen – maar ook de rol van klantmanagers die beslissen over de aanbesteding en toewijzing van cliënten (Koning 2009a).

De beperkte discussie over re-integratie maakt duidelijk dat onderzoekers, beleidsmakers en uitvoerders nu ver van elkaar verwijderd zijn. Ik zie het daarom als een belangrijke taak om bruggen te slaan. Bij de uitvoering van re-integratie gaat het hierbij om de volgende vijf vragen:

1. De probleemeigenaar: welke uitvoerder is het beste in staat de taak van re-integratie te vervullen? Bestuurskundigen en economen zullen die partij als ‘probleemeigenaar’ of ‘principaal’ typeren. Om de probleemeigenaren in de Nederlandse context te noemen: re-integratie van WW’ers en arbeidsongeschikten is de taak van UWV, van mensen in de bijstand zijn dat de gemeenten, en in geval van ziekte is dat de werkgever – althans, zolang als de werknemer een vast dienstverband heeft.

2. De “wie, wat en wanneer”-vraag: wie ga je met welk type re-integratie-instrument op welk moment helpen? De vraag is dus hoe je zo gericht mogelijk re-integratiegelden inzet en daardoor maximaal op uitkeringen bespaart.
3. Zelf doen of uitbesteden? Met andere woorden: is re-integratie een zaak van de klantmanagers van UWV en gemeenten, of zijn re-integratiebedrijven beter?
4. Indien re-integratie wordt uitbesteed: hoe selecteer je het beste re-integratiebedrijf, wat voor informatie is daarvoor nodig?
5. Tot slot: het contracteren. Als een re-integratiebedrijf eenmaal is geselecteerd, waar reken je deze dan op af, hoe zijn de betalingsvoorwaarden?

Ik besef dat ik nu deze vijf punten te snel afloop om het goed te laten landen. U zou nu zelfs af kunnen haken. Wees echter gerust: ik zal het leeuwendeel van de resterende tijd benutten om ze toe te lichten. Alvorens dat te doen wil echter ook niet te veel beloven. Ondanks dat belangrijke verbeterlagen te maken zijn verwacht ik namelijk niet dat van re-integratie een wondermiddel te maken is. In termen van kosten en baten: uit schattingen volgt dat circa vijftig cent van iedere euro aan re-integratie wordt terugverdiend door uitkeringsbesparingen (Kok et al. 2006; Bosch en Koning 2008). Dat effect kan omhoog, maar zal alleen in uitzonderlijke gevallen boven één euro komen. Maar dat betekent niet dat re-integratie zinloos is. Wat dit betreft is de dubbele interpretatie van het woord ‘re-integratie’ treffend: gaat het om de *inzet* van trajecten, of om het *vinden* van werk? Soms is terugkeer naar regulier werk niet mogelijk zonder extra geld; is dan het afschrijven van cliënten het alternatief? Met andere woorden: re-integratie gaat ook om morele keuzes. Het is de taak van economen de kosten daarvan in beeld te brengen.

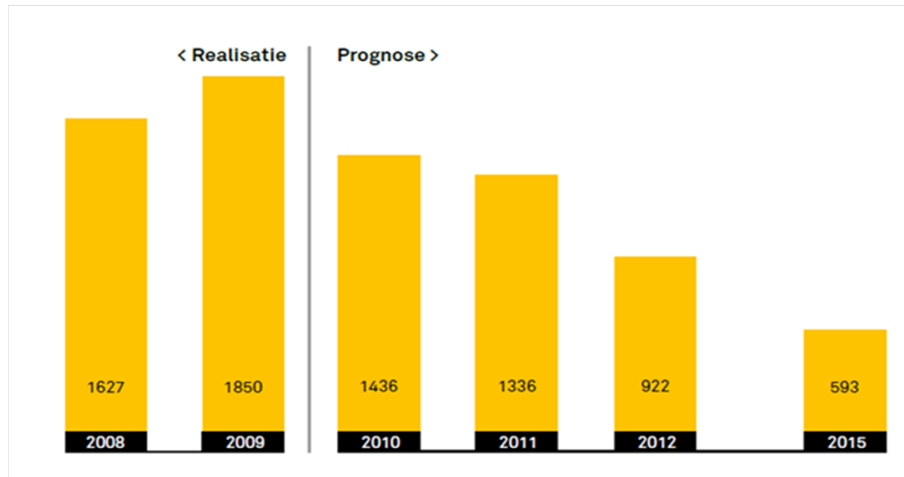
2 Gemeenten en werkgevers als probleemeigenaar

Laten we dan nu beginnen met de eerste uitvoeringsvraag: wie moet verantwoordelijk zijn voor re-integratie, wie is ‘probleemeigenaar’? Kijken we naar de Nederlandse beleidspraktijk van de laatste vijftien jaar, dan is het principe van één probleemeigenaar, die alle opbrengsten, kosten en verantwoordelijkheden draagt, steeds leidend geweest. Het idee is tamelijk rechttoe rechtaan: als één partij alle kosten van sociale zekerheid draagt en prikkels tot vermindering van uitkeringslasten heeft, dan komt het als vanzelf wel goed met re-integratie. ‘Goed’ wil zeggen: niet te veel en niet te weinig, en gericht op de juiste doelgroepen en met de juiste instrumenten – waarover straks meer.

Het principe van één probleemeigenaar zien we in de eerste plaats terug bij hervormingen in de bijstand – inmiddels de Wet werk en bijstand (WWB). Door de vaste budgettering van gemeenten valt iedere euro aan uitkeringsbesparingen of extra uitkeringslasten toe aan of ten laste van individuele gemeenten. Bij de naderende uitbreiding van de bijstand met een deel van de Wajong en de Sociale Werkvoorziening – de Wet werken naar vermogen – ligt een verdere budgettering voor de hand (SZW 2012). Zoals Figuur 1 aangeeft, zullen gemeenten het daarbij de

komende jaren met veel minder geld moeten doen. Reden te over dus om veel bewuster na te denken over een effectieve besteding.

Figuur 1 Ontwikkeling uitgaven re-integratie door gemeenten (mln euro)

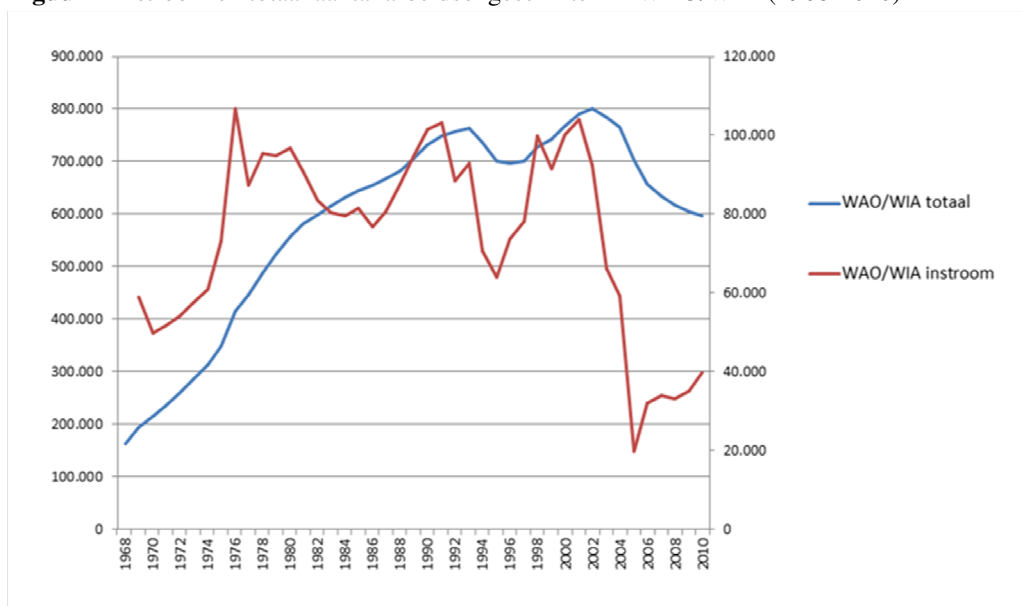


Bron: RWI (2011).

Dan de re-integratie bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Ook hierbij geldt dat er financiële prikkels zijn om de zogenoemde ‘schadelast’ van uitkeringen te verminderen, maar deze gelden voor werkgevers. Verzuimkosten en de eerste tien jaren van arbeidsongeschiktheid zijn namelijk voor rekening van de werkgever. Gaan we ervan uit dat werkgevers rationeel omgaan met re-integratie, dan zullen zij als vanzelf aan schadelastbeheersing doen. Toch?

Statistieken lijken deze gedachtegang te bevestigen. Zowel na de invoering van de WWB als de privatisering van de ZW en (een deel van) de arbeidsongeschiktheidsregelingen is namelijk resultaat geboekt. Zo geeft onderzoek aan dat de WWB succes heeft gehad (Van Es 2009; Kok et al. 2007). Zo zou volgens het CPB door de prikkels het beroep op de bijstand met acht procent zijn afgenomen.

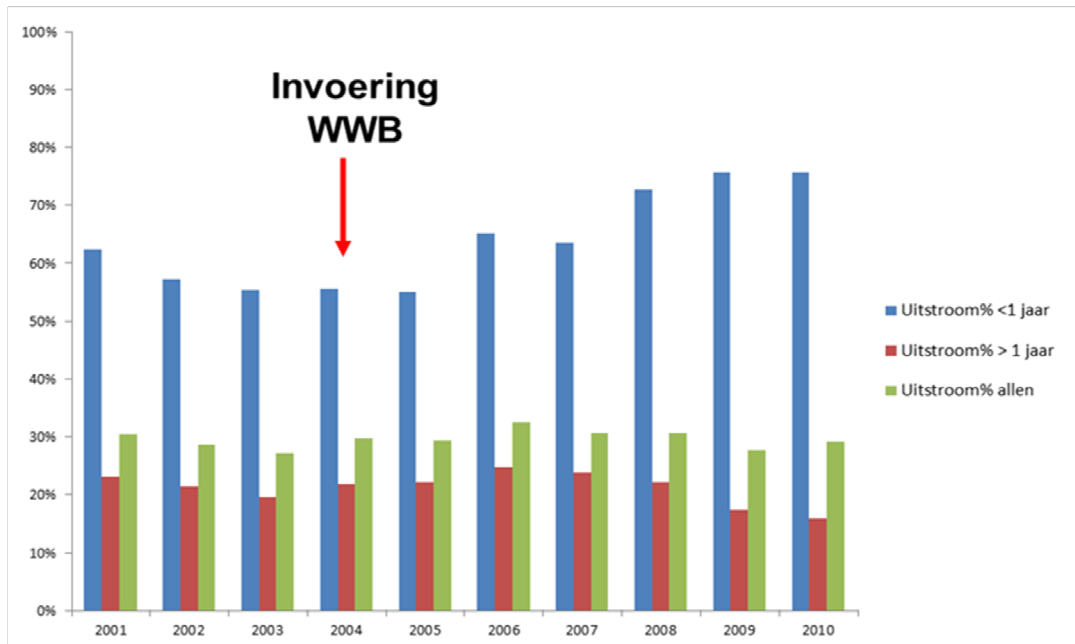
Ook is de instroom in arbeidsongeschiktheid spectaculair afgenomen (De Jong en Velema 2010). Je zou “van WAO-debakel naar WIA-mirakel” kunnen spreken – getuige een daling van de instroom met bijna driekwart (De Jong en Velema 2010). Zo ziet u in Figuur 2 dat als gevolg hiervan ook het arbeidsongeschiktenbestand is gedaald. Wie had ooit gedacht dat dit zou lukken, na alle frustraties met het WAO-dossier in de jaren 80 en 90? Werkgevers blijken creatief en succesvol in het terugdringen van ziekteverzuim (Hassink en Koning 2009). Tegelijkertijd is de afwenteling van werklozen naar arbeidsongeschiktheid sterk afgenomen (Koning en Van Vuuren 2006, 2007, 2010).

Figuur 2 Instroom en totaal aantal arbeidsongeschikten in WAO/WIA (1968-2010)

Bron: UWV (2011).

Toch is hiermee niet alles gezegd. Duidelijk is dat het *aantal* uitkeringen in zowel de bijstand als in arbeidsongeschiktheid is verminderd. Maar de vervolgvraag is nu waar deze winst aan is toe te rekenen: minder instroom in regelingen en/of meer uitstroom door re-integratie? Met andere woorden: is de geboekte winst ook een succesverhaal van re-integratie?

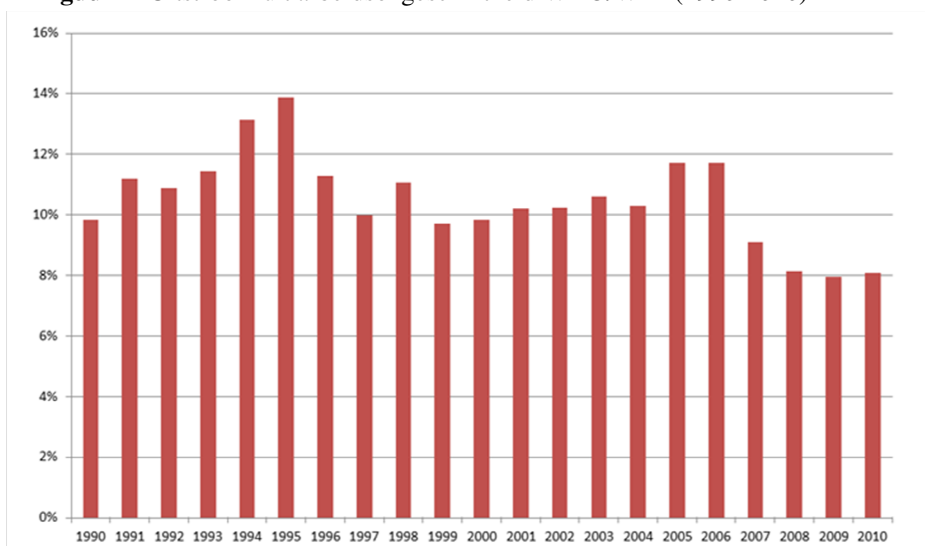
Om nu met de gemeenten te beginnen: in Figuur 3 ziet u de uitstroom vanuit de bijstand weergegeven, voor en na de invoering van de WWB in 2004. Twee zaken vallen op. Eerst het goede nieuws: de uitstroomkans vanuit de bijstand in het eerste uitkeringsjaar is sterk toegenomen, van circa 55% in 2004 naar 75% in 2010. Daartegenover staat dat de uitstroom voor uitkeringen langer dan een jaar sterk gedaald is. Was de resterende verwachte uitkeringsduur na het eerste uitkeringsjaar in 2005 nog circa 4,5 jaar, nu ligt deze op zo'n 7 jaar. Dit effect is zo sterk dat de totale *gemiddelde* uitstroomkans van alle cliënten rond de 30% is blijven schommelen. Gemeenten hebben zich dus eenzijdig ingespannen om cliënten *snel* uit de WWB te krijgen. Ook zijn jongere cliënten geweest op de Wajong-route – dat scheelt immers WWB-lasten (Roelofs en Van Vuuren 2011).

Figuur 3 Uitstroom uit de bijstand; uitkeringen korter en langer dan 1 jaar

Bron: CBS, bewerkt door SZW.

Het lijkt er dus op dat gemeenten voor het zogenoemde ‘laaghangend fruit’ gaan – dus door vooral de kortdurende uitkeringen aan te pakken. De reden daarvoor is dat uitvoerders en klantmanagers waarschijnlijk sterk gericht zijn op de korte termijn opbrengsten van beleid. Er zijn echter forse winsten te behalen als gemeenten er in slagen moeilijk plaatsbare cliënten aan het werk te krijgen. Vergelijk maar een verkorting van de resterende uitkeringsduur van dertig naar tien jaar van langdurige werklozen met een paar maanden verkorting van de uitkeringsduur van kansrijke werklozen in het eerste uitkeringsjaar. Re-integratie vergt een lange adem van klantmanagers en inzet van instrumenten die non-conformistisch zijn (Koning en Teulings 2009). Een voorbeeld daarvan is schuldhulpverlening van bijstandsccliënten – bij uitstek een proces van lange adem. Onderzoek kan behulpzaam zijn om deze probleemgroepen langdurig te volgen – iets wat tot nu toe weinig gebeurt.

Ook bij de uitvoering van arbeidsongeschiktheid zien we dat re-integratie naar werk moeilijk van de grond komt. Figuur 4 maakt dit duidelijk. De uitstroom uit de WAO en de WIA was met 8% in 2010 historisch laag. Hiervan is overigens 5%-punt toe te rekenen aan pensionering, overlijden of detentie; dus alleen 3% is hersteld en mogelijk aan de slag.

Figuur 4 Uitstroom uit arbeidsongeschiktheid WAO/WIA (1990-2010)

Bron: UWV (2011).

Toegegeven, door het gevoerde beleid zullen de zwaardere gevallen als vanzelf overblijven – dit drukt de uitstroomkans – maar de totale populatie arbeidsongeschikten is met 600 duizend nog altijd groter dan het werklozenbestand in Nederland. Als de twee ziektejaren zijn verstreken en de werknemer eenmaal gedeeltelijk en/of tijdelijk arbeidsongeschikt is verklaard, dan valt de inzet van re-integratie vaak stil (Cuelenaere en Veerman 2011). De inzet van het zogenoemde ‘tweede spoor’ – een andere werkgever – is een zeldzaamheid (De Jong et al. 2011). Dit is merkwaardig, aangezien de eerste tien uitkeringsjaren bij arbeidsongeschiktheid voor rekening van de werkgever zijn.

Net zoals bij gemeenten is de vraag nu of werkgevers rationeel handelen: zijn werknemers na de ziekteperiode helemaal uit gere-integreerd en moet je als werkgever je verlies dan maar nemen? Of is het een kwestie van gebrekkige perceptie van de werkgever en onvermogen om verder dan de bestaande werkplek of baan te denken? Ook hier is onderzoek naar de rationaliteit en irrationaliteit rond de inzet van re-integratie dus onontbeerlijk. Dit zou een mooie uitbreiding op de literatuur zijn, die zich vrijwel altijd richt op het gedrag van consumenten, en niet organisaties of werkgevers.

De vraag naar de optimale werkgeversrol – en optimale prikkels daarbij – bij ziekte en arbeidsongeschiktheid zal overigens nog belangrijker worden tegen het licht van de groeiende groep werkenden zonder vaste werkgever – de zogenoemde vangnetters. Wie is dan aansprakelijk en ‘prikkelbaar’? Zijn dat UWV, uitzendbureaus, verzekeraars, of de werkenden zelf? Juist bij de groep vangnetters blijkt het ziekteverzuim hoog. Het is de vraag of het model met één probleemeigenaar hier werkt en zo ja, wie dat dan is.

Kortom: het model met één duidelijke probleemeigenaar lijkt een logische eerste stap naar optimale re-integratie. Maar er zijn rafelrandjes aan dit verhaal: uitvoerders blijken moeite te hebben met re-integratie waarbij een lange adem nodig is – dus bij de moeilijker gevallen. Hierdoor bestaat het risico op verkeerde keuzes bij de uitvoering van re-integratie.

3 Wie en hoe helpen. *Profiling en targeting*

Dat brengt ons als vanzelf op de tweede vraag in mijn betoog: welke cliënten moet je helpen met re-integratie, en hoe? Deze vraag ligt op het niveau van de klantmanagers van re-integratie.

Voor een zo gericht mogelijke inzet van re-integratie is dé hamvraag kort samen te vatten als “Wat werkt voor wie wanneer?”. Dus bijvoorbeeld: zet beroepscholing in voor allochtone vrouwen die langer dan één jaar in de bijstand zitten, want dit geeft de hoogste effectiviteit voor deze groep. Een interventie kan ook “niets doen” zijn – als dat de snelste weg naar werk is tenminste. De eerste stap is *profiling*: cliënten opdelen in relevante, homogene doelgroepen. De tweede stap is *targeting*: het juiste instrument inzetten voor deze groep (Heyma en Koning 2009).

Maar toch, zo helder en pregnant als de wat-wie-wanneer-vraag is, zo moeizaam is de vertaling naar de uitvoeringspraktijk. Het gebeurt nauwelijks dat *evidence-based* onderzoek richtinggevend is bij de inzet van trajecten. Dat is opmerkelijk, gezien het enthousiasme rond initiatieven als het *Gilde netwerk* van gemeenten, *Blik op werk* van de RWI en de database *Interventies naar werk* (Sol et al. 2011). Re-integratieprofessionals zijn meestal vol van hun werk en zien hun vakmanschap als meesterschap. Hoe komt het dan zij niet met protocollen werken, zoals bij de geneeskunde?

Hoe langer ik mensen tref op het terrein van re-integratie, hoe meer ik er van overtuigd ben dat verschillen in perspectief van klantmanagers en onderzoekers de toepassing van *evidence-based* beleid in de weg zitten. Dat begint al met de term ‘netto-effectiviteit’. Voor zover klantmanagers denken in cijfers, doen zij dit op basis van ‘bruto’ plaatsingspercentages die zij achteraf vaststellen. De *toegevoegde waarde* van het traject – de netto effectiviteit dus – is echter moeilijk te bepalen, dat duurt maanden of jaren. Bovendien: het is een *schatting*. Dat is dus meteen een excuus voor de klantmanager om een studie naar netto-effectiviteit als voor hen niet ter zake doend terzijde te schuiven; dan maar terug naar het oude, welbekende rammelende gereedschap. Sturen op netto-effectiviteit van re-integratie is net zoiets als een computerspel spelen waarbij alle knoppen op het *gamepad* ineens van functie zijn veranderd. Uit eigen ervaring weet ik hoe frustrerend dat laatste kan zijn.

Ook ervaringen over de grens leren dat toepassing van inzichten over netto-effectiviteit niet eenvoudig is. Een voorbeeld hiervan is het zogenoemde *Statistically Assisted Programme Selection* systeem dat als veldexperiment in Zwitserland is uitgevoerd (Behnke et al. 2006, 2007). Onderzoek dat vooraf ging aan dit veldexperiment leerde dat econometrische modellen 57% in plaats van 42% plaatsing

in werk zouden hebben opgeleverd (Lechner en Smith 2007). Wat nu eens als deze winst daadwerkelijk verzilverd zou worden? Sommige klantmanagers kregen daarom in een veldexperiment wel en sommige geen toegang tot software om per groep het meest effectieve instrument te bepalen. De uitkomst was echter als die mop over de twee Amsterdammers die naar Parijs zouden gaan... ze gingen niet. De klantmanagers in de treatment-groep lieten zich weinig gelegen liggen aan het systeem. Einde effectmeting dus, hoe gebruikersvriendelijk het systeem ook was. Kennelijk vonden ze het systeem niet goed of ervoeren ze het als een bedreiging van hun werk.

Toch ben ik niet somber de toepassing van *evidence-based* re-integreren; dit is vooral een kwestie van lange adem. Klantmanagers moeten opgeleid gaan worden in het identificeren en gebruiken van valide onderzoek en dit ook toepassen. Zonder dat bestaat het risico dat juist de enthousiaste klantmanagers ten prooi vallen aan beunhazerij. Vakmanschap houdt ook in dat kennis-updates nodig zijn, net zoals laboranten oncologie iedere zoveel jaar nieuwe protocollen krijgen aangereikt voor diagnose- en behandeltechnieken.

In een vakmanschapsopleiding moeten klantmanagers leren tot op welk niveau onderzoek bruikbaar is. Inzichten over effectiviteit zijn mogelijk als de Wet van de Grote Getallen opgaat: voldoende data om statistisch betrouwbaar het gemiddelde effect vast te stellen van re-integratie. Probleem is dat klantmanagers op een kleinere schaal opereren. Het gaat vaak om zeer specifieke cliënten, instrumenten of re-integratiebedrijven met te weinig cliënten om iets te kunnen toetsen. Onderzoek naar netto-effectiviteit zegt iets over resultaten op geaggregeerd niveau en zou op dat niveau ook implicaties moeten hebben. Dat wil zeggen: beoordeel klantmanagers of re-integratiebedrijven niet op enkele cliënten, maar zie erop toe dat over langere perioden, per afdeling of per kantoor er voldoende oog is voor *evidence-based* instrumenten. Ergens eindigen de inzichten die kwantitatief onderzoek biedt; op dat punt begint de beleidsdiscretie van klantmanagers om de “wie-wat-wanneer”-vraag bij re-integratie zo goed mogelijk te beantwoorden.

4 Zelf doen of aanbesteden

Dan nu de derde keuze: zelf doen of aanbesteden van re-integratie? Uitbesteden benut mogelijke specialisatievoordelen en concurrentie tussen biedende partijen (Koning 2009b). Dus als er voldoende *know how* is in de directe omgeving, is dat een belangrijke overweging voor met name gemeenten om re-integratiebureaus, uitzendbureaus of de sociale werkvoorziening in te schakelen. Die overweging speelt vooral bij moeilijk plaatsbare cliënten, want dan kan hulpverlening heel specialistisch zijn.

Daar tegenover staat dat uitbesteden van re-integratie meestal toch duurder is dan je had gewild – dus tegen de laagst mogelijke prijs. Wat is namelijk het probleem? Bij uitbesteden contracteer je partijen voor een vaste periode om werkloze cliënten onder hun hoede te nemen. Voor makkelijk plaatsbare cliënten gaat dat

goed, want het ‘product’ dat re-integratiebedrijven af moeten leveren – extra plaatsing in werk – is binnen afzienbare termijn vast te stellen. Voor moeilijk plaatsbare cliënten kan re-integratie echter een proces van jaren zijn. En contracten voor vijf, zes jaar zijn nauwelijks een optie, zeker in een dynamische markt waarin bedrijven nogal eens failliet gaan.

De conclusie is dat contracttheorie geen eensluidend advies geeft over het uitbesteden van trajecten voor moeilijk plaatsbare cliënten. Specialisatie is een reden het wel te doen, maar hoge contracteringskosten dus juist weer niet.

Welk effect weegt nu het zwaarst in de praktijk? Om dit vast te stellen heb ik onderzoek verricht naar de overwegingen van gemeenten om te kiezen voor aanbesteding aan de markt voor re-integratie (Koning 2012). De gegevens waren afkomstig van het CBS, onderzoeksbureau APE en de Raad voor Werk en Inkomen (RWI). Zo werd in 2007 en 2008 circa een kwart van de re-integratiemiddelen door gemeenten zelf besteed, een kwart aanbesteed aan private, for-profit re-integratiebedrijven en de helft aan non-profit instellingen, meestal sociale werkbedrijven.

De eerste uitkomst van het onderzoek was dat het uitbesteden van gemeenten zich eigenlijk nauwelijks laat verklaren, zelfs met een uitgebreide set aan gemeentekenners over o.a. de samenstelling van de bijstandspopulatie. Een optimist zou nu stellen dat gemeenten te uniek zijn om in modellen te vangen. Een cynicus zou echter beweren dat iedere vorm van systematisch gedrag of rationaliteit de gemeenten vreemd is.

De tweede bevinding richt zich op zogenoemde *political patronage*. Dit houdt in dat beleidsmakers er baat bij hebben ambtenaren te vriend te houden door hen banen te vergeven – dit om hun politieke doelen te bereiken. Het gevolg is dat dienstverlening door de overheid te duur is, omdat marktpartijen – in dit geval re-integratiebedrijven – onvoldoende kansen krijgen. Zo blijkt uit Amerikaans onderzoek dat als tegenkracht alleen strakke rijksbudgetten of politieke druk van belastingbetalers lokale overheden kunnen dwingen tot goedkopere dienstverlening door private partijen (López-de-Silanes et al. 1997). Richten we ons vizier weer op de Nederlandse aanbesteding van re-integratie, dan blijkt dat gemeenten die financieel ruim in hun jasje staken ook duidelijk minder privaat aanbesteden. Er is dus kennelijk een voorkeur om activiteiten binnenshuis te houden. Evenzo blijkt de bereidheid om – als alternatief voor private aanbesteding – samen te werken met andere gemeenten afneemt met de budgetruimte.

De vraag is nu hoe erg dit nog is, zeker tegen het licht van de huidige sterke krimp in re-integratiebudgetten. Wat wellicht meer knaagt is het resultaat dat gemeenten zich bij de besteding van budgetten zo sterk laten leiden door alleen kostenoverwegingen. Anekdotisch bewijs bevestigt dit: gemeenten koppelen nauwelijks de kosten aan de baten van re-integratiebeleid. Per gemeente is het zaak om *evidence-based*, met individuele gegevens van werkzoekenden, vast te stellen of publiek of privaat meer uitkeringsbesparingen oplevert. Dat gebeurt nauwelijks.

Een vergelijking tussen publieke en private uitvoering is eigenlijk niets anders dan *targeting* die ik eerder besprak: wat werkt het beste voor wie, en in dit geval

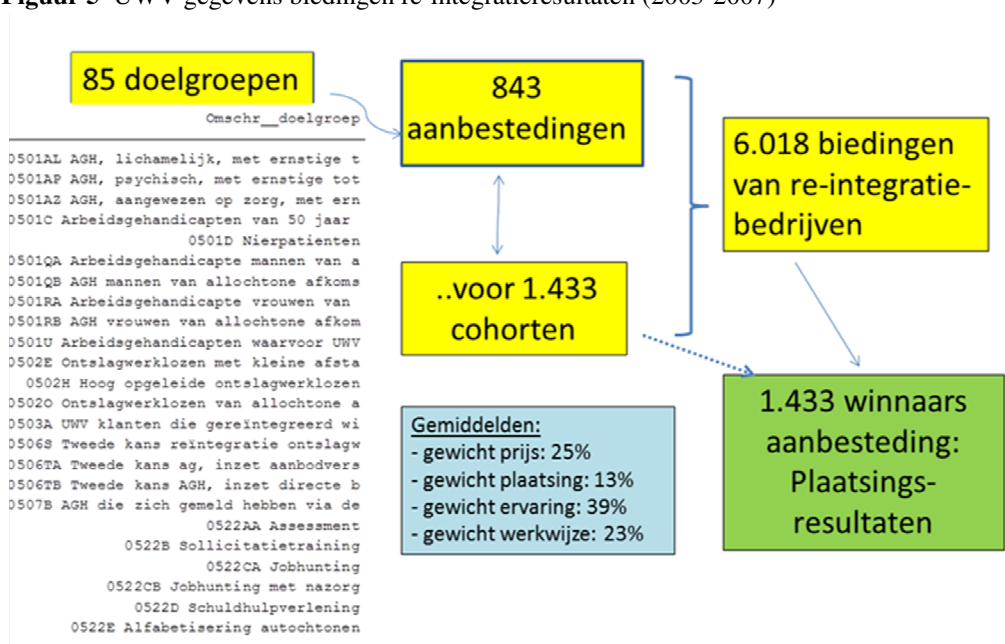
ook ‘door wie’? Wel is een waarschuwing op zijn plaats: als ambtenaren nog doen aan *political patronage*, dan kunnen zij op subtiële wijze extra gelden voor zichzelf benutten om zelf beter te presteren – geen eerlijke vergelijking dus. Evenzo is het de vraag of de aanbesteding wel optimaal is en de ‘markt’ een eerlijke kans krijgt. Dit is dus de algemene les die we kunnen trekken uit de analyse van aanbesteding door gemeenten: pas ervoor op dat re-integratiebudgetten niet als politiek speeltje fungeren.

5 Re-integratiebedrijven selecteren

Dan nu de logische volgende stap: het selecteren van re-integratiebedrijven. Logisch, omdat het volgt op de beslissing over aanbesteding. Net als bij iedere aanbesteding geldt bij het selecteren van re-integratiebedrijven dat de beste prijs/kwaliteitsverhouding boven water moet komen. Maar wat is kwaliteit dan? Of preciezer: welke informatie over re-integratiebedrijven is voorspellend over de toegevoegde waarde die zij gaan leveren als zij de aanbesteding winnen?

Samen met René Kamp en Arthur van de Meerendonk voer ik momenteel onderzoek uit naar de re-integratieaanbesteding door UWV (Koning et al. 2012; zie Figuur 5). We beschikken over een gegevensbestand met 6018 biedingen van re-integratiebedrijven op in totaal 1433 cohorten van werklozen en arbeidsgehandicapten, gemeten van 2003 tot en met 2007 (zie midden van het overzicht in de figuur). Ook weten we de plaatsingsresultaten die door de winnende re-integratiebedrijven zijn gerealiseerd (zie rechts). Deze plaatsingsresultaten zijn cruciaal om te kunnen bepalen welke informatie over kwaliteit achteraf het sterkst voorspellend is geweest voor het aantal plaatsingen in werk.

Figuur 5 UWV gegevens biedingen re-integratieresultaten (2003-2007)



Welke informatie gebruikte UWV om de kwaliteit van bedrijven te bepalen? Welnu, naast de geboden prijs kregen de biedende re-integratiebedrijven punten voor (i) het ingeschatte aantal plaatsingen in werk; (ii) de ervaring met de doelgroep; en (iii) een schriftelijke toelichting op de te volgen werkwijze. Aldus was sprake van een zogenoemde *scoring auction* met gewichten voor vier items, waarvan drie als benaderingen voor de kwaliteit van re-integratiebedrijven. De aanbesteding was dus niet helemaal objectief, aangezien de puntentoekenning voor de werkwijze volgde uit een subjectief oordeel van UWV.

De vraag is nu welke keuze van de gewichten de beste uitkomsten oplevert. Aangezien UWV de gewichten van de items liet verschillen – zowel tussen doelgroepen als over de jaren – is een effectanalyse mogelijk. Te verwachten is dat een lager prijsgewicht tot meer duurdere bidders zal leiden, dat duurdere bidders meer kans op gunning hebben en dat bidders ook hogere prijzen zullen vragen. Daar tegenover staat dan wellicht meer kwaliteit – dus betere plaatsingsresultaten – omdat kwalitatief betere bedrijven zullen bieden en ook eerder de aanbesteding zullen winnen.

Wat blijkt nu: alleen de punten voor de werkwijze van biedende re-integratiebedrijven zijn duidelijk voorspellend voor het aantal plaatsingen in werk. Zo levert een 10%-punt zwaarder gewicht voor dit item 4% hogere prijzen en 2,5%-punt meer plaatsing in werk op. Opmerkelijk is verder dat een hoger gewicht voor de werkwijze weliswaar tot hogere prijzen onder de winnaars leidt, maar dat de totale groep biedende re-integratiebedrijven juist gemiddeld genomen goedkoper is. Meer gewicht voor kwaliteit betekent dus niet duurdere bidders.

Een hoger gewicht voor de andere twee indicatoren voor kwaliteit leverde echter niet meer werkhervatting op. Voor de plaatsingsbieding is dat eigenlijk niet zo verwonderlijk: het was vrijblijvend en kan daarom als *cheap talk* worden gezien. En bij ‘ervaring met de doelgroep’ hoeft het niet zo te zijn dat resultaten uit het verleden een garantie bieden voor de toekomst.

Al met al is de conclusie dus dat – binnen de context van de UWV aanbesteding – de ‘zachte’ informatie over de te volgen werkwijze het meest informatief was over de kwaliteit van re-integratiebedrijven – misschien iets wat economen niet zouden verwachten. Verder geldt dat van een ‘afruif’ tussen prijs en kwaliteit lang niet altijd sprake hoeft te zijn.

6 Contracteren van re-integratiebedrijven

Tot slot de vraag hoe re-integratiebedrijven het beste te contracteren – de logische stap die weer volgt op de aanbesteding. Bij re-integratie is deze stap zeker niet triviaal. Hoe goed de aanbesteding ook is uitgevoerd, alle winst kan om zeep worden geholpen als de winnaar zich vervolgens niet geroepen voelt om hard aan de slag te gaan.

Net zoals bij het selecteren geldt bij het contracteren dat dit moet aansluiten op het doel van re-integratie: werkhervatting. De oplossing ligt dus voor de hand: beloon bedrijven al naar gelang het aantal plaatsingen in werk. UWV heeft dit beginsel ook aangehangen bij het contracteren, namelijk door re-integratiebedrijven voor de helft of zelfs volledig plaatsingsafhankelijk te maken. Het eerste type contract is *No Cure Less Pay*, het tweede *No Cure No Pay*.

Hiermee is echter niet alles gezegd, er zijn ook mogelijke nadelen van plaatsingsprikkelers. Dat kunnen er drie zijn: (i) selectie aan de poort, (ii) ‘parkeren’ en (iii) geen duurzame plaatsing. Samen met Carolyn Heinrich van de *University of Texas* heb ik getracht deze nadelen in beeld te krijgen: hoe groot zijn ze, wanneer treden ze op? (Koning en Heinrich 2010). Ook hierbij gelden de eerder genoemde UWV-gegevens als dankbare input, deze keer in de vorm van de contractresultaten van aanbestede cohorten werklozen en arbeidsgehandicapten.

Ten eerste geldt afroming als meest bekende argument tegen plaatsingsprikkelers. Prikkelers zouden re-integratiebedrijven ertoe aanzetten om bij de poort alleen kansrijke cliënten te selecteren – dit levert per saldo immers het meeste geld op. Is dat ook zo? Re-integratiebedrijven konden cliënten weigeren, met als argument dat passende dienstverlening onmogelijk was. Het blijkt inderdaad dat *No Cure No Pay* contracten iets meer weigeringen opleveren dan *No Cure Less Pay* contracten; dit effect is geconcentreerd bij cohorten arbeidsgehandicapten. Het verschil is echter minimaal: 1,5%-punt meer weigeringen.

Het tweede gevaar is dat van parkeren. Dit houdt in dat voor iemand wel formeel een traject start, maar de dienstverlening minimaal is. Voor re-integratiebedrijven kan dit kosten besparen bij cliënten met een geringe kans op uitstroom, die dus ook weinig kans op een plaatsingsbonus hebben. Parkeren leidt tot meer ongelijkheid in baankansen: voor moeilijk plaatsbare cliënten neemt de baanvindkans verder af – er gebeurt weinig met ze – terwijl beter plaatsbaren nog steeds baat hebben bij re-integratie. Parkeren geeft zo ‘snellere’ plaatsingsresultaten: bij dezelfde plaatsingsresultaten aan het eind van het contract zullen baanzoekduren van baanvinders bij re-integratiebedrijven die parkeren korter zijn.

Vergelijken we *No Cure Less Pay* en *No Cure No Pay* contracten, dan zien we wederom dat de aanwijzingen voor selectiegedrag – nu dus *tijdens* de trajecten – gering zijn en alleen gelden voor arbeidsgehandicapten. De baanzoekduur bij *No Cure No Pay* contracten blijkt bij die groep namelijk zo’n twintig procent korter. Kennelijk geldt het risico op het niet goedmaken van gemaakte kosten als verklaring; vooral bij kleinere cohorten met relatief dure cliënten was er behoefte dit risico te verkleinen.

Tot slot is er het gevaar dat re-integratiebedrijven alleen maar gaan voor kortetermijnsucces, en dus geen duurzame banen. Zo kregen re-integratiebedrijven een beloning per arbeidscontract van minimaal zes maanden. Wat bleek nu: bij de cohorten van werklozen resulteerden de *No Cure No Pay* contracten weliswaar in 3%-punt plaatsingen, maar deze winst was geheel gelegen bij arbeidscontracten van maximaal 12 maanden. Op zich zou zo'n korte baan de springplank naar iets duurzaam kunnen zijn, maar gegarandeerd is dat niet.

Combineren we deze drie bevindingen, dan lijkt het er op dat de mogelijkheden tot afroming – zowel aan de poort als door te parkeren tijdens trajecten – redelijk onder controle waren. Zorgwekkender was de focus op kortetermijnresultaten, maar extra onderzoek naar de duurzaamheid van plaatsingen is nodig om vast te stellen hoe kwalijk dit is.

7 Besluit

Daarmee kom ik tot einde van deze oratie, met daarbij nog een korte vooruitblik op mijn onderzoeksagenda voor de komende jaren. Hopelijk heb ik iets van mijn enthousiasme en interesse voor mijn vakgebied op u over kunnen brengen, en deelt u mijn waarneming dat bij de uitvoering van re-integratie forse stappen te maken zijn.

Terugkijkend op mijn betoog zijn er eigenlijk twee leidende, gerelateerde vragen geweest: nemen uitvoerders de juiste beslissingen bij re-integratie, en wat moet je daadwerkelijk *doen* voor optimale re-integratie?

Voor wat betreft de eerste vraag is meer inzicht geboden in de drijfveren van uitvoerders en klantmanagers. Successen zijn behaald bij de WWB en ziekte en arbeidsongeschiktheid, maar tot dusver eenzijdige successen. Bij de WWB blijven de langdurige cliënten nog vaak buiten schot. Bij de werkgevers geldt een soortgelijke vraag: werken sterke financiële prikkels ook als werknemers buiten het eerste spoor geraken? Bij dit laatste dossier zie ik goede mogelijkheden tot nieuw kwantitatief onderzoek, vooral waar het gaat om de vertaling van financiële prikkels naar preventie en re-integratie bij arbeidsongeschiktheid.

De tweede vraag ging over de toewijzing van trajecten aan doelgroepen, de beslissing over aanbesteding en de wijze waarop je re-integratiebedrijven selecteert en contracteert. Geleidelijk aan komen voor onderzoekers – en dus ook voor mij – meer gegevensbestanden vrij, met name van UWV en gemeenten. Een voorbeeld daarvan is het onderzoek naar de aanbesteding door UWV; met deze gegevens is het mogelijk om nog tal van andere vragen te behandelen. Ik kijk er naar uit om verder te gaan op dit pad, zo behendig mogelijk laverend tussen wetenschap en beleid.

Literatuur

- Behncke, S., M. Frölich en M. Lechner, 2006, Statistical Assistance for Programme Selection – For a Better Targeting of Active Labour Market Policies in Switzerland, Discussion Paper 2006-09, University of St. Gallen.
- Behncke, S., M. Frölich en M. Lechner, 2007, Targeting Labour Market Programmes: Results from a Randomized Experiment, IZA Discussion Paper 3085.
- Bosch, N., en P. Koning, 2008, De maatschappelijke baten van re-integratie doorgelicht, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 24(1): 85-87.
- CPB, 2000, Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen: Welke rol heeft de overheid te spelen?, CPB Werkdocument 118.
- Cuelenaere, B., en T.J. Veerman, 2011, Onderzoek evaluatie WIA, ECORYS en AStri.
- Divosa, 2008, De caleidoscoop van reïntegratie. Effectiviteit en maatschappelijk rendement, Divosa verkenningen.
- Hassink, W.H.J., en P. Koning, 2009, Do Financial Bonuses Reduce Employee Absenteeism? Evidence from a Lottery, *Industrial & Labor Relations Review*, vol. 62(3): 327-42.
- Heckman, J., 2011, Hard evidence on soft skills, keynote lecture EALE conference, September 24, 2011, Paphos/Cyprus.
- Heyma, A., en P. Koning, 2009, Aansturing van klantmanagers voor een effectief re-integratiebeleid, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 25(4): 440-55.
- De Jong, Ph., en W. Velema, 2010, Nederland is niet ziek meer. Van WAO-debakel naar WIA-mirakel, zie: http://www.astri.nl/media/uploads/files/Publieksversie_v13.pdf
- De Jong, Ph., T. Everhardt en C. Schrijvershof, 2011, Toepassing van de wet Verbetering Poortwachter, APE rapport 856.
- Es, F. van, 2009, Invloed WWB op gebruik bijstand, CPB Document 209.
- Klaauw, B. van der, 2010, Aan het werk, oratie, *TPEdigitaal*, vol. 4(2): 130-147.
- Kok, L. D. Hollanders en P. Hop, 2006, Kosten en baten van re-integratie, SEO rapport 928
- Kok, L., I. Groot en D. Güler, 2007, Kwantitatief effect WWB, SEO rapport 2007-82.
- Koning, P., en S. Onderstal, 2004, Goed aanbesteed is het halve werk: een economische analyse van de aanbesteding van reïntegratie, CPB Document 63.
- Koning, P., 2005a, Heeft de evaluatie van reïntegratiebeleid nog toekomst?, *Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken*, vol. 21(1): 27-37.
- Koning, P., 2005b, Het spook van afroming ontmaskerd? Amerikaanse lessen over afroming bij reïntegratie. In: E.L. de Vos (red.), *Verraderlijk effectief. Prestatiemeting van reïntegratie en activering deel 2*, TNO Arbeid, Hoofddorp.
- Koning, P., en D. van Vuuren, 2006, WW-component in WAO-instroom verleden tijd, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 4492(91): 408-10.
- Koning, P., en D. van Vuuren, 2007, Hidden Unemployment in Disability Insurance, *Labour*, vol. 21(4): 611-36.
- Koning, P., 2009a The Effectiveness of Public Employment Service Workers in the Netherlands, *Empirical Economics*, vol. 37(2): 393-409.
- Koning, P., 2009b, De “wie-vraag” bij re-integratie: theorie en empirie, *Maandblad Reïntegratie*, vol. 9(12): 19-21.
- Koning, P., en C.N. Teulings, 2009, De WWB 2.0, *Impuls*, vol. 3(12): 44.
- Koning, P., en C.J. Heinrich, 2010, Cream-skimming, Parking and other Intended and Unintended Effects of Performance-Based Contracting in Social Welfare Services, La Follette School Working Paper No. 2010-021, August 2010.

-
- Koning, P.W.C., en D.J. van Vuuren, 2010, Disability Insurance and Unemployment Insurance as Substitute Pathways, *Applied Economics*, vol. 42(5): 575-88.
- Koning, P. (2011), Experimenten in de sociale zekerheid, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 96(465): 150-53.
- Koning, P., 2012, Contracting Welfare-to-Work Services, *Economics Letters*, nog te verschijnen.
- Lechner, M., en J.A. Smith, 2007, What is the Value Added by Caseworkers?, *Labour Economics*, vol. 14(2): 135-51.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008, Beleidsdoorlichting Re-integratie, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2012, Wet werken naar vermogen, zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-werken-naar-vermogen-wwnv> .
- Raad voor Werk en Inkomen, 2011, Factsheet Re-integratie 2011-2012. Zie: <http://www.rwi.nl/CmsData/2011/Factsheet%20Re-integratie%202011-2012%20def.pdf>
- Raad voor Werk en Inkomen, 2012, Een vak apart! Werkagenda professionalisering van re-integratie, RWI, januari 2012.
- Roelofs, G., en D. van Vuuren, 2011, The decentralization of Social Assistance and the rise of Disability Insurance enrolment, CPB Discussion Paper 185.
- Lopéz-de-Silanes, F., A. Shleifer en R.W. Vishny, 1997, Privatization in the United States, *RAND Journal of economics*, vol. 28(3): 447-71.
- Sol, E., 2008, Realistische evaluatie. Op zoek naar werkzame bestanddelen: een zoektocht naar de heilige graal?, HSI Discussion Paper nr. 7.
- Sol, C.C.A.M., A.C. Glebbeek, A.J.E. Edzes, H. de Bok, I. Busschers, J.S. Engelsman en C.E.R. Nysten, 2011, 'Fit or unfit' Naar expliciete re-integratietheorieën.

Economische diplomatie opent deuren in niet-OESO-landen

Harold Creusen en Arjan Lejour

Bedrijven hebben vaak moeite om nieuwe buitenlandse markten aan te boren. Niet alleen handelstarieven en producteisen belemmeren de toetreding, maar ook onzekerheden over marktcondities, distributie en overheidsbureaucratie. Uit Nederlandse handels- en bedrijfsgegevens blijkt dat (startende) exporteurs eerst op kleine schaal en naar slechts enkele buurlanden exporteren om risico's te beperken. Als bedrijven succesvol zijn, vergroten zij hun buitenlandse afzet en zoeken zij verder gelegen bestemmingen op. Economische diplomatie van de Nederlandse overheid kan bedrijven hierbij ondersteunen. Handelsmissies bieden startende exporteurs een helpende hand bij het betreden van buitenlandse markten. Daarnaast vergroten buitenlandse handelsposten de kans om markten in niet-OESO-landen te betreden.

1 Inleiding

Export is weliswaar een belangrijke motor voor de Nederlandse economie, maar toch brengt slechts een klein aantal bedrijven deze motor goed op gang. De meeste exporteurs exporteren relatief geringe hoeveelheden naar een beperkt aantal landen. Toetreding tot nieuwe markten is vaak lastig. Naast de handelstarieven, transportkosten en (opgelegde) kwaliteitseisen zijn er vele onzekerheden die toetreding belemmeren. Toetreders hebben vaak nog te weinig zicht op de vraag- en marktcondities van een land of hebben nog geen betrouwbare distributiekanaalen en handelspartners. Institutionele factoren zoals onduidelijke regelgeving en overheidsbureaucratie maken de handelsbarrières alleen maar groter. Het maakt dan ook een groot verschil of een bedrijf wil exporteren naar een land binnen de Europese Unie of naar landen in Azië, Latijns-Amerika of Afrika.

In dit artikel onderzoeken we hoe Nederlandse exporteurs omgaan met deze onzekerheden als zij een nieuwe markt willen betreden. De recente literatuur suggereert dat nieuwe exporteurs een bescheiden start maken en pas na gebleken succes het aantal exportmarkten en het exportvolume per land uitbreiden. Deze stellingen worden getoetst met de internationale handelsdata en financiële gegevens van Nederlandse bedrijven. Daarbij wordt gecorrigeerd voor landkenmerken en bedrijfsspecifieke factoren.

Bij de toetreding tot nieuwe markten kunnen exporteurs ook ondersteuning zoeken bij de overheid. Handelsmissies en buitenlandse handelsposten kunnen bedrijven helpen om buitenlandse contacten te leggen, informatie in te winnen over de marktcondities en waar nodig te onderhandelen over verlaging van handelsbarrières. In dit artikel onderzoeken we ook de rol van economische diplomatie bij de toetreding tot nieuwe markten.

Eerst schetsen we een kwantitatief beeld van het exportpatroon van Nederlandse bedrijven, de instituties in verschillende exportmarkten en de inzet van beleidsinstrumenten door de Nederlandse overheid. In sectie 3 presenteren we een kort literatuuroverzicht over het exportgedrag van bedrijven en de ondersteunende rol van economische diplomatie. In sectie 4 wordt de effectiviteit van Nederlandse handelsposten en handelsmissies onderzocht aan de hand van regressieanalyses.

2 Exportbestemmingen en economische diplomatie

Internationalisatie van bedrijven. Volgens het CBS exporteerde in 2007 acht procent van de Nederlandse bedrijven goederen, ter waarde van bijna 350 miljard euro in totaal (CBS 2009). Het overgrote deel van de bedrijven exporteert dus niet. Dat is niet alleen in Nederland het geval, maar ook in alle andere landen waarvoor dergelijke cijfers beschikbaar zijn. Van de bedrijven die wel exporteren gaat het vaak om de uitvoer van één of enkele producten naar één of enkele buitenlandse bestemming(en). Van de tienduizend bedrijven waarvan in 2007 de exportbestemmingen zijn geïdentificeerd, bedient bijna twintig procent één buitenlandse markt.

Het aantal grote exporteurs dat relatief veel producten naar meerdere landen uitvoert, is vrij klein ten opzichte van het totale aantal exporterende bedrijven. Deze bedrijven zijn wel verantwoordelijk voor het grootste gedeelte van de Nederlandse uitvoer. De vijf procent grootste bedrijven exporteerde 73 procent van alle goederen (Kox en Rojas-Romagosa 2010). Zij hebben vaak meer personeel en zijn vaak productiever dan bedrijven die minder of helemaal niet exporteren. Dit scheve patroon wordt in de internationale literatuur bevestigd en wordt verklaard door vaste toetredingskosten tot buitenlandse markten.¹ Deze kosten weerhouden veel bedrijven ervan te exporteren of hun exportmarkten uit te breiden. Het gevolg daarvan is dat vooral de bedrijven die langer exporteren naar de hun bekende exportmarkten bijdragen aan de groei van de Nederlandse goederenexport. Startende exporteurs beginnen vaak klein en met een beperkt aantal bestemmingen.

Nederlandse data op bedrijfsniveau wijzen op een vergelijkbaar exportpatroon. Hiervoor zijn Internationale Handelsgegevens gekoppeld aan financiële en demografische bedrijfsgegevens², alle zijn databronnen van het CBS. Met deze gegevens

¹ Zie bijvoorbeeld Bernard and Jensen (1999) voor de VS en Mayer and Ottaviano (2007) voor Europese landen.

² De financiële gegevens zijn enquêtegegevens van de Statistiek van Financiën van Grote Ondernemingen (SFGO) en van verschillende Productie Statistieken (PS), de demografische

is een panel samengesteld van ongeveer 12 000 bedrijven die tussen 2002 en 2008 minimaal twee aaneengesloten jaren exporteerden.³ Tabel 1 laat zien dat tussen 2003 en 2007 bijna negentig procent van de exporterende bedrijven al langer producten uitvoerde, de zogenaamde bestaande exporteurs. Zij genereren dan ook meer dan 95 procent van de totale exportwaarde. Slechts vijf procent van de exporteurs bestaat uit bedrijven die in een bepaald jaar voor het eerst uitvoeren, de zogenaamde starters. Ongeveer evenveel exporteurs staken hun exportactiviteiten in het volgende jaar, de zogenaamde stoppers. De gemiddelde exportwaarde van starters en stoppers is bijna drie keer zo klein als die van bestaande exporteurs. Uit de verdeling van het aantal exporteurs naar het aantal bestemmingen tussen 2003 en 2007 volgt dat 62 procent van de starters naar hooguit drie landen exporteert (zie Tabel 1, onderste deel), voor de stoppers is dit 66 procent. Bestaande exporteurs hebben meer buitenlandse bestemmingen voor hun goederen. 25 procent van hen exporteert naar meer dan tien landen.

Tabel 1 Eigenschappen van exportbedrijven in 2003-2007

	Alle exporteurs	Starters	Bestaande exporteurs	Stoppers
		(in % van alle exporteurs)		
Aantal exporteurs	16592	5.6	89.6	4.8
Totale exportwaarde (mln euro)	85209	2.4	95.9	1.7
Exportwaarde per bedrijf (1000 euro)	5134	2194	5 498	1817
Exportgroei per bedrijf (2005-2007)		52.8	21.8	
Exportgroei per bedrijf per land (2005-2007)		39.1	21.5	
Aantal exporteurs met onderscheiden bestemmingen	9844	302	9209	334
Aantal bestemmingen		(in % van aantal exporteurs per categorie)		
1	25.1	40.5	23.9	42.8
2	12.7	14.4	12.5	14.7
3	8.6	7.4	8.6	8.6
4-10	29.2	22.5	29.7	21.5
11-20	15.6	9.6	16.0	8.5
21-40	6.8	4.2	7.0	2.9
>41	2.1	1.4	2.2	1.0

gegevens komen uit het Algemeen Bedrijvenregister (ABR). Creusen en Lejour (2011) beschrijven deze data en de koppeling van data bases in meer detail.

³ De gegevens voor 2002 worden alleen gebruikt om vast te stellen of een bedrijf in 2003 start met exporteren of dan al langer exporteert, de gegevens voor 2008 om vast te stellen of een bedrijf na 2007 doorgaat met exporteren of zijn export staakt.

Nieuwe exporteurs beginnen vaak met enkele bestemmingen en op kleine schaal, maar kunnen exponentieel groeien. Tabel 1 vergelijkt de totale exportgroei en de exportgroei per land voor startende en bestaande exporteurs tussen 2005 en 2007.⁴ Het meest opvallende is dat de totale groei van starters aanzienlijk groter is dan de totale groei voor bestaande exporteurs. Ook de groei per land ligt bij starters een stuk hoger. Het grote verschil tussen de totale groei en de gemiddelde groei per land bij starters duidt op een sterke uitbreiding van het aantal bestemmingen. Bij bestaande exporteurs is dit verschil kleiner.

Waarom vinden bedrijven het veel moeilijker producten op de internationale markt te verkopen dan op de binnenlandse markt? Uit een omvangrijke enquête voor het Verenigd Koninkrijk (Kneller en Pisu 2007) blijkt dat bedrijven die internationaal zaken willen doen met drie types barrières geconfronteerd worden. Het eerste type betreft de opbouw van een netwerk en marketing. Hoe vindt een potentiële exporteur informatie over de exportmarkt, met welke beleidsmakers en zakenpartners moet hij contact leggen en relaties opbouwen? Bij het tweede type gaat het om de administratieve hobbels. Het bedrijf moet leren omgaan met wettelijke financiële regelingen, het belastingstelsel en de geldende standaarden op de buitenlandse markt. Daarnaast moet het bedrijf het logistieke systeem leren kennen. Het derde type belemmeringen heeft met cultuur te maken. Verschillen in (handels)cultuur en taal, andere voorkeuren van consumenten en het gebrek van een kantoor op de buitenlandse markt werken soms belemmerend.

Karakteristieken van exportbestemmingen. Vergeleken met de omvang van de wereldeconomie, gaat een uitzonderlijk groot gedeelte van de Nederlandse export naar Europa (zie Figuur 1). 82 procent van de export in goederen blijft in Europa, vijf procent gaat naar Noord-Amerika; Azië en de andere continenten worden nog minder bediend. Binnen Europa zijn achtereenvolgens Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk onze belangrijkste afzetmarkten, bijna goed voor vijftig procent van alle goederenexport.

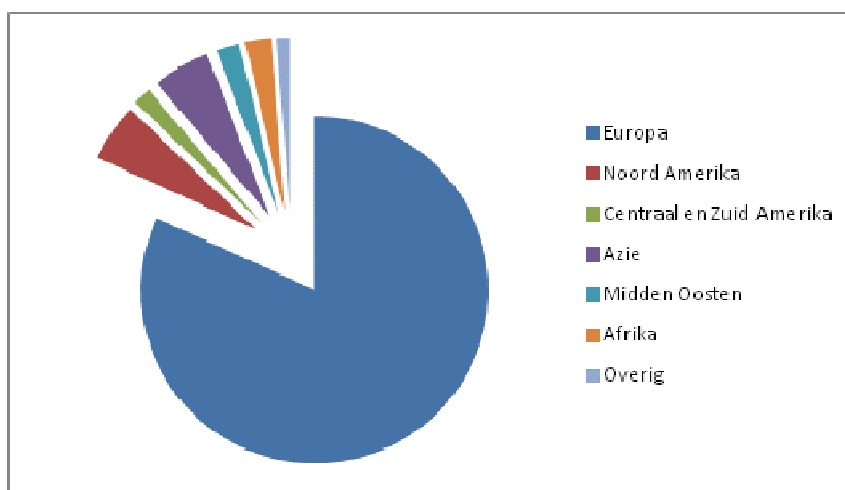
De belangrijkste redenen om naar andere Europese landen te exporteren, zijn de nabijheid en de marktomvang. De nabijheid reduceert transportkosten en -tijd en vereenvoudigt de communicatie. Daarnaast zijn in de Europese interne markt veel handelsbarrières weggenomen. Smeets et al. (2010) laten zien dat wanneer de afstand tot een exportmarkt met tien procent toeneemt, de kans dat een *groot* bedrijf⁵ naar die markt exporteert met 1,7%-punt afneemt (op een gemiddelde kans van 21 procent). Daarnaast wordt de omvang van de export 25 procent kleiner. Voor een afname van de marktomvang gelden soortgelijke cijfers.

⁴ Voor starters wordt de groei in het derde jaar weergegeven, dus voor bedrijven die in 2003 zijn gestart met exporteren worden de groeicijfers voor 2005 tot en met 2007 meegenomen, etc. De reden hiervoor is dat nieuwe exporteurs in de loop van een toetreden, zodat de groei in het tweede jaar overschat wordt.

⁵ Dat wil zeggen alleen exporterende bedrijven in de Statistiek Financiën van Grote Ondernemingen van het CBS, dus met een balanstotaal van minimaal 23 miljoen euro.

De verschillen in exportwaarde naar de verschillende markten worden grotendeels bepaald door het aantal bedrijven dat naar deze markten exporteert. Er zijn veel meer bedrijven die naar België en of Duitsland exporteren dan naar Oost-Europese landen of Aziatische landen. Volgens de recente economische theorie ligt dat voor de hand (zie Melitz 2003; Chaney 2008): alleen productieve bedrijven kunnen zich de verzonken kosten van markttoetreding veroorloven. Naarmate die kosten hoger zijn, bijvoorbeeld omdat de afstand toeneemt, zijn er minder bedrijven die deze kosten voor hun rekening kunnen nemen.

Figuur 1 Nederlandse export naar verschillende bestemmingen (2007)



Bron: CBS Nationale Rekeningen.

Markttoegang wordt ook bepaald door de toegankelijkheid van netwerken, regelgeving en culturele overeenkomsten en verschillen. Als Bangladesh dezelfde cultuur zou hebben als Nederland, dan zou de exportkans naar Bangladesh met tien %punt toenemen, concluderen Smeets et al. (2010).⁶ Deze toename is erg groot, zeker in vergelijking met een gemiddelde toetredingskans van 21 procent tot een willekeurig land, maar dat geldt evenzeer voor de culturele verschillen tussen beide landen. Een afname van de corruptie zou tot ongeveer dezelfde effecten leiden. Juist omdat de toegankelijkheid van netwerken in Europa beter is voor Nederlanders, de culturele verschillen relatief klein zijn en de regelgeving meer op elkaar is afgestemd zijn de toetredingskosten tot de Europese markten kleiner (Tabel 2). Als gevolg daarvan exporteren bedrijven veel vaker naar dichtbijgelegen Europese bestemmingen dan naar landen op andere continenten.

De karakteristieken van de exportbestemmingen kunnen in tegengestelde richting op elkaar inwerken, zoals bij de uitvoer naar de Verenigde Staten: de grote en

⁶ De toetredingskansen in Smeets et al. (2010) zijn groter dan in dit artikel, omdat de grote ondernemingen (minimaal 23 miljoen euro omzet) in Smeets et al. (2010) relatief veel exportbestemmingen hebben.

geavanceerde markt maakt toetreding aantrekkelijk, maar de grote afstand neemt dit voordeel grotendeels weer weg.

Tabel 2 Het niveau van instituties in een aantal geselecteerde landen in 2006

Land	Kwaliteit regulering	Niveau instituties	Corruptie-niveau	Culturele gelijkheid
Nederland	1.72	75	87	8.28
Duitsland	1.48	71	82	7.88
VS	1.54	81	75	6.34
China	- 0.33	54	34	4.55
India	- 0.19	52	28	4.29
Brazilië	- 0.04	61	39	4.91
Egypte	- 0.46	53	32	4.42
Saudi Arabië	- 0.18	63	34	5.27
Bangladesh	- 0.87	53	15	0.18

Bronnen: kwaliteit regulering: Kaufman et al. (2009); niveau instituties en corruptie niveau: Heritage Foundation (2009); Culturele gelijkheid: KOF institute (2009). Voor alle indicatoren geldt: hoe hoger de indicator hoe gunstiger of beter het achterliggende kenmerk.

Tabel 2 laat zien dat bijvoorbeeld in Nederland, Duitsland en de Verenigde Staten de kwaliteit van regulering, de instituties, mate van corruptie en culturele nabijheid over het algemeen vrij gunstig zijn, waarbij Duitsland dicht bij Nederland lijkt te staan dan de Verenigde Staten. *Grosso modo* is de kwaliteit van instituties en regulering in OESO-landen hoger en het niveau van corruptie lager, en zijn de culturele overeenkomsten tussen Nederland en de OESO-landen groter dan tussen Nederland en niet-OESO-landen. Deze institutionele factoren verminderen de problemen bij de toegang tot buitenlandse markten, maar nemen de toetredingskosten niet volledig weg. Informatie- en zoekkosten ten aanzien van zakenpartners en consumenten zullen blijven bestaan (in Kneller en Pisu (2007) vallend onder het eerste type belemmeringen: netwerk- en marketingkosten). De kosten om met de administratieve regels van de overheid om te gaan zullen over het algemeen wel een stuk lager zijn in markten met kwalitatief goede en transparante overheidsinstituties dan in markten met een laag niveau van instituties.

Economische diplomatie. Overheden zetten tegenwoordig vooral diplomatieke middelen in om hun economische belangen te behartigen. In het verleden was dat wel eens anders. Zo probeerde de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden tijdens de Engelse oorlogen in de 17de en 18de eeuw door middel van militaire inzet controle te krijgen over zee- en handelsroutes. In dit artikel staat de klassieke handelsbevordering via diplomatie centraal.⁷ Economische diplomatie en handelsak-

⁷ Naast de instrumenten voor economische diplomatie zijn er nog andere handelsbevorderende instrumenten, zoals de ondersteuning van bilaterale kamers van koophandel (Creusen en Lejour, 2011) en verschillende subsidieprogramma's die toetreding en handel met specifieke landen of sectoren stimuleren (Van den Berg et al. 2008).

koorden zijn van oudsher gericht op het bevorderen van handel en investeringen, economische sancties belemmeren juist de handel om andere, vaak politieke doelen te bereiken. De Nederlandse overheid heeft een aantal instrumenten voor economische diplomatie. Een bekend voorbeeld zijn de tien tot vijftien handelsmissies per jaar waarbij vaak een minister of staatssecretaris meegaat. Daarnaast zijn er per jaar vele tientallen handelsmissies die door het bedrijfsleven zelf zijn georganiseerd.⁸ Vaak zijn deze missies op specifieke economische sectoren gericht.

De meeste handelsmissies blijven binnen Europa (zie Tabel 3). Tussen 2002 en 2006 waren er handelsmissies naar Zweden, Finland, Spanje, Verenigd Koninkrijk en vooral Duitsland (vier missies). Daarnaast zijn bijna alle nieuwe EU-lidstaten (EU12) in die periode bezocht, waarbij Polen vier Nederlandse handelsmissies heeft ontvangen. De OESO-landen buiten de EU zijn veel minder bezocht, behalve Turkije en de Verenigde Staten met elk vier handelsmissies. Rusland, India en China (de BRIC-landen) zijn ook drie tot vier keer bezocht, evenals Oekraïne. Bij de handelsmissies van de bedrijfssectoren zelf zien we eenzelfde patroon. Grote en dynamische markten worden vaker bezocht. Van den Berg et al. (2008) schatten de kosten van een handelsmissie met bewindspersoon op gemiddeld 400 duizend euro voor de overheid en drie miljoen euro voor het deelnemende bedrijfsleven.

Tabel 3 Instrumenten voor economische diplomatie voor de 50 grootste handelspartners in 2007

Landengroep en aantal	Handelsmissies door overheid, 2002-2006		Handelsmissies door sector, 2005-2006		Handelsposten, 2007	
	aantal landen	missies per land ^a	aantal landen	missies per land ^a	aantal landen	posten per land ^a
EU15 (14)	5	1.6	12	5.6	9	2.2
EU12 (12)	10	1.7	6	3.3	5	1.0
Rest OESO (10 ^b)	4	2.5	5	3.4	6	2.8
BRIC (3 ^b)	3	3.7	3	8.3	3	6.0
Overig (11)	5	1.8	7	3.3	4	1.3

^a Het aantal missies door de overheid of door de sector zijn gemiddeld over het aantal landen met tenminste één missie in de desbetreffende periode. Het totaal aantal vestigingen van NBSO's en/of handelsposten van ambassades en consulaten zijn op dezelfde wijze berekend.

^b In deze dataset behoren drie landen van de overige OESO-landen (Chili, Mexico en Nieuw Zeeland) en één BRIC land (Brazilië) niet tot de groep van 50 grootste handelspartners in 2007.

De verschillende instellingen die het Nederlandse bedrijfsleven in het buitenland ondersteunen, vormen een ander belangrijk beleidsinstrument. Het gaat hierbij om Netherlands Business Support Offices (NBSO's)⁹ en handelsposten van ambassa-

⁸ Deze "Collectieve Promotie Activiteiten" worden door het bedrijfsleven georganiseerd maar (financieel) ondersteund door de overheid (zie <http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/programma-collectieve-promotie-activiteiten-cpa>).

⁹ Formeel staan de NBSO's los van de diplomatieke posten, maar ze bieden min of meer de zelfde diensten aan.

des en consulaten in het buitenland. In grote en dynamische markten zijn vaak meerdere handelsposten. In Frankrijk zijn vier posten en in Duitsland zeven. In China zijn er zelfs elf posten. Daarnaast is er de EVD als onderdeel van Agentschap NL. Al deze instellingen voorzien potentiële exporteurs van informatie, organiseren handelsreizen en leggen contacten met mogelijke zakenpartners. Hiermee verminderen zij de zoek- en informatiekosten van nieuwe exporteurs en nemen de netwerkexternaliteiten bij informatievergarig weg (Yakop en van Bergeijk 2011).¹⁰

Het lijkt er dus op dat in grote afzetmarkten en opkomende dynamische markten meer instrumenten worden ingezet dan in de andere landen. Dat lijkt voor de hand te liggen, maar leidt dat tot meer Nederlandse exporteurs op die markten?

3 Eerdere bevindingen over toetreding en beleidseffecten

Determinanten bij toetreding tot nieuwe markten. Wat verklaart het succes of het fiasco van nieuwe exporteurs? In hun baanbrekende paper ontwikkelen Rauch en Watson (2003) een theoretisch model waarin het succes van exporteren afhangt van de mogelijkheden om betrouwbare en capabele distributeurs en handelsrelaties op de nieuwe markt te vinden. De onzekerheden hieromtrent brengen risico's met zich mee, zeker als de zoekkosten en de investeringen in een relatie verzonken zijn. De risico's blijven beperkt door eerst enkele proeforders met kleine hoeveelheden te leveren om de betrouwbaarheid en capaciteit van de buitenlandse handelspartner(s) te testen. Als deze proeforders goed uitpakken, dan kan het volume vergroot worden. Bij tegenvallende resultaten zal de exporteur zich uit de nieuwe markt terugtrekken. Freund en Pirola (2008) formaliseren deze onzekerheden door te veronderstellen dat bedrijven pas informatie over de daadwerkelijke exportkosten krijgen nadat zij voor het eerst geëxporteerd hebben. Volgens Eaton et al. (2009) bepalen eerdere ervaringen de verdere zoekactiviteiten. Bedrijven die goede signalen en ervaringen opdoen zullen hun zoektocht naar nieuwe afnemers intensiveren, bedrijven met slechte ervaringen zullen hun zoekpogingen staken of huidige relaties zelfs afbouwen. Alborno et al. (2010) tonen aan dat bedrijven niet alleen onzeker zijn over hun handelspartners, maar ook weinig zicht hebben op de marktcondities.

Alborno et al. (2010) wijzen daarnaast op de rol van buurlanden als een springplank naar verder gelegen landen. In hun theoretische twee-perioden-model worden onzekerheden pas weggenomen na toetreding en levering in de eerste periode. Dit model veronderstelt voorts dat een hogere productiviteit de kans vergroot dat een bedrijf de (verzonken) kosten kan dragen (zoals ook in Melitz 2003; Chaney 2008). In de tweede periode zullen succesvolle exporteurs hun exportvolume naar dat land vergroten, niet-succesvolle bedrijven zullen hun export staken. In de

¹⁰ Immers, bij de investeringen in marktkennis zijn de private opbrengsten van één enkele exporteur minder dan de maatschappelijke opbrengsten, dus opbrengst van alle exporteurs.

tweede periode kunnen succesvolle exporteurs ook makkelijker toetreden tot een volgende markt. De achterliggende veronderstelling is dat de marktcondities van twee aangrenzende markten met elkaar correleren. Bijvoorbeeld, Duitse en Oostenrijkse afnemers hebben voor sommige producten een vergelijkbare voorkeur. Maar voor Nederlandse exporteurs zijn de distributiekosten in Duitsland waarschijnlijk lager dan in Oostenrijk, omdat Duitse distributeurs beter bekend zijn en Oostenrijk iets verder weg ligt. Opeenvolgende toetreding, dus eerst naar het buurland (Duitsland) en pas naar het verder gelegen land (Oostenrijk) als toetreding tot het buurland succesvol is, is vaak minder risicovol dan gelijktijdige toetreding. Alborno et al. (2010) zien hun hypothesen bevestigd voor Argentijnse exporteurs. In de volgende sectie testen we een uitgebreider model voor Nederlandse exporteurs.

Impact van beleidsondersteuning. Verschillende auteurs hebben in het recente verleden de effecten van handelsposten en handelsmissies op de totale bilaterale handel onderzocht. Zo concludeert Rose (2007) voor een groep van twintig rijke landen dat één extra handelspost de bilaterale export met zes tot tien procent vergroot. Dit effect wordt kleiner naarmate het aantal handelsposten toeneemt. Een probleem bij deze analyse is dat het aantal handelsposten in een exportbestemming samenhangt met de aantrekkelijkheid van dat land, zoals marktomvang en economische groei. De handel met die aantrekkelijke bestemmingen zal ook zonder handelsposten of missies toenemen. Rose (2007) houdt hier rekening mee door het aantal handelsposten te corrigeren voor landspecifieke kenmerken. In dat geval geldt de ondergrens van zes procent. Nitsch (2007) heeft het effect van handelsmissies door Amerikaanse, Franse en Duitse politieke leiders onderzocht voor de periode 1948 tot 2003. Hij concludeert dat de eerste jaren na een bezoek de exporten naar dat land twee tot drie procent hoger zijn, maar dat het effect daarna afneemt. Yakop en van Bergeijk (2011) concluderen op basis van een steekproef van 63 landen in 2006 dat handelsposten de handel met ontwikkelingslanden stimuleren, maar niet die met ontwikkelde landen. Een extra handelspost in een ontwikkelingsland kan de bilaterale handel zes tot zestien procent doen toenemen.

Andere artikelen gebruiken bedrijfsgegevens om de rol van de overheid op export te onderzoeken. Görg et al. (2008) en Bernard en Jensen (2004) richten zich op expliciete overheidssubsidies en vinden geen positief significant effect. Volpe Martincus et al. (2010) en Volpe Martincus en Carballo (2010) onderzoeken de effectiviteit van instituten die export beogen te promoten, zoals de EVD in Nederland. Zij concluderen onder andere dat ambassades en economische voorlichtingsdiensten een positief effect hebben op het aantal goederen dat door Latijns-Amerikaanse en Caribische bedrijven geëxporteerd wordt.

Uit een meta-analyse van 21 studies concluderen Moons en van Bergeijk (2011) dat economische diplomatie, vooral door ambassades en handelsmissies op hoog niveau, bijdraagt aan (inkomende en uitgaande) handels- en investeringsstromen.

In dit artikel richten we ons op de toegang van Nederlandse bedrijven tot buitenlandse markten. Het vernieuwende van deze aanpak is dat het effect van econo-

mische diplomatie op de exportkans wordt gemeten, terwijl de literatuur zich vooral op de exportwaarde heeft gericht. Hiervoor gebruiken we exportgegevens per bedrijf. De impact van Nederlandse beleidsinstrumenten wordt vergeleken met andere factoren zoals de kenmerken van de exportmarkt, en waar nodig gecorrigeerd voor correlatie met deze factoren.

4 Determinanten van toetreding tot een exportmarkt

Model en impact bedrijfs- en marktkenmerken. Welke determinanten uit de literatuur zijn voor Nederlandse exporteurs relevant bij hun toetreding tot nieuwe markten? Het model van Albornoz et al. (2010) verklaart de kans dat bedrijf i in jaar t tot buitenlandse markt k toetreedt (P_{ikt}) uit verschillende bedrijfs- en marktkenmerken. De (vertraagde) bedrijfskenmerken (X_{ijt-1}) zijn de arbeidsproductiviteit en de werkgelegenheid (deze laatste als indicator voor bedrijfsomvang). Het model bevat daarnaast een dummy (S_{it-1}) die aangeeft of een bedrijf onlangs gestart is of al langer exporteert, en de afstand tot de dichtstbijzijnde markt (L_{ikt}) om leereffecten van export naar nabije markten op te pakken. De marktkenmerken (Z_{klt}) hebben betrekking op de marktomvang (bbp), afstand tot Nederland en de hoogte van importtarieven. De belangrijkste variabelen voor dit onderzoek zijn de instrumenten voor economische diplomatie D_{kt} . Het volledige model wordt dan

$$P_{ikt} = \sum_j \alpha_j X_{ijt-1} + \beta S_{it-1} + \gamma L_{ikt} + \delta S_{it-1} L_{ikt} + \sum_l \varepsilon_l Z_{klt} + \zeta D_{kt} + \lambda_i + \mu_{ikt}$$

met λ_i de tijdsafhankelijke en niet-observeerbare bedrijfsspecifieke factoren en μ_{ikt} de foutterm. Voor het overzicht worden de schattingsresultaten in twee stappen gepresenteerd. In de eerste stap wordt de toetredingskans alleen verklaard door de bedrijfs- en marktkenmerken, zonder de beleidsinstrumenten. In de tweede stap wordt telkens één instrument voor economische diplomatie aan de regressievergelijking toegevoegd.

De regressievergelijkingen zijn geschat met de probit-methode waarbij de (niet-observeerbare) bedrijfsspecifieke factoren gecorrigeerd worden via random effects.¹¹ Hierbij worden alleen bedrijven meegenomen die het voorgaande jaar *niet* naar het desbetreffende land exporteerden, wel naar andere landen. Door het grote aantal landen (50) en de periode van zeven jaar zijn er in totaal toch ongeveer 580 000 waarnemingen.

Van de bestaande exporteurs treedt gemiddeld 1,76 procent per jaar toe tot één van de vijftig populairste bestemmingen van de Nederlandse goederenexport. Tabel

¹¹ Andere methoden zijn niet haalbaar of leiden tot minder waarschijnlijke resultaten. Probit-schattingen met fixed effects zijn theoretisch niet mogelijk, probit-schattingen zonder correctie leveren iets hogere coëfficiënten op en lijken de marginale effecten te overschatten. Voor logit-schattingen met fixed effects zijn voor de veranderingen in de endogene variabele onvoldoende gegevens beschikbaar. De waargenomen gemiddelde kans op toetreding is erg klein, zodat lineaire regressies soms tot negatieve schattingen van de toetredingskans leiden.

4 geeft de berekende marginale effecten van alleen de bedrijfs- en marktkenmerken op de gemiddelde toetredingskans.¹² De schattingsresultaten bevestigen het gedrag dat in de literatuur beschreven wordt. Recente starters, dus bedrijven die *vorig* jaar begonnen zijn met exporteren, zullen sneller tot een nieuwe markt toetreden dan bedrijven die al langer exporteren. De kans dat een recente starter toetreedt, is 0,16%-punt hoger dan een gevestigde exporteur. Dit verschil lijkt klein, maar is toch substantieel als we dit verschil vergelijken met de totale kans op toetreding (1,76%). De inhaalslag in het aantal bestemmingen suggereert dat startende exporteurs slechts met een klein aantal landen begint.

Daarnaast zijn er aanwijzingen dat bedrijven de springplankstrategie hanteren. Voor exporteurs is het makkelijker tot nieuwe markten toe te treden als ze al naar een land exporteren dat vlakbij die nieuwe markt ligt. Immers, hoe kleiner de afstand tussen de nieuwe markt en de meest dichtbijgelegen bestaande exportmarkt, hoe groter de kans op toetreding. Bijvoorbeeld, de kans om naar Litouwen te exporteren neemt met 0,17%-punt toe als Estland het meest dichtbijgelegen exportland is en niet Denemarken. Het significante effect van de interactieterm impliceert dat de springplankstrategie vooral relevant is voor recent gestarte exporteurs. Voor een recente starter neemt de exportkans naar Litouwen zelfs toe met 0,25%-punt als het zou zijn begonnen met export naar Estland in plaats van Denemarken.

De landspecifieke factoren hebben het verwachte kwalitatieve effect op de exportkans. Bedrijven zullen eerder exporteren naar landen met een hoger bbp, maar minder snel naar landen met hoge importtarieven en op grotere afstand van Nederland. Als voorbeeld vergelijken we de toetreding tot de Amerikaanse markt met toetreding tot de Oostenrijkse markt, ons daarbij baserend op gegevens over 2007. De grotere marktomvang (gemeten door bbp) van de VS leidt tot 0,52%-punt hogere kans op toetreding aldaar dan op de Oostenrijkse markt. Maar de grotere afstand reduceert het verschil in toetredingskans met 0,49%-punt, en doet het 'omvang voordeel' van de VS ten opzichte van Oostenrijk grotendeels teniet. De afwezigheid van importtarieven in de EU levert Oostenrijk een klein voordeel van 0,06%-punt op. Uiteindelijk is de kans op toetreding naar de Oostenrijkse markt 0,03%-punt groter dan toetreding tot de Amerikaanse markt.

De (observeerbare) bedrijfsspecifieke factoren hebben een beperkt effect op de toetredingskans. De bedrijfsomvang heeft een positief effect. Een exporteur met 200 (full-time) werknemers heeft bijvoorbeeld 0,17%-punt meer kans op toetreding dan een exporteur met 100 (full-time) werknemers. Ook de arbeidsproductiviteit heeft een positief effect, al is het effect gering. Om de kans op toetreding tot een

¹² Creusen en Lejour (2011) presenteren een groot aantal robuustheidsanalyses die vanwege ruimtegebrek niet in dit artikel zijn opgenomen. Het betreft alternatieven voor de springplankstrategie waaruit blijkt dat die vooral werkt als de fysieke afstand tot nieuwe markten afneemt, maar dat dit minder geldt voor institutionele verschillen tussen landen. Daarnaast blijkt de interactie tussen de dummy voor wel/geen recente starter en andere bedrijfskenmerken niet significant te zijn. In andere analyses is de omvang van de dataset beperkt om te corrigeren voor het feit dat kleine exportwaarden naar andere EU-landen niet worden meegenomen. In alle gevallen zijn de coëfficiënten voor de springplankstrategie en de landen- en bedrijfskenmerken significant. Alleen de dummy voor wel/geen recente starter is in een aantal gevallen niet significant.

nieuwe markt met 0,05%-punt te vergroten zou een exporteur een productiviteitsgroei van vijftig procent moeten realiseren.

Tabel 4 Determinanten voor toetreding tot nieuwe markten (marginale effecten in procentpunten)

Afhankelijke variabele: wel/geen toetreding tot specifieke markt (in jaar t)	
S: Starter in voorgaand jaar (t-1)	0.161 ^{***} (0.070)
L: (Log) afstand tot andere dichtstbijzijnde exportmarkt (in t-1 en in t)	- 0.401 ^{***} (0.019)
Interactie S x L	- 0.209 ^{***} (0.069)
(Log) BBP specifieke markt	0.220 ^{***} (0.008)
(Log) afstand specifieke markt tot Nederland	- 0.365 ^{***} (0.014)
(Log) gemiddelde importtarieven van specifieke markt	- 0.024 ^{***} (0.002)
(Log) productiviteitsniveau exporteur (in t-1)	0.091 ^{***} (0.019)
(Log) werkgelegenheid exporteur (in fte, in t-1)	0.232 ^{***} (0.013)
Waargenomen kans op toetreding	1.756
Aantal waarnemingen	580311
Log likelihood	- 42810

Nummers tussen haakjes zijn standaardfouten; ^{***} geeft het significantieniveau aan van 99%.

De waargenomen kans en de marginale effecten (en standaardfouten) zijn met 100 vermenigvuldigd, zodat de kans wordt weergegeven in procenten en de marginale effecten in procentpunten.

Impact beleidsondersteuning. Behalve de markt- en bedrijfskenmerken kunnen ook beleidsinstrumenten een rol spelen bij de toegang tot een buitenlandse markt. Tabel 5 toont het belang van de aanwezigheid van handelsposten, van het aantal handelsposten en het belang van het aantal handelsmissies door overheid en de sector zelf. De tabel presenteert alleen de berekende marginale effecten van de handelsinstrumenten. De effecten van de overige verklarende variabelen veranderen nauwelijks ten opzichte van de regressie in Tabel 4 en worden om die reden niet vermeld. Bijna alle instrumenten hebben een positief en significant effect op de toetredingskans, behalve de missies door bedrijfssectoren. De aanwezigheid van één of meerdere handelsposten verhoogt de toetredingskans met 0,06%-punt en een extra vestiging (gemiddeld genomen) met telkens 0,01%-punt. Het aantal handelsmissies door de overheid met een bewindspersoon vergroot de toetredingskans met 0,09%-punt. Met een gemiddelde exportkans van 1,76 procent over alle bedrijven betekent dit dat een handelsmissie de exportkans met vijf procent vergroot (0,09/1,76). Omdat slechts een beperkt aantal jaren in de schattingen is meegenomen

men, kan niet vastgesteld worden of dit effect permanent is of na een paar jaren uitdempt zoals Nitsch (2007) concludeert.

De overheid zal vaak overwegen om handelsinstrumenten in te zetten in landen die door handelspolitiek of hun omvang aantrekkelijk zijn, zodat de export juist naar die landen toeneemt. Dat betekent dat marktomvang (bbp), afstand en importtarieven niet alleen de exportkans beïnvloeden, maar ook de mogelijkheid dat de overheid een beleidsinstrument inzet. Dat kan leiden tot onzuivere uitkomsten van de schattingen. Om die reden worden de beleidsvariabelen geïnstrumenteerd met marktspecifieke factoren, zoals de marktomvang (bbp), bbp-groei, de afstand tussen de nieuwe markt en Nederland, en het importtarief. De tweede set van resultaten in Tabel 5 presenteert de uitkomsten van de geïnstrumenteerde variabelen. Met deze correctie neemt vooral het effect van de aanwezigheid van handelsposten af, het effect van het aantal posten wordt minder significant. Het effect van de handelsmissies met een bewindspersoon neemt echter iets toe.

Tabel 5 Markttoegang en economische diplomatie

Beleidsinstrument	aanwezigheid handelsposten	aantal han- delsposten	aantal missies door overheid	aantal missies door bedrijfssector
Regressie:				
Zonder correctie marktkenmerken				
Alle landen	0.058*** (0.018)	0.009** (0.004)	0.085*** (0.015)	0.038 (0.052)
Met correctie voor marktkenmerken				
Alle landen	0.038*** (0.018)	0.008* (0.004)	0.094*** (0.015)	
Landen met hoge inkomens	-0.002 (0.026)	0.010 (0.007)	0.082*** (0.026)	
Landen met midden-inkomens	0.100*** (0.027)	0.007 (0.005)	0.100*** (0.019)	

Nummers tussen haakjes zijn standaardfouten; *** en ** geven het significantieniveau aan van respectievelijk 99% en 95%.

De waargenomen kans en de marginale effecten (en standaardfouten) zijn met 100 vermenigvuldigd zodat de kans wordt weergegeven in procenten en de marginale effecten in procentpunten. De afhankelijke variabele is de toetredingskans op de exportmarkt (gemiddeld 1,76 procent). De indicatoren voor de beleidsinstrumenten zijn telkens in afzonderlijke regressies opgenomen. De andere verklarende variabelen, geschatte coëfficiënten en standaardfouten zijn (vrijwel) identiek aan de regressie in Tabel 4. Deze regressies zijn geschat met een probit-model met random effects.

Omdat markttoegang ook bepaald wordt door instituties, is exporteren naar OESO-landen waarschijnlijk eenvoudiger dan naar niet-OESO-landen (ook na correctie voor afstand tot Nederland en marktomvang). De resultaten in Sectie 3 suggereren dat deze verschillen substantieel zijn. Dat betekent mogelijk dat ook de rol van economische diplomatie verschilt per markt. De empirische analyse van Yakop en Van Bergeijk (2011) concludeert dat dit het geval is: de inzet van handelsbeleidsin-

strumenten heeft meer effect op de handel tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden dan tussen ontwikkelde landen onderling. Wij gaan na of dit ook optreedt bij markttoetreding. Hiervoor splitsen we de vijftig belangrijkste Nederlandse exportbestemmingen in een groep van 25 hoge inkomenslanden, zoals de EU15-landen, VS, Canada, Japan en een paar andere (rijke) OESO-landen, en een groep van 25 midden-inkomenslanden, waaronder de nieuwe EU-lidstaten (EU12), China, India, Rusland en enkele andere niet-OESO-landen. De effecten voor de hoge- en midden-inkomenslanden lopen nogal uiteen. Tabel 5 laat zien dat de aanwezigheid van en het aantal handelsposten geen significant effect hebben op de markttoegang in hoge-inkomenslanden. Handelsmissies vergroten wel de kans op markttoetreding in hoge-inkomenslanden. De instrumenten lijken meer effectief voor de landen met middeninkomens. Zowel de aanwezigheid van handelsposten als een extra handelsmissie door de overheid vergroot de exportkans met 0,1%-punt.

5 Conclusie

Uit de data over de internationale handelsactiviteiten van Nederlandse bedrijven blijkt dat elk jaar ongeveer vijf procent van het totale aantal exporteurs hun exportactiviteiten staakt en dat evenzoveel bedrijven beginnen met exporteren. De nettogroei van het aantal exporteurs ligt zodoende een stuk lager dan vijf procent. Recente starters exporteren (gemiddeld genomen) een stuk minder dan bedrijven die al langer exporteren. Dit duidt op een volharding in het besluit om wel of niet te exporteren, en voor starters is deze volharding nodig om door te groeien naar het hoge gemiddelde in exportvolume. Exporteurs die een nieuwe markt succesvol betreden zullen op die markt snel groeien, andere toetreders zullen de markt snel verlaten. Dit geldt voor recente starters, maar ook voor bedrijven die al langer exporteren. De relatief sterke groei van de totale export van (succesvolle) starters suggereert dat deze starters sneller nieuwe bestemmingen opzoeken dan gevestigde exporteurs.

De econometrische analyses bevestigen de *stylized facts*. Recente starters hebben een grotere kans om tot een nieuwe markt toe te treden dan bedrijven die langer exporteren. De toetreding tot vergelegen markten gaat vaak makkelijker als het bedrijf eerst exporteert naar een land dat dichtbij de nieuwe markt ligt. Het eerste exportland fungeert dan als een springplank. Een springplank lijkt vooral nuttig voor recente starters. Dit neemt niet weg dat een grotere afstand tussen Nederland en een nieuwe exportmarkt de kans op toetreding verkleint, evenals de hoogte van de importtarieven op de exportmarkt. Een grotere marktomvang (gemeten door het bbp) maakt toetreding juist aantrekkelijker. Daarnaast blijkt dat grotere en meer productieve exporteurs eerder nieuwe bestemmingen zullen opzoeken dan kleinere en minder productieve exporteurs.

De econometrische resultaten geven geen aanwijzingen dat handelsposten wezenlijk bijdragen aan de toetreding tot hoge-inkomensmarkten. Voor opkomende markten, zoals de nieuwe EU-lidstaten en de BRIC-landen, ligt dat anders. Dat

suggereert dat de aandacht beter op deze nieuwe markten gericht kan zijn. De empirische resultaten suggereren tevens dat de aanwezigheid van handelsposten belangrijker is dan het aantal posten in een land. Handelsmissies lijken voor alle bestemmingen een positief effect te hebben op de markttoegang. De beleidsinstrumenten vergroten de gemiddelde kans op toetreding met ten hoogste vijf procent. De bedrijfs- en landenkenmerken hebben een veel grotere invloed op de kans dat een bedrijf tot een exportmarkt toetreedt. Bijvoorbeeld, het negatieve effect van de afstand tot een nieuwe exportmarkt of het positieve effect van de marktomvang wegen elk zwaarder dan het effect van de beleidsinstrumenten.

Behalve de vraag of handelsposten en handelsmissies helpen om markttoegang te vergroten is het ook relevant of deze instrumenten helpen om het handelsvolume per land sneller te laten groeien. Uit CPB-onderzoek (Creusen en Lejour 2011) blijkt dat de aanwezigheid van handelsposten en het aantal handelsmissies een positief effect op de exportgroei hebben, terwijl de effecten van het aantal handelsposten en het aantal sectorale missies geen significant effect hebben. Ook hier geldt dat de effecten voor de bestemmingen met hoge en middeninkomens uiteen lopen.

Handelsposten en handelsmissies openen dus deuren voor Nederlandse bedrijven, vooral in midden-inkomenslanden. Het zou interessant zijn, als vervolg van dit onderzoek, om deelnemende bedrijven aan handelsmissies en ondersteunende diensten te vergelijken met niet-deelnemende bedrijven. Als gegevens beschikbaar komen over bedrijven die aan handelsmissies deelnemen en over bedrijven die diensten ontvangen van de AgentschapNL en handelsposten, zou op bedrijfs-niveau het effect van economische diplomatie kunnen worden vastgesteld. Een belangrijk aandachtspunt is wel dat de aanvullende gegevens omtrent deelname aan handelsmissies en ondersteunende diensten gekoppeld moeten worden aan de CBS bedrijfsgegevens.

Auteurs

Gedurende dit onderzoek werkte Harold Creusen als wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau. Arjan Lejour is programmaleider bij het Centraal Planbureau. De auteurs danken Peter van Bergeijk (ISS, EUR) en een anonieme referent voor het commentaar op een eerdere versie.

Literatuur

- Albornoz, F., H.F. Calvo Pardo en G. Corcos, 2010, Sequential Exporting, CEPR Discussion Paper 8103.
- Berg, M. van den, M. de Nooij, H. Garretsen en H. de Groot, 2008, MKBA financieel buitenlandinstrumentarium, SEO report nr. 2008-64, SEO, Amsterdam.
- Bernard, A.B. and J.B. Jensen, 1999, Exceptional exporter performance: cause, effect, or both? *Journal of International Economics*, vol. 47: 1-27.
- Bernard, A.B., en J.B. Jensen, 2004, Why Some Firms Export, *Review of Economics and Statistics*, vol. 86(2): 561-69.
- CBS, 2009, *Internationaliseringsmonitor 2009*.
- Chaney, T., 2008, Distorted gravity: The intensive and extensive margins of international trade, *American Economic Review*, vol. 98(4): 1707-21.
- Creusen, H., en A. Lejour, 2011, Uncertainty and the export decisions of Dutch firms, CPB Discussion Paper 183, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Eaton, J., M. Eslava, C.J. Krizan, M. Kugler en J. Tybout, 2009, A Search and Learning Model of Export Dynamics, Mimeo December 2009.
- Freund, C., en M.D. Pierola, 2008, Export Entrepreneurs: evidence from Peru, Draft.
- Görg, H., M. Henry en E. Strobl, 2008, Grant support and exporting activity, *Review of Economics and Statistics*, vol. 90(1): 168-74.
- Heritage Foundation, 2009, Index of Economic Freedom 2010, <http://www.heritage.org/Index/>.
- Kaufman, D., A. Kraay en M. Mastruzzi, 2009, Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008, World Bank Policy Research Working Paper 4978, World Bank, Washington.
- Kneller R., en M. Pisu, 2007, Export barriers: what are they and who do they matter to?, GEP Research Paper 2007/12, University of Nottingham.
- KOF institute, 2009, KOF Globalisation index, http://www.globalization.kof.ethz.ch/static/pdf/method_2009.pdf.
- Kox, H., en H. Rojas-Romagosa, 2010, Exports and Productivity Selection Effects for Dutch Firms, *De Economist*, vol. 158(3): 295-322.
- Mayer, T. and G. Ottaviano, 2007, The Happy Few: the internationalisation of European Firms, Bruegel blueprint series vol III, Brussels.
- Melitz, M.J., 2003, The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity, *Econometrica*, vol. 71(6): 1695-1725.
- Moons, S., en P. Van Bergeijk, 2011, De effectiviteit van economische diplomatie, *Economische en Statistische Berichten*, vol. 96(4616): 490-492.
- Nitsch, V., 2007, State Visits and International Trade, *The World Economy*, vol. 30(12): 1797-1816.
- Rauch, J.E., en J. Watson, 2003, Starting small in an unfamiliar environment, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 21(7): 1021-1042.
- Rose, A., 2007, The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion, *The World Economy*, vol. 30(1): 22-38.
- Smeets, R., H. Creusen, A. Lejour en H. Kox, 2010, Export margins and export barriers: uncovering market entry costs of exporters in the Netherlands, CPB Document 208, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Yakop, M., en P.A.G. van Bergeijk, 2011, Economic diplomacy, trade and developing countries, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, forthcoming.

Volpe Martincus, C., A. Estavadeordal, A. Gallo en J. Luna, 2010, Information barriers, export promotion institutions and the extensive margin of trade, *Review of World Economics*, vol. 146(1): 91-111.

Volpe Martincus, C., en J. Carballo, 2010, Export promotion: Bundled Services Work Better, *The World Economy*, vol. 33: 1718-1751.

Het effect van het verplicht eigen risico

Wija Oortwijn, Vincent Thio en Mathijn Wilkens

Eigen betalingen in de gezondheidszorg leiden tot een financieringsverschuiving van publiek naar privaat gefinancierde zorg en beïnvloeden de vraag naar zorg. Een analyse van declaratiegegevens van verzekeraars via een natuurlijk experiment toont aan dat het in 2008 ingevoerde verplicht eigen risico een negatief gedragseffect onder verzekerden veroorzaakt. Het effect ligt tussen – 2,6 en – 7,3 procentpunt, wat een zorgmijding tussen de 275 en 772 miljoen euro teweeg brengt. Naast dit effect is er sprake van een financieringsverschuiving van 1,26 miljard euro. De invoering van een verplicht eigen risico van 150 euro leidt in totaal tot een besparing van minimaal 1,5 miljard euro aan publieke middelen.

1 Inleiding

Vanaf 1 januari 2008 geldt in de Zorgverzekeringswet (Zvw) een verplicht eigen risico voor alle verzekerden van 18 jaar en ouder. Het verplicht eigen risico is in de plaats gekomen van de no-claim teruggaveregeling die in 2005 werd ingevoerd. De no-claim teruggaveregeling hield in dat verzekerden die in een jaar weinig zorgkosten maakten (minder dan 255 euro), het overgebleven deel na afloop van het verzekeringsjaar terugkregen. Bij het verplicht eigen risico komen de eerste 150 euro (in 2008, momenteel 220 euro) voor rekening van de verzekerde.

Het doel van het gebruik van eigen betalingen binnen de gezondheidszorg is tweeledig. Enerzijds leidt een eigen betaling tot een financieringsverschuiving van publiek naar privaat gefinancierde zorg. Voor verzekerden betekent dit een grotere eigen verantwoordelijkheid en meer keuzevrijheid. Anderzijds is het doel het beïnvloeden van de vraag naar zorg. Vanwege een gebrek aan prikkels die de zorgvraag beperken, kan er sprake zijn van overconsumptie van (niet noodzakelijke) zorg. De inzet van eigen betalingen kan leiden tot een groter besef ten aanzien van zorgkosten. Hierdoor gebruiken verzekerden mogelijk minder vaak zorg. Dit wordt gezamenlijk het gedragseffect genoemd (Goudriaan et al. 2006).

Het verplicht eigen risico is lager dan het no-claimbedrag, omdat het gedragseffect van het verplicht eigen risico naar verwachting groter is. In dit artikel richten we ons op de volgende twee vragen: wat is het effect van het verplicht eigen risico op het zorggebruik?; en hoe groot zijn de financiële effecten van het verplicht eigen risico? Hierbij vergelijken we het effect van het verplicht eigen risico ten opzichte van een situatie zonder enige vorm van eigen betalingen. Deze vragen ston-

den centraal in de evaluatie van het verplicht eigen risico die Ecorys (2011) heeft uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

2 Natuurlijk experiment

Van de Ven en Schut (2010) stellen dat het CPB (2008) het gedragseffect te laag schat. Van de Ven en Schut gaan uit van een gedragseffect van 2 miljard euro, terwijl het CPB uitgaat van een gedragseffect van maximaal 350 miljoen euro. Uitgangspunt voor beide analyses is een studie van Van Vliet (2004). Hierbij worden voor verschillende zorgvormen prijselasticiteiten geschat op basis van een vrijwillig eigen risico voor particulier verzekerden. Onderstaande analyse maakt gebruik van gegevens die zich beter lenen voor het analyseren van het effect van het verplicht eigen risico, omdat de gegevens de zorguitgaven van alle verzekerden in Nederland betreffen en de jaren voor en na invoering van het verplicht eigen risico omvat.

Methode. Om een inschatting te maken van het gedragseffect van het verplicht eigen risico zou het gebruik van gegevens die zijn verkregen uit een experimentele opzet het meest nauwkeurig zijn. Een voorbeeld is het RAND experiment (zie o.a. Brook et al. 1984), waarbij verzekerden willekeurig een verplicht eigen risico krijgen toegewezen. In Nederland is een dergelijke opzet niet mogelijk, omdat het verplicht eigen risico al in 2008 is ingevoerd. In plaats daarvan kan er gebruik gemaakt worden van een natuurlijk experiment, omdat een bepaalde groep – de 0 tot 18 jarigen – is uitgesloten van het verplicht eigen risico. De groep verzekerden die 17 jaar oud was in 2007 en 18 jaar oud in 2008, is gedefinieerd als behandelingsgroep. De reden hiervoor is dat zij in 2007 niet onder de no-claim regeling of het verplicht eigen risico vallen, maar in 2008 te maken krijgen met het verplicht eigen risico. De controlegroep bestaat uit verzekerden die 14, 15 of 16 jaar oud waren in 2007 en 15, 16 of 17 jaar oud waren in 2008. Deze groep heeft dus niet te maken met enige vorm van eigen betaling. Door de verandering in de zorgkosten tussen 2007 en 2008 van beide groepen met elkaar te vergelijken, kan het effect van het verplicht eigen risico inzichtelijk worden gemaakt. Het is niet mogelijk om een vergelijking te maken voor hogere leeftijdsgroepen, omdat deze groepen in 2007 te maken hadden met de no-claim teruggaveregeling.

Bovenstaande methode wordt ook wel de *difference-in-difference* methode genoemd en het geschatte model kan als volgt worden gespecificeerd:

$$\ln(\text{zorgkosten})_{i,t+1} - \ln(\text{zorgkosten})_{i,t} = \alpha + \gamma ER_{i,t+1} + \beta X_{i,t} + \varepsilon_i$$

Hierbij heeft i betrekking op de verzekerde, t geeft de tijdsperiode aan. De γ is het effect van het verplicht eigen risico op de (verandering in de) zorguitgaven. Omdat de verandering in zorgkosten is uitgedrukt in het verschil tussen de natuurlijke lo-

garitme van de zorgkosten in 2008 minus de natuurlijke logaritme van de zorgkosten in 2007, moet de $\gamma \cdot 100$ geïnterpreteerd worden als het procentpunt verschil in de verandering van de zorgkosten tussen de behandelingsgroep en de controlegroep. Een negatieve γ wijst op een remmend effect van het verplicht eigen risico op het zorggebruik. X is een vector van andere, exogene variabelen die mogelijk een effect hebben op het verschil in zorgkosten tussen 2007 en 2008. Hierbij gaat het om variabelen zoals geslacht en sociaaleconomische status.

Twee cruciale aannamen liggen ten grondslag aan het bovenstaande model. Ten eerste is aangenomen dat de ontwikkeling in de zorgkosten van de behandelings- en controlegroep – afgezien van de invloed van eigen betalingen – vergelijkbaar is. Ten tweede wordt aangenomen dat er geen andere factoren die verschillen in de verandering van de zorgkosten tussen de groepen kunnen veroorzaken zijn opgenomen in de vergelijking. Daarom zijn de paramedische zorg en tandheelkundige zorg buiten beschouwing gelaten. Voor paramedische zorg geldt dat jongeren tot 18 jaar recht hebben op bijvoorbeeld acht behandelingen fysiotherapie. Dit vervalt als zij 18 jaar worden. Hierdoor is een sterke daling in de kosten voor paramedische zorg te zien. Tandheelkundige zorg is buiten beschouwing gelaten omdat deze zorgvorm voor 18 - 22-jarigen vanaf 2008 is toegelaten tot het basispakket.

Verzekerden met een DKG-indicatie (diagnose kostengroep) en/of een FKG-indicatie (farmaceutische kostengroep) hebben structureel hoge zorgkosten door chronische aandoeningen. Deze groep is buiten beschouwing gelaten omdat de uitzonderlijk hoge zorgkosten de analyseresultaten beïnvloeden door het ontstaan van een zeer scheve verdeling van de zorgkosten in de populatie. Het effect van het verplicht eigen risico op deze groep verzekerden verschilt bovendien niet significant van nul. Het verplicht eigen risico heeft geen effect op deze groep, omdat deze verzekerden voor aanvang van het verzekeringsjaar waarschijnlijk verwachte zorgkosten hebben die het bedrag van het verplicht eigen risico overschrijden. Dit betekent dat indien we deze groep verzekerden zouden toevoegen in de analyse, we geen effect op het totale onderzoek zouden zien. Daarnaast is de curatieve GGZ per 1 januari 2008 overgeheveld van de AWBZ naar de Zvw en is in deze analyse eveneens buiten beschouwing gelaten. Het verplicht eigen risico kan echter wel een gelijk effect hebben op consumptie van curatieve GGZ.

Data. Declaratiebestanden van zorgverzekeraars worden verzameld door Vektis en zijn beschikbaar gesteld aan het Ministerie van VWS, welke de gegevens onder andere gebruikt voor budgetteringsdoeleinden. De gegevens bevatten de zorguitgaven op verzekerdeniveau per zorgsoort in de jaren 2007 en 2008, aangevuld met kenmerken van de verzekerden. De bestanden van 2007 en 2008 zijn gekoppeld op verzekerdeniveau, waardoor de kostenontwikkeling tussen 2007 en 2008 in beeld gebracht kan worden. Totaal bevatten de bestanden 14,9 miljoen (2007) en 15,5 miljoen (2008) verzekerden. De bestanden bevatten geen gegevens over de omvang van de eigen betalingen. Omdat de kostengegevens zijn uitgesplitst in kostengroepen, kan de omvang van de eigen betaling voor het verplicht eigen risico en de no-claim teruggaveregelings benaderd worden. Er zijn geen gegevens over een eventu-

eel vrijwillig eigen risico. Omdat slechts een klein deel (7%) van de verzekerden gebruik maakt van een vrijwillig eigen risico (NIVEL 2010), heeft het buiten beschouwing laten van het vrijwillig eigen risico vermoedelijk een zeer beperkte invloed op de onderzoeksresultaten.

3 Ontwikkeling in zorguitgaven en financieringsverschuiving

Uitgaven aan zorg zijn zeer scheef verdeeld. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het incidentele karakter van zorgconsumptie. De meeste Nederlanders brengen niet regelmatig een bezoek aan het ziekenhuis, maar als die plaatsvindt, zijn de kosten van een ziekenhuisbezoek wel hoog. Gemiddeld geven verzekerden bijna 1.350 euro uit aan zorg in de Zvw in 2008 (zie Tabel 1). De lagere mediaan van de zorgkosten in 2008 (415 euro) laat zien dat een groot aandeel verzekerden weinig zorgkosten maakt en een klein aandeel verzekerden relatief hoge zorgkosten heeft. Dit betreft vooral ziekenhuiszorg, vanwege de relatief hoge prijs van dit type zorg. De verdeling van zorgkosten in 2008 is minder scheef verdeeld als het gaat om verzekerden die toegewezen zijn aan een DKG of een FKG, omdat chronische aandoeningen zorgen voor constante hogere zorgkosten.

Tabel 1 Gemiddelde en mediaan zorgkosten Zvw 2008 en gemiddelde verandering ten opzichte van 2007. GGZ uitgezonderd. N=12.201.570

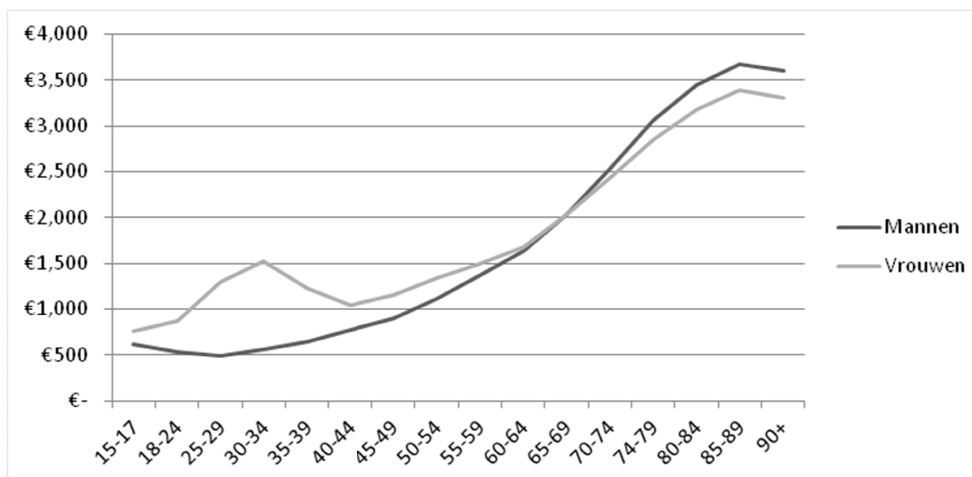
Zorgkosten 2008	Gemiddelde (€)	Mediaan (€)	Gemiddelde verandering 2007-2008	
			Absoluut (€)	%
Totaal	1349,58	415,54	56,23	4,2
Mannen	1152,26	284,19	66,47	5,8
Vrouwen	1538,96	551,78	45,56	3,0
Laag inkomen	1346,18	406,61	17,05	1,3
Middel inkomen	1427,35	458,89	53,60	3,8
Hoog inkomen	1207,41	366,93	100,06	8,3
Geen FKG of DKG in 2008	861,10	255,65	124,58	14,5
DKG of FKG in 2007 en 2008	3241,04	1881,85	- 25,37	- 0,78
Paramedische zorg	39,70	0,1	4,48	11,3
Farmacie	373,38	63,34	15,31	4,1
Huisarts	134,70	98,57	6,87	5,1
Tandarts	22,11	0,11	- 2,79	- 12,6
Ziekenhuis	691,51	81,28	32,17	4,7

Bron: Analysebestanden declaratiegegevens zorgverzekeraars (bewerking Ecorys).

Ouderen consumeren meer zorg dan jongeren (Figuur 1). Rond 18 jaar is de gemiddelde zorgconsumptie van mannen ongeveer 500 euro en bij vrouwen is dit on-

geveer 750 euro. Rond pensioenleeftijd is de zorgconsumptie van mannen en vrouwen meer dan verviervoudigd naar ongeveer 2200 euro. De hogere zorgconsumptie van vrouwen tussen ongeveer 25-40 jaar heeft te maken met zwangerschap.

Figuur 1 Gemiddelde zorgkosten per leeftijdscategorie binnen de Zvw in 2008 GGZ uitgezonderd. N=12.201.570



Bron: Analysebestanden declaratiegegevens zorgverzekeraars (bewerking Ecorys).

De zorgconsumptie binnen de Zvw is tussen 2007 en 2008 toegenomen met ruim 4 procent, wat neerkomt op ongeveer 56 euro per persoon. Uit tabel 1 blijkt dat deze stijging voornamelijk heeft plaatsgevonden onder niet-chronisch zieke verzekerden met hogere inkomens en dat deze extra kosten vooral betrekking hebben op ziekenhuiszorg en medicijnen. De toegenomen zorgconsumptie in de farmacie kan waarschijnlijk toegeschreven worden aan het heropnemen van de anticonceptiepil in het basispakket voor vrouwen van 21 jaar en ouder. Opvallend is dat de consumptie van tandheelkundige zorg is afgenomen in 2008 (-12,6%), aangezien tandheelkundige zorg vanaf 2008 voor 18-22 jarigen is toegelaten tot het basispakket. In deze leeftijdscategorie is er wel een sterke toename te zien in de consumptie van tandheelkundige zorg: 19-25 jarigen consumeren in 2008 gemiddeld ongeveer 55 euro aan tandheelkundige zorg. Dit was gemiddeld ongeveer 5 euro in 2007. De stijging in zorgkosten tussen 2007 en 2008 is deels toe te schrijven aan wijzigingen in de Zvw. Het is waarschijnlijk ook het gevolg van niet-verklaarbare schommelingen in de zorgconsumptie of een voortzetting van een trend.

Financieringsverschuiving. Welke verzekerden betalen (een deel van) de zorg die zij ontvangen zelf? Het aandeel verzekerden dat de volledige eigen bijdrage betaalt neemt toe van 45 procent naar 52 procent voor mannen en van 57 procent naar 65 procent bij vrouwen. Dit komt doordat de grens voor het verplicht eigen risico la-

ger is dan voor de no-claim teruggaveregeling (150 euro tegenover 255 euro). Het aandeel verzekerden met zorgkosten hoger dan 150 euro blijft echter min of meer constant, 52 procent bij mannen en 65 procent bij vrouwen. Ruim 21 procent van de mannen en 7,5 procent van de vrouwen maakt geen gebruik van zorg en betaalt dus geen eigen risico in 2008 (zie Tabel 2).

Tabel 2 Hoogte eigen betaling verzekerden naar achtergrond kenmerken in 2007 en 2008

	No claim teruggaveregeling (€)				Verplicht eigen risico (€)			
	0	0-150	150-255	>255	0	0-150	150-255	>255
	%							
Mannen								
18-24	33,2	35,5	7,0	24,3	33,7	35,6	6,0	24,7
25-44	29,8	33,8	7,0	29,4	29,5	34,3	6,5	29,8
45-64	17,2	24,4	6,7	51,6	17,1	24,7	6,6	51,7
65+	5,5	8,9	4,2	81,4	5,2	9,0	4,3	81,5
Totaal mannen*	21,7	26,5	6,4	45,3	21,2	26,6	6,1	46,1
Vrouwen								
18-24	11,3	40,7	10,1	37,9	5,8	44,3	10,3	39,6
25-44	13,4	31,7	8,8	46,1	8,1	34,2	9,3	48,3
45-64	10,5	23,0	7,9	58,6	9,4	23,1	8,0	59,5
65+	4,5	8,0	4,4	83,2	4,2	8,0	4,5	83,3
Totaal vrouwen*	10,2	24,6	7,7	57,5	7,5	25,7	7,9	58,9
Aard inkomen								
Loondienst*	19,8	31,7	8,0	40,6	17,4	32,2	7,9	42,5
Arbeidsongeschikt*	7,6	13,0	5,4	74,0	7,1	13,1	5,5	74,4
Bijstand*	11,1	20,0	7,5	61,3	10,0	20,5	7,5	62,0
WW*	13,9	24,7	7,8	53,6	12,4	24,6	7,6	55,4
Zelfstandig*	22,6	32,4	7,8	37,2	20,5	32,8	7,5	39,2
65+	5,0	8,6	4,3	82,1	4,5	8,2	4,3	82,9
Hoogte inkomen**								
Laag inkomen	15,1	26,5	7,1	51,3	13,5	27,5	7,1	51,9
Midden inkomen	14,7	24,7	6,9	53,8	13,2	25,3	6,8	54,7
Hoog inkomen	17,9	26,5	7,4	48,2	15,7	26,7	7,3	50,3
Totaal	15,9	25,5	7,1	51,5	14,2	26,1	7,0	52,7

Bron: Analysebestanden declaratiegegevens zorgverzekeraars (bewerking Ecorys), * = 18-64 jaar en ** - hoogte inkomen gebaseerd op indeling 2008.

Vooraf vrouwen, ouderen, verzekerden met een uitkering en in minder mate verzekerden met een laag of midden inkomen maken meer gebruik van zorg en betalen daarom ook meer zelf bij aan de zorg. Naarmate de leeftijd toeneemt, stijgt het aandeel verzekerden dat de kosten van zorg zelf draagt. Bijvoorbeeld, bij mannen tussen 18 en 24 jaar betaalt 31% het volledige verplicht eigen risico van 150 euro in 2008. Bij mannen van 65 jaar en ouder bedraagt dit bijna 86%. Het verschil tussen mannen en vrouwen daalt naarmate de leeftijd toeneemt. De hoogte van de ei-

gen betaling verschilt daarnaast sterk naar de aard van het inkomen. Het aandeel werknemers en zelfstandigen dat 150 euro verplicht eigen risico betaalt is respectievelijk 50,4 procent en 46,2 procent. Voor arbeidsongeschikten ligt dit percentage op bijna 80 procent en voor bijstandsgerechtigden geldt dat 69,5 procent een volledige eigen risico betaalt. De uitkomsten betreffen alleen verzekerden tussen 18 en 64 jaar gezien de arbeidsparticipatie. Er zijn minder verschillen tussen inkomensgroepen in de hoogte van de eigen betaling. Zowel verzekerden met hoge als met lage inkomens zijn geneigd in iets mindere mate het volledige eigen risico te gebruiken. Onder de hoge inkomens is de groep zonder zorgkosten iets groter dan in de andere twee groepen.

Het gemiddelde bedrag aan eigen betalingen in 2005 is €157 per persoon en 1,79 miljard euro voor alle verzekerden bij elkaar (Goudriaan et al. 2006). Uit de analysebestanden declaratiegegevens van de zorgverzekeraars blijkt dat de totale financieringsverschuiving tussen 2005 en 2007 van 1,79 miljard euro naar 1,83 miljard euro toenam. Dit kwam door de verhoging van het maximumbedrag van de eigen betaling onder de no-claim teruggaveregeling van 250 naar 255 euro en door de toename van de zorguitgaven. De declaratiebestanden van 2007 en 2008 laten zien dat de invoering van het verplicht eigen risico van 150 euro een daling van de financieringsverschuiving met ruim een half miljard euro tot 1,26 miljard euro betekent.

4 Resultaten natuurlijk experiment

Zorgconsumptie onder 15-18 jarigen is beduidend lager dan de zorgconsumptie van alle leeftijdsgroepen gezamenlijk. Wanneer we de controlegroep nader bekijken zien we dat de gemiddelde zorgkosten van verzekerden van 15-16 jaar in 2007 en 16-17 jaar in 2008 ongeveer 690 euro bedragen. Binnen deze groep die in 2007 en in 2008 niet met enige vorm van eigen betaling te maken heeft, zijn de zorgkosten gestegen met 8,2 procent ten opzichte van 2007. De zorgconsumptie van de controlegroep (17 jaar in 2007, 18 jaar in 2008) in 2008 is ongeveer 659 euro, wat een daling is van ongeveer 0,5 procent ten opzichte van 2007. De daling in zorgconsumptie van deze groep ten opzichte van de stijging van zorgconsumptie in de groep 16-17 jarigen kan duiden op een negatief effect van het verplicht eigen risico.

De schatting van het model wijst uit dat het verplicht eigen risico een negatief effect heeft op het zorggebruik. De coëfficiënt van $-0,073$ in Tabel 4 toont aan dat de kostenontwikkeling tussen 2007 en 2008 voor een 18-jarige 7,3 procentpunt hoger zou zijn geweest zonder een verplicht eigen risico. Het effect van het verplicht eigen risico op de zorgkosten die onder het verplicht eigen risico vallen is sterker dan het effect op de zorgkosten die niet onder het verplicht eigen risico vallen, respectievelijk 15 en 3 procentpunt. De kostenontwikkeling van 19 tot 24-jarigen is lager (-1 procentpunt) dan de kostenontwikkeling van 15 tot 17-jarigen. De groep 19 tot 24-jarigen had in 2007 te maken met de no-claim en in 2008 met het verplicht eigen risico, terwijl de groep 15 tot 17-jarigen hier in geen van beide jaren

mee te maken had. Anders gezegd: dit verschil lijkt op een effect van het verplicht eigen risico ten opzichte van de no-claim teruggaveregelingsregeling te duiden. Dit verschil zou echter ook kunnen wijzen op leeftijdsgebonden factoren.

Tabel 3 Gemiddelde en mediaan zorgkosten Zvw 2008 en gemiddelde verandering tov 2007, 16 tot 18-jarige verzekerden in 2008. GGZ uitgezonderd. N=533.289

Zorgkosten 2008	Gemiddelde (€)	Mediaan (€)	Gemiddelde verandering 2007-2008	
			Absoluut (€)	%
15-16 jaar in 2007, 16-17 jaar in 2008	689,55	306,4	56,71	8.2
17 jaar in 2007, 18 jaar in 2008	658,74	281,74	- 3,25	- 0.5
Mannen	605,65	249,04	12,87	2.1
Vrouwen	756,84	353,04	62,37	8.2
Laag inkomen	699,51	302,9	41,42	5.9
Middel inkomen	670,17	299,79	37,03	5.5
Hoog inkomen	644,36	281,18	25,14	3.9
Geen FKG of DKG in 2008	613,08	287,48	1,86	0.3
DKG of FKG in 2007 en 2008	3671,73	1672,28	- 302,87	- 8.2
Paramedische zorg	30,91	0,10	- 4,66	- 15.1
Farmacie	98,59	26,06	2,72	2.8
Huisarts	99,68	80,51	2,27	2.3
Tandarts	108,30	63,64	3,56	3.3
Ziekenhuis	308,13	0,43	29,66	9.6

Bron: Analysebestanden declaratiegegevens zorgverzekeraars (bewerking Ecorys).

De zorgkosten van jonge mannen zijn minder sterk gestegen tussen 2007 en 2008 dan de zorgkosten van jonge vrouwen. Dit ligt voor de hand gelet op het feit dat vrouwen een hogere kostenontwikkeling voor geslacht specifieke zorg (zwangerschap) kennen dan mannen in die leeftijdsgroep (zie Figuur 1). Socio-economische gezondheidsverschillen zijn van invloed op zorggebruik. Mensen met een lage opleiding of een laag inkomen hebben doorgaans meer kans om ziek te worden. Ook brengen mensen met een hoge opleiding meer jaren in goede gezondheid door en is de gemiddelde leeftijd waarop ze overlijden hoger dan bij mensen met een lage opleiding. De resultaten in Tabel 4 laten zien dat ook de kostenontwikkeling bij verzekerden met een laag inkomen sterker is dan bij andere groepen. Mogelijk is bij deze groep sprake van omgekeerde causaliteit: de inkomensontwikkeling van jongeren die gezond zijn en dus lage zorgkosten hebben, zal gunstiger zijn dan de inkomensontwikkeling van jongeren die niet gezond zijn. Ten slotte blijkt dat de zorgkosten bij verzekerden in loondienst sterker toenemen dan bij verzekerden die niet in loondienst zijn.

Tabel 4 Uitkomsten gedragseffecten basismodel – verzekerden 15-24 jaar, verzekerden met DKG/FKG uitgezonderd

	Totale zorguitgaven	Kosten zorg onder verplicht eigen risico	Kosten zorg uitgesloten van verplicht eigen risico
	γ	γ	γ
Constante	0,160*	0,359*	0,066*
Referentie leeftijd 15-17			
Leeftijd 18 jaar	- 0,073*	- 0,151*	- 0,030*
Leeftijd 19-24 jaar	- 0,008*	- 0,002	0,003
<i>Referentie vrouw</i>			
Man	- 0,118*	- 0,268*	- 0,043*
Referentie overig inkomen			
Loondienst	0,025*	0,066*	0,010*
Referentie laag inkomen			
Middeninkomen	- 0,036*	- 0,073*	- 0,029*
Hoog inkomen	- 0,021*	- 0,052*	- 0,012*

* p<0.01.

De effecten van het verplicht eigen risico zijn het sterkst voor farmacie en ziekenhuiszorg (zie Tabel 5). Goldman, Joyce en Zheng (2007) bevestigen deze bevinding voor wat betreft het effect van eigen betalingen op het gebruik van medicijnen. Het is echter niet duidelijk of eigen betalingen leiden tot het niet starten, minderen of afbreken van medicatie. Het relatief sterke effect van ziekenhuiszorg lijkt contra-intuïtief, omdat ziekenhuiszorg als noodzakelijk kan worden beschouwd. Dit is vooral het geval omdat ziekenhuiszorg enkel mogelijk is met een doorverwijzing van de huisarts. Een mogelijke verklaring voor het sterke effect bij ziekenhuiszorg is dat de relatief hoge prijs van ziekenhuiszorg er voor zorgt dat een kleine verandering in het gebruik (het aantal behandelingen) van ziekenhuiszorg een grote verandering in de kosten met zich meebrengt. Uit het RAND experiment (Brook et al. 1984) blijkt ook dat de prijselasticiteit van extramurale zorg hoger is dan de prijselasticiteit van intramurale zorg. Daarnaast is het mogelijk dat het effect voornamelijk te vinden is bij extramurale zorgvormen en minder bij intramurale zorgvormen. De analysebestanden van de declaratiegegevens van de zorgverzekeraars geven echter geen informatie over de mate van het gebruik van ziekenhuiszorg en bevatten ook geen verdere uitsplitsing naar zorgvormen binnen de ziekenhuiszorg.

Het effect van het verplicht eigen risico op de huisartszorg is negatief. Op voorhand was een positief effect te verwachten. Verzekerden zullen proberen bepaalde zorg te laten uitvoeren door de huisarts, omdat deze is uitgesloten van het verplicht eigen risico. Aan de andere kant kan het effect verklaard worden doordat verzekerden afzien van huisartsbezoek, omdat zij niet willen worden doorverwezen naar de tweedelijnszorg en/of omdat verzekerden niet goed op de hoogte zijn van het feit dat huisartsenzorg buiten het eigen risico valt. Zo blijkt uit onderzoek van

NIVEL (Van der Maat en De Jong 2010) dat 26 procent van de verzekerden in oktober/november 2009 onterecht denkt dat er een verplicht eigen risico geldt voor de huisarts. Het effect van het verplicht eigen risico op de consumptie van verloskundige- en kraamzorg is – zoals te verwachten – relatief klein. Voor paramedische en tandartszorg is het effect zeer sterk, maar dit wordt echter mede bepaald door het effect van pakketwijzigingen hieromtrent.

Hoewel de geschatte vergelijkingen logaritmisch gespecificeerd zijn, kunnen de parameters beïnvloed worden door de distributie van de verandering in zorgkosten. Vanwege de verzekerden met relatief hoge veranderingen in zorgkosten tussen 2007 en 2008 - bijvoorbeeld vanwege het ontstaan van een ziekte - is het mogelijk dat het effect van het verplicht eigen risico overschat is. De onderliggende gedachte is dat het effect van het eigen risico bij iemand met een sterke verandering in zorgkosten waarschijnlijk gelijk is aan nul; de zorgkosten zijn dan immers al snel boven de 150 euro uitgestegen. Om te analyseren in hoeverre het gemeten effect beïnvloed is door hoge waarden in de afhankelijke variabele is de afwijking van de mediaan van de verandering in zorgkosten als gevolg van het eigen risico geschat door middel van een kwantielregressie (zie Koenker en Hallock 2001). Hiermee richt de analyse zich sterker op de groep verzekerden met een relatief kleine of geen verandering van zorgkosten tussen 2007 en 2008, zonder de verzekerden met grote veranderingen in zorgkosten uit te sluiten van de analyse.

Tabel 5 Uitkomsten gedragseffecten basismodel naar zorgvorm. Verzekerden 15-24 jaar. Verzekerden met DKG/FKG uitgezonderd.

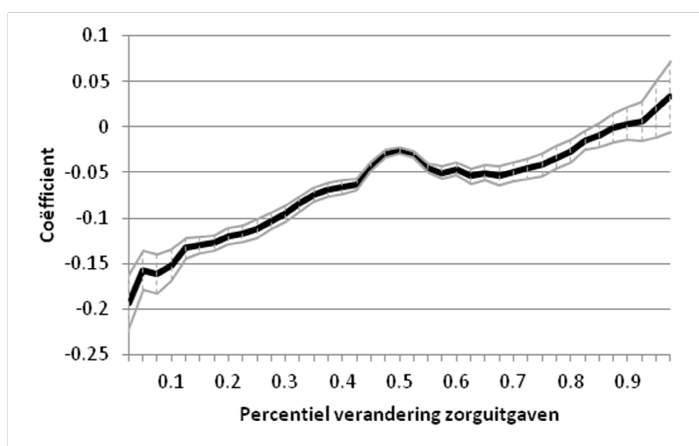
	(1) standaard OLS	(2) mediaanregressies
Alle zorgvormen	- 0,073*	- 0,026*
Zorgvormen onder het eigen risico	- 0,151*	- 0,048*
Zorgvormen buiten het eigen risico	- 0,030*	- 0,011*
Ziekenvervoer	- 0,022*	0
Farmacie	- 0,140*	- 0,032*
Hulpmiddelen	- 0,016*	- 0,007*
Huisartsenzorg	- 0,038*	- 0,011*
Ziekenhuiszorg	- 0,113*	- 0,009*
Verloskunde	0,008*	0
Kraamzorg	0,005*	0
Paramedische zorg	- 0,440*	- 0,008*
Tandartszorg	- 0,038*	0,000*

* p<0.01.

Kwantielregressies toegepast op andere kwantielen van de verandering van de log-zorguitgaven anders dan de mediaan, geven een uitgebreider beeld van het effect van het verplicht eigen risico (zie Figuur 2). In de lagere kwantielen – verzekerden met de sterkste daling in zorguitgaven tussen 2007 en 2008 – is het effect van het verplicht eigen risico het sterkst. Over het algemeen geldt dat hoe groter de daling,

hoe sterker het effect en *vice versa*. Hierbij is waarschijnlijk de grens van 150 euro van belang: hoe hoger de zorgconsumptie, hoe hoger de kans dat het volledige eigen risico betaald moet worden en dat daarmee de prikkel tot zorgmijding verdwijnt. Zo rond de mediaan is er een kleine piek in de lijn zichtbaar, omdat de verandering van de zorguitgaven hier (bijna) gelijk is aan nul. Het effect is daar relatief klein, omdat het hier veel verzekerden betreft die hun zorgconsumptie zeer marginaal veranderd hebben. Hier gaat het waarschijnlijk om verzekerden die zowel in 2007 als in 2008 nauwelijks zorgkosten hebben gemaakt, of om verzekerden die structureel ongeveer hetzelfde bedrag aan zorg consumeren. De dip in het effect van het verplicht eigen risico rond het 0,6-kwantiel heeft betrekking op verzekerden met een verandering in zorguitgaven van enkele tientallen euro's. Hierbij kan het mogelijk gaan om het laten vallen van (niet-noodzakelijke) zorg die de verzekerde niet bereid is zelf te betalen.

Figuur 2 Coëfficiënten kwantielregressies, naar kwantiel verandering log-zorguitgaven (kosten 2008 minus kosten 2007) 15 tot 24-jarigen binnen de Zvw, GGZ en verzekerden met FKG/DKG uitgezonderd. N=510276.



5 Extrapolatie naar de gehele verzekerdenpopulatie

In 2007 zijn de totale zorgkosten binnen de Zvw gelijk aan bijna 10,6 miljard euro, exclusief de curatieve GGZ en de zorgkosten van verzekerden met een FKG of een DKG. In 2008 is dit gestegen naar ongeveer 10,9 miljard. De totale stijging van de zorgkosten tussen 2007 en 2008 (bijna 350 miljoen) is grotendeels toe te schrijven aan de stijging in ziekenhuiskosten. Zonder de invoering van het verplicht eigen risico in 2008, zouden de totale zorgkosten in de Zvw (exclusief GGZ) voor verzekerden boven de 18 zonder FKG of DKG tussen de 275 en 772 miljoen euro hoger

zijn geweest. Hierbij is één omvang van het gedragseffect verondersteld, ongeacht de zorgvorm en ook is verondersteld dat de prijsgevoeligheid van alle leeftijdsgroepen boven de 18 jaar gelijk is aan de prijsgevoeligheid van de analysegroep (15-24 jaar). De omvang van de bandbreedte hangt voornamelijk samen met het effect op ziekenhuiszorg.

Op basis van de beschikbare data is het onmogelijk het effect van het verplicht eigen risico empirisch vast te stellen voor verzekerden ouder dan 18 jaar, vanwege het gebrek aan een behandelings- en controlegroep in deze leeftijdsgroep. De stijgende kosten per leeftijdsgroep (zie Figuur 1) impliceren echter dat de kans groter is dat de grens van 150 euro wordt overschreven naarmate de leeftijd toeneemt. Daarom kan er verondersteld worden dat het effect van het eigen risico zal afnemen met de leeftijd. Waarschijnlijk zorgen niet alleen de stijgende zorgkosten voor een afname van het effect van het eigen risico naarmate de leeftijd stijgt. Een stijgend inkomen zorgt er waarschijnlijk voor dat de elasticiteit van de vraag naar zorg af zal nemen naarmate men ouder wordt. Met andere woorden: oudere mensen zijn minder gevoelig voor prijzen dan jongere mensen en zullen hun zorgconsumptie daar ook minder van af laten hangen.

Tabel 6 geeft weer wat het effect van het verplicht eigen risico zou zijn bij andere veronderstellingen ten aanzien van de prijsgevoeligheid. In de eerste rij van de tabel is de prijsgevoeligheid van de hogere leeftijdsgroepen (ouder dan 19 jaar) gelijk aan de prijsgevoeligheid van de jongeren (14-18 jaar) verondersteld. Vervolgens wordt de prijsgevoeligheid respectievelijk 75, 50 en 25 procent van de prijsgevoeligheid van de jongeren verondersteld.

Tabel 6 Effect verplicht eigen risico met verschillende aannamen van prijsgevoeligheid van hogere leeftijdsgroepen (ouder dan 19 jaar)

Prijsgevoeligheid tov de analysegroep	procentpunt	(1) standaard OLS		(2) Mediaanregressies	
		Voorspeld bedrag (in miljoen euro)	procentpunt	Voorspeld bedrag (miljoen euro)	
1	7,3	772	2,6	275	
0,75	5,5	579	1,9	206	
0,5	3,6	386	1,3	137	
0,25	1,8	193	0,6	69	

Het CPB (2008) heeft een gedragseffect berekend tussen de 60 en 100 miljoen euro. Van de Ven en Schut (2010) stellen dat de inschatting van het CPB een onderschatting is. Zij gaan uit van een effect van het eigen risico van 8 procent in het geval de huisarts onder het eigen risico valt. Hiermee komen zij uit op een totaalbedrag van 2 miljard euro, 8 procent van de totale zorgconsumptie binnen de Zvw (26 miljard euro). Het totaalbedrag exclusief huisartsenzorg is geschat op iets minder dan 1 miljard. Dit bedrag is groter dan het hierboven ingeschatte bedrag dat tussen de 275 en 772 miljoen euro ligt, omdat Van de Ven en Schut bij de doorbe-

rekening uitgaan van de gehele verzekerdenpopulatie, inclusief verzekerden onder de 18 jaar en verzekerden met een FKG of een DKG. Uit de analysebestanden van declaraties van zorgverzekeraars is echter gebleken dat verzekerden met een FKG of DKG niet gevoelig zijn voor het eigen risico.

6 Conclusie en discussie

De analyse toont aan dat er een gedragseffect optreedt als gevolg van het verplicht eigen risico in 2008. Het effect bevindt zich tussen $-2,6$ en $-7,3$ procentpunt, wat een zorgmijding tussen de 275 en 772 miljoen teweeg brengt. Het gaat hierbij om zorgkosten in de Zvw met uitzondering van kosten van verzekerden met een FKG- of DKG-indicatie. Daarnaast valt de curatieve GGZ buiten de analyse vanwege de overheveling van de AWBZ naar de Zvw in 2008. Naast het gedragseffect is er sprake van een financieringsverschuiving van 1,26 miljard euro. Het verplicht eigen risico zorgt in totaal voor een besparing van minimaal 1,5 miljard aan publieke middelen.

De methode en het extrapoleren van het gemeten effect onder jongeren naar de gehele verzekerdenpopulatie zijn echter wel met enkele onzekerheden omgeven:

- a) Paramedische en tandartszorg zijn uitgezonderd van de analyse, omdat het niet mogelijk is het effect van het verplicht eigen risico los te koppelen van andere beleidsmaatregelen. Bijvoorbeeld ten aanzien van fysiotherapie en mensendieck waarbij jongeren zijn uitgezonderd van een eigen betaling. Bij de doorberekening is verondersteld dat het effect op de paramedische zorg en de tandartszorg gelijk is aan het gemiddelde effect van het verplicht eigen risico op alle zorgvormen.
- b) Het verplicht eigen risico van jongeren wordt mogelijk door hun ouders betaald, waardoor in deze groep geen of een lager gedragseffect op zou kunnen treden.
- c) Een onderschatting is te verwachten vanwege het gegeven dat leeftijd is gemeten in juni, terwijl de zorgkosten gemeten zijn over een kalenderjaar. Het mes snijdt hier aan twee kanten: voor de controlegroep is de kostenstijging waarschijnlijk onderschat omdat een deel van de verzekerden in de tweede helft van 2008 de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt en dus in 2008 te maken heeft gehad met het verplichte eigen risico; voor de behandelingsgroep is de kostendaling waarschijnlijk onderschat omdat een deel van de verzekerden al in de tweede helft van 2007 de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt en dus al in 2007 te maken heeft gehad met het eigen risico.
- d) Gezonde mensen zijn gevoeliger voor prijsprikkels dan ongezonde mensen. Jongeren zijn over het algemeen gezonder dan ouderen en zullen daarom eerder in staat zijn af te zien van zorg.
- e) Er ontstaat mogelijk een dip in de zorgkosten na het 18^e jaar, omdat jongeren voor hun 18^e jaar zorg naar voren halen (aanloopeffect).

- f) Het gemeten effect van het verplicht eigen risico kan deels bestaan uit het effect van het vrijwillig eigen risico waar verzekerden vanaf hun 18^e jaar gebruik van kunnen maken. Dit effect zal waarschijnlijk beperkt zijn omdat slechts 7% van de verzekerden kiest voor een vrijwillig eigen risico bovenop het verplicht eigen risico (NIVEL, 2010).
- g) Het is niet bekend hoeveel zorgkosten niet gedeclareerd worden bij de zorgverzekeraar. Een verzekerde heeft geen prikkel om te declareren als zorgkosten onder 150 euro blijven waardoor een overschatting van het gemeten effect kan ontstaan. Van Vliet (2004) geeft aan dat dit verschijnsel in Nederland minder vaak voorkomt omdat verzekeraars hun verzekerden aansporen hun rekeningen direct te declareren en omdat verzekeraars vaak met zorgverleners afspreken dat de rekening gelijk naar de verzekeraar gestuurd wordt.
- h) Ten slotte treedt er mogelijk een substitutie-effect op van de Zvw naar de AWBZ. Het is echter onbekend in welke *mate* de bovenstaande redenen een onder- of een overschatting van het effect veroorzaken.

Het gebruikmaken van het ‘natuurlijk experiment’ beperkt de analyse tot een tijds-horizon van twee jaar. Het is niet ondenkbaar dat verzekerden vanwege de negatieve financiële prikkel niet alleen minder onnodige zorg consumeren, maar ook minder nodige zorg consumeren of consumptie uitstellen. De effecten hiervan zijn waarschijnlijk pas op langere termijn merkbaar, wanneer – de hypothese volgend – de gezondheidsklachten zich opstapelen of meer gecompliceerd worden. Dit zou dan kunnen leiden tot een even hoge of hogere zorgconsumptie in de toekomst. Uit onderzoek van Tamblyn et al. (2001) blijkt bijvoorbeeld dat na het invoeren van een eigen betalingssysteem voor medicijnen, het gebruik van de eerste hulp, ziekenhuiszorg en lange termijn zorg is toegenomen omdat verzekerden onvoldoende gebruik maken van de benodigde medicatie.

Om beter inzicht te generen in het gedragseffect zou de analyse een langere tijdsperiode moeten betreffen. Daarmee zou het gedragseffect beter onderbouwd kunnen worden en bovendien kan het effect van de verhogingen op de zorgconsumptie geanalyseerd worden. Daarbij is het overigens aan te bevelen om de gehele bevolking mee te nemen in de analyse.

Auteurs

Drs. Mathijn Wilkens, CPB, Van Stolkweg 14, 2585 JR Den Haag (ten tijde van het onderzoek werkzaam bij Ecorys).

Dr. Vincent Thio, Zilveren Kruis Achmea, Dellaertweg 1, 2316 WZ Leiden (ten tijde van het onderzoek werkzaam bij Ecorys).

Dr. Wija Oortwijn, Ecorys Nederland B.V., Watermanweg 44, 3067 GG, Rotterdam. T: 010 453 84 21 E: wija.oortwijn@ecorys.com [correspondentieadres]

Literatuur

- Brook, R.H., J.E. Ware, W.H. Rogers, E.B. Keeler, A.R. Davies, C. D. Sherbourne, G.A. Goldberg, K.N. Lohr, P. Camp en J.P. Newhouse, 1984, The Effect of Coinsurance on the Health of Adults: Results from the RAND Health Insurance Experiment, Santa Monica, California: RAND Corporation, R-3055-HHS.
- CPB, 2008, Gedragseffect van eigen betalingen in de Zvw, CPB notitie, Den Haag: 25 april 2008.
- Ecorys, 2011, Evaluatie naar het verplicht eigen risico, Rotterdam, 25 mei 2011.
- Goldman, D.P., G.F. Joyce en Y Zheng, 2007, Prescription Drug Cost Sharing: Associations with Medication and Medical Utilization and Spending and Health, *Journal of American Medical Association*, vol. 298(1):61-69.
- Goudriaan, R., H. Bartelings, V. Thio, R.W.D.J. Snijders, 2006, Evaluatie van de no-claim teruggaveregeling I. Den Haag: APE.
- Koenker, R., en K.F. Hallock, 2001, Quantile Regression, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15(4): 143-56.
- NIVEL, 2010, Eigen risico in de zorgverzekering: het verzekerden-perspectief.
- Tamblyn, R., R. Laprise, J.A. Hanley, M. Abrahamovicz, S. Scott, N. Mayo, J. Hurley, R. Grad, E. Latimer, R. Perrault, P. McLeod, A. Huang, P. Larochelle en L. Mallet, 2001, Adverse effects associated with prescription drug cost sharing among poor and elderly persons, *Journal of the American Medical Association*, vol. 285(4): 421-29.
- Van der Maat, M., en J. de Jong, 2010, Eigen risico in de basisverzekering: het verzekerdenperspectief: een onderzoek op basis van het ConsumentenPanel Gezondheidszorg, Utrecht: NIVEL, juni 2010.
- Ven, W. van de, en E. Schut, 2010, Is de zorgverzekeringswet een succes?, *TPEdigitaal*, vol. 4(1): 1-24.