

# Denk mee over de inrichting van de Nederlandse economie

Een heldere beleidsdiscussie wordt gevoed met wetenschappelijk onderzoek. Op veel terreinen kunnen we putten uit een scala aan goede studies. Logischerwijs blijven er echter ook aspecten en terreinen onderbelicht. Met dit artikel nodigen wij economen uit om nog vaker specifieke Nederlandse beleidskwesties te onderzoeken.

**COEN HOGENDOORN**  
*Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek op het Ministerie van Financiën*

**SUZANNE KOK**  
*Econoom bij het Ministerie van Financiën*

**WOUTER ELSENBURG**  
*Econoom bij het Ministerie van Financiën*

**H**et is een mooie traditie dat in de eerste *ESB* na Prinsjesdag de Nederlandse economen reflecteren op de conceptbegroting. Wetenschappelijk onderzoek is, uiteraard, een onmisbare factor in de totstandkoming van beleid. Graag willen wij economen dan ook vragen om eerder meer dan minder te blijven nadenken over overheidsbeleid, met hierbij in het bijzonder aandacht voor de Nederlandse situatie. Goed economisch beleid staat of valt met een degelijke onderbouwing vooraf. Theoretische en empirische studies helpen beleidsmakers om de economische prikkels en de verscheidenheid aan effecten te identificeren en kwantificeren. Zo kan de politiek tot een goed gewogen besluit komen. Een goed economisch debat maakt duidelijk welke inzichten er ter discussie staan en wat de onzekerheden zijn. Op veel terreinen bestaan goede studies waar dankbaar gebruik van wordt gemaakt, al worden deze soms ook (tijdelijk) terzijde geschoven en verdienen beleidsevaluaties meer aandacht. Maar er bestaan ook vraagstukken waarover mogelijk meer kan worden onderzocht, meegedacht, gewaarschuwd en gedebatteerd. Dit zal de beleidsdiscussie helpen en de trefzekerheid van beleid verbeteren. Daarom nodigen wij economen graag uit om vaker – en liefst goed onderbouwd – hun visie te geven

op Nederlandse beleidskwesties en onderzoek te verrichten naar Nederlandse cases. Ter inspiratie noemen we in dit artikel een paar vraagstukken waarvan we denken dat beleidsmakers er wel wat hulp bij kunnen gebruiken.

## DE PROBLEMATIEK

Ondanks het ruime en diverse aanbod aan theoretische en empirische studies blijven belangrijke beleidsvragen onbeantwoord. Dit hindert een heldere beleidsdiscussie. Hiervoor bestaan verschillende verklaringen.

Ten eerste zijn de maatschappij en daarmee de economie continu aan verandering onderhevig, zodat er een nieuwe situatie ontstaat die nog niet empirisch is onderzocht. Een voorbeeld hiervan is de mondialisering en het al dan niet verplaatsen van delen van het productieproces naar landen met lagere lonen. Onderzoek vooraf had niet kunnen voorzien dat een deel van het uitbestede werk inmiddels weer terug is gehaald vanwege onvoorziene nadelen. Eenzelfde probleem speelt bij nationale stelselveranderingen. Ook schattingen van gedragseffecten vanwege veranderingen in het zorgstelsel vereisen soms empirie en die is er pas achteraf.

Ten tweede zijn sommige beleidsvragen lastig te evalueren, omdat de causaliteit moeilijk vast te stellen is (Angrist en Pischke, 2009). Dit is een klassiek probleem in de sociale wetenschappen, want je kunt de maatschappij niet goed in een laboratorium nabootsen. We weten dus vaak niet wat er gebeurd zou zijn als een maatregel niet was ingevoerd, en dat maakt het dus moeilijk om de effecten te kunnen inschatten. Een sprekend voorbeeld is innovatiebeleid. Het blijft onduidelijk in hoeverre bedrijven bepaalde innovatieuitgaven ook zouden hebben gedaan zonder beleid. Zonder laboratorium is ook het onderscheiden van de invloed van verschillende factoren moeilijk. Het selectieprobleem is een ander klassiek probleem. Zo stelt de agglomeratietheorie dat werknemers in de stad productiever zijn dan buiten de stad. Een dergelijk effect is echter moeilijk meet-

baar, omdat het ook mogelijk is dat de meest productieve werknemers naar de stad trekken vanwege onder meer de arbeidsmarktkansen.

Tot slot is internationale theorie en empirie lang niet altijd toepasbaar op Nederlandse vraagstukken. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer de vormgeving van stelsels en instituties een grote rol speelt. Voorbeelden zijn er op het gebied van de arbeidsmarkt. De polarisatie op de Nederlandse arbeidsmarkt als gevolg van technologische ontwikkelingen is minder sterk dan in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de vormgeving van instituties, zoals cao's, en de structuur van de economie en arbeidsmarkt. Maar niet alleen onze specifieke stelsels en instituties hebben invloed op beleid, ook culturele, economische en schaalverschillen spelen mee. Hierbij valt te denken aan de impact van etnische segregatie tussen woonwijken in Chicago versus die in Utrecht. Voor beleidsvraagstukken is analyse op basis van Nederlandse data dus van groot belang.

Hieronder schetsen wij een aantal van de openstaande vragen waarmee beleidsmakers worstelen en waarvan wij denken dat economische analyses erbij behulpzaam kunnen zijn. De vragen zijn niet hapklaar te beantwoorden en bovenstaande problematiek kan beantwoording belemmeren. Maar meer inzichten en de analyse hiervan zouden beleidsmakers meer houvast bieden.

## OPENSTAANDE BELEIDSVRAGEN

### Stelselprikkels

Stelsels en instituties zijn veelal nationale aangelegenheden waarbij bovendien vele economische en niet-economische aspecten komen kijken. Ook wanneer er zulke niet-economische factoren centraal staan, zoals bij de zorg- en milieuvraagstukken, is een economisch raamwerk toch waardevol. Het gaat immers om het optimaal inzetten van schaarse middelen. Tegelijkertijd is dergelijk onderzoek complex en vaak politiek gevoelig. Denk aan de verschillende pakketdiscussies die er de afgelopen jaren zijn gevoerd, over bijvoorbeeld de ziekte van Pompe of over de pil. Maar bij het zorgstelsel en op andere gebieden speelt ook de interactie tussen de verschillende partijen in zo'n stelsel een rol. Voor zulke stelselvragen is economische analyse juist erg waardevol.

In de zorg is de vraag of een behandeling in een pakket zit bijvoorbeeld maar gedeeltelijk de verklaring voor het toepassen ervan. Bij een gebroken been of ontstoken blindedarm is het doorgaans duidelijk wat er moet gebeuren, met welke behandeling en wanneer. Maar er bestaan tal van behandelingen waarbij een arts voor een moeilijkere afweging staat. Zo toonde enige tijd geleden het Centraal Planbureau (Douven en Mocking, 2012) al aan dat het aantal staaroperaties toeneemt wanneer er meer oogartsen zijn in een regio, en – belangrijker nog – ook afhangt van of zij in loondienst waren of betaald kregen per behandeling. Terecht doet het CPB geen uitspraak over de vraag of er te veel of te weinig wordt behandeld. Dat is een politieke kwestie en hoort dus thuis in de politieke arena. Maar het is wel aan economen om goed inzichtelijk te maken aan welke prikkels artsen onderhevig zijn, en wat daarvan de consequenties zijn. In plaats van een pakketdiscussie is een bre-

dere discussie over het stelsel, inclusief de belangen van de partijen hierin, mogelijk veel belangrijker om te begrijpen hoe de zorg in Nederland wordt verdeeld en zich ontwikkelt. Het zou mooi zijn als meer economen hier aandacht aan zouden besteden. Een goede evaluatie van de recente decentralisatie van de langdurige zorg is een zeer relevante en interessante casus.

### Transitiepaden

De economische theorie gaat van oudsher uit van een wereld in evenwicht. De afgelopen decennia is er veel aandacht gekomen voor de effecten van schokken, conjunctuurgolven en convergentie. Rondom stelsels ligt de focus op het schetsen van het perfecte eindbeeld: een stelsel in

**Het is zeer waardevol om te weten wat voor Nederland het optimale woningmarkt- en pensioenstelsel is. De belangrijke vraag is echter hoe we daar komen**

balans. Het is zeer waardevol om te weten wat voor Nederland het optimale woningmarkt- en pensioenstelsel is. De belangrijke vraag is echter hoe we daar komen. De transitie richting een ander stelsel heeft effect op betrokkenen en kan zeer heterogene gevolgen hebben. Een transitie gaat bijvoorbeeld gepaard met uiteenlopende kostenposten zoals wet- en regelgeving en waardeoverdrachten, maar ook met minder goed in te schatten kosten wat betreft prijs- en gedragseffecten. De relevantie en omvang van de transitieproblematiek verschilt per type stelselwijziging.

Een actueel voorbeeld is het vraagstuk van de vermogensopbouw van huishoudens en hun (hypotheek)schulden. Zoals veelvuldig aangehaald (Ministerie van Financiën, 2014; DNB, 2015) kennen Nederlandse huishoudens lange balansen met grote – illiquide – vermogens en hoge (hypotheek)schulden. Dit maakt onder andere de huishoudens schokgevoelig. Minder lange balansen is dus wenselijk. Het kabinet heeft stappen gezet om de schuldopbouw te verminderen. De roep om een ander woningmarktstelsel is echter nog steeds groot. Maar het aanpassen van het woningmarktstelsel brengt grote transitieproblemen met zich mee. Het verminderen van de fiscale stimulans om te lenen, zal bijdragen aan een mindere schuldopbouw van toekomstige generaties op de woningmarkt. Tegelijkertijd zal dit de huizenprijs kunnen doen dalen en negatieve gevolgen hebben voor de huidige generatie huizenbezitters. Aanpassingen van woningmarktinstuties, maar bijvoorbeeld ook in het pensioenstelsel, vergen een lange adem om zo de kosten voor specifieke groepen te kunnen drukken. Een

stelselwijziging vereist daarom inzicht in de mogelijke transitiepaden, de bijbehorende kosten en baten, de groepen die geraakt worden of juist profiteren, en in de mogelijkheden om ongewenste effecten weg te nemen of te verzachten. Veelal zijn antwoorden echter slechts beperkt beschikbaar.

#### *Heterogeniteit van effecten*

Dit brengt ons bij een andere beleidsvraag. Bij wie slaan de positieve dan wel negatieve effecten van beleidsveranderingen en economische ontwikkeling neer? Technologische ontwikkeling en vrijhandelsverdragen zullen bijvoorbeeld volgens de economische theorie voornamelijk resulteren in een positief welvaartseffect. Dit positieve effect is ech-

**Technologische ontwikkeling en vrijhandelsverdragen zullen bijvoorbeeld volgens de economische theorie voornamelijk resulteren in een positief welvaartseffect. Dit positieve effect is echter het macro-effect, maar niet iedereen zal baat hebben bij de verandering**

ter het macro-effect, maar niet iedereen zal baat hebben bij de verandering. De winsten van de een kunnen niet altijd goed overgeheveld worden naar een ander. Wanneer technologische ontwikkeling, via bijvoorbeeld robotisering en offshoring, (tijdelijk) de arbeidsmarktkansen van een specifieke groep vermindert is dit moeilijk te compenseren met de extra productiviteit van een andere groep. Los van praktische belemmeringen rondom financiële afroaming

gaat het hierbij om verliezen die niet geheel met geld te compenseren zijn. Het nut dat mensen ervaren van een baan en goede arbeidsmarktpositie, zoals mobiliteits- en doorstroomkansen, reikt immers verder dan geld. Ook is veelal vooraf onbekend wie de winnaars en verliezers van ontwikkelingen zullen zijn. Welke banen zullen blijven bestaan in Nederland? De literatuur noemt voornamelijk de recente negatieve effecten voor middengroepen en de positieve voor lager- en vooral hoogopgeleiden; eerder werden voornamelijk laagopgeleiden geraakt (Acemoglu en Autor, 2011; Van den Berge en Ter Weel, 2015). Maar een toekomstige verschuiving van de effecten valt ook niet uit te sluiten. Het gaat om een transitie naar een nieuw en onbekend evenwicht tussen mens en machine. Hoe kan de overheid mensen steunen bij deze transitie? Is het verstandig als verantwoordelijkheden, zoals investeren in langdurige inzetbaarheid, deels bij werkgevers liggen of enkel bij werknemers? En hoe werken maatregelen uit tussen groepen? Wanneer bijvoorbeeld middelbaaropgeleiden worden geholpen richting banen die eerder voor laag- of hoogopgeleiden bestemd waren, ontstaat er verdringing bij deze groepen.

Technologische ontwikkeling komt van buitenaf, maar dergelijke vragen spelen ook bij beleidsveranderingen zoals handelsverdragen. Een vrijhandelsverdrag resulteert volgens de theorie van Ricardo in een hogere welvaart voor betrokkenen via herverdeling. De grotere concurrentie brengt bepaalde bedrijven in de moeilijkheden terwijl andere profiteren van een grotere afzetmarkt. Maar tot welke groep behoort een bedrijf? Is een goed of een slecht jaar te danken aan het verdrag of aan iets anders? En als we dit weten, hoe moeten we hiermee omgaan? Een verlieslijdend bedrijf subsidiëren is immers niet efficiënt. Ook onderzoek naar de verschillende, heterogene effecten van een economische ontwikkeling kan beleidsmakers helpen het juiste te adviseren.

#### **CONCLUSIE**

Een breed scala aan economisch onderzoek ondersteunt beleidsmakers bij de trefzekerheid van hun beleid. Inzichten over onder andere marktkrachten, arbeidsmarktprikkels en het belang van kennis zijn cruciaal voor ons dagelijks werk. Desalniettemin blijven belangrijke vragen voor beleidsmakers onbeantwoord. Hoe kunnen we de welvaart en het geluk in Nederland nog verder vergroten? De rol van nationale instituties, stelsels en cultuur maakt hierbij specifieke aandacht voor en gegevens over de Nederlandse casus extra relevant. Tevens is naast het eindbeeld het inzicht in prikkels bij stelsels, transities en heterogene effecten voor beleidsmakers van belang. Ook dit begrotingsjaar zien wij uit naar creatieve analyses en een klinkend debat over de inrichting van Nederland.

#### **LITERATUUR**

- Acemoglu, D. en D.H. Autor (2011) *Skills, tasks and technologies: implications for employment and earnings*. Handbook of Labor Economics Volume 4. Amsterdam: Elsevier, 1043-1171.
- Angrist, J. en J. Pischke (2009) *Mostly harmless econometrics*. Woodstock, VK: Princeton University Press.
- Berge, W. van den, en B. ter Weel (2015) *Baanpolarisatie in Nederland*. CPB Policy Brief, 2015(13).
- DNB (2015) *De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?* DNB Occasional Studies, 13(1).
- Douven, R. en R. Mocking (2012) *Zorggebruik en beloning van medisch specialisten in de ziekenhuiszorg*. CPB Discussion Paper, 208.
- Ministerie van Financiën (2014) *Miljoenennota 2015*. Den Haag: Rijksoverheid.