



# Industrie- politiek

**MATTHIJS JANSSEN, BEN DANKBAAR, HANS SCHENK,  
BASTIAAN OVERVEST, ROEL VAN ELK, EVERT-JAN VELZING,  
GUSTA VAN GESSEL-DABEKAUSSEN, MONIQUE ROSO, OTTO RASPE,  
JAN SCHUUR, DAAN VAN DER LINDE, MARK TE PAS  
EN PETER VAN LIESHOUT**

DAARNAAST BIJDRAGEN VAN

**EMILE CAMMERAAT, EGBERT JONGEN, PIERRE KONING, MARK LIJESEN,  
CHRISTIAAN BEHRENS, ALFRED KLEINKNECHT, MACHIEL VAN DIJK, BART VOOGT,  
WOUT VERHEIJ, NYNKE DE WITTE, NICOLE BOSCH EN FRANÇOIS LAFONT**

## Van de voorzitter

Graag wil ik iedereen uitnodigen voor de Algemene Ledenvergadering op 29 mei aanstaande om 17:30 uur bij DNB. Aansluitend zal de KVS-lezing in De Balie in Amsterdam worden verzorgd door Harry Garretsen (hoogleraar International Economics & Business aan de RUG). De lezing heeft de titel: *Wat betekenen Trump en Brexit voor de internationale economie?* Laura van Geest, directeur van het CPB, en Nienke Oomes, hoofd internationale economie van SEO Economisch Onderzoek, reflecteren op de lezing waarna een debat volgt.

Edward Glaeser (hoogleraar economie aan Harvard) gaat de KVS Tinbergenlezing verzorgen op 2 november. Professor Daan van Soest is dit jaar de redacteur van de Preadviezen. Deze zullen gaan over Klimaat en Energie. De datum waarop de Preadviezen worden gepresenteerd staat nog niet vast. Ook zijn er economencafés in Den Haag en Rotterdam in de maak. Houd onze website en agenda in de gaten voor meer details.

Prof. dr. Bas Jacobs  
Voorzitter KVS

---

### Algemene Ledenvergadering

Op 29 mei 2018 om 17:30 uur vindt de Algemene Ledenvergadering plaats bij De Nederlandsche Bank in Amsterdam. Aankondigingen zijn via e-mail verstuurd en inschrijven kan via: [www.dnb-events.nl/ALV-KVS](http://www.dnb-events.nl/ALV-KVS). De stukken voor de vergadering worden tijdig gepubliceerd op [www.esb.nu/kvs](http://www.esb.nu/kvs). U kunt de stukken ook opvragen bij het KVS-secretariaat.

### KVS-lezing

De KVS-lezing van Harry Garretsen is op 29 mei 2018 om 19:30 bij De Balie in Amsterdam. Kaarten voor de lezing kunt u online reserveren bij De Balie op [www.debalie.nl](http://www.debalie.nl). Voor KVS-leden geldt een gereduceerd tarief van tien euro.

### Economencafé: Belastingheffing in de digitale economie

Welk land moet virtuele diensten belasten? Het land waar ze gemaakt worden, het land waar het bedrijf gevestigd is of het land waar ze geconsumeerd worden? Op 30 mei gaan we hierover de discussie aan in Café Brasserie Dudok in Den Haag. In het panel nemen plaats Maarten de Wilde, Anna Gunn en Bas Jacobs. De inloop is vanaf 17.30 uur, om 18.00 uur gaan we van start. De toegang is gratis, aanmelden is niet nodig. Metaforum organiseert samen met de KVS.

### Economencafé: Wat is er nieuw aan de platformeconomie?

Iedereen kent inmiddels wel de succesverhalen van de platforms. Maar hoe veranderen Facebook en Uber de manier waarop we economische relaties aangaan, nou echt – en is hun invloed blijvend? Op 12 juni gaan we hierover in debat bij Café Restaurant Dauphine in Amsterdam. Hella Hueck (FD) leidt het gesprek; Koen Frenken (UU) en Hanneke Benaars (UvA) dragen eraan bij. De inloop is vanaf 16.30 uur, om 17.00 uur gaan we van start. De toegang is gratis, aanmelden is niet nodig.

### Nederlandse Economedag en Tinbergenlezing

Op 2 november 2018 zal de Nederlandse Economedag plaatsvinden. Aansluitend zal Edward Glaeser (hoogleraar economie aan Harvard) de KVS Tinbergenlezing verzorgen.



# Inhoud

Agenda & Personalia **194**

Uitgelicht **196**

## Industriepolitiek

**Moderne industriepolitiek: voorbij het RSV-trauma**

Robert Kleinknecht

**198**

**Impact en potentieel van de topsectorenaanpak**

Matthijs Janssen

**200**

**Discussies over industriebeleid in Groot-Brittannië**

Ben Dankbaar en Hans Schenk

**203**

**Maatschappelijke uitdagingen vereisen hervorming topsectoren**

Bastiaan Overvest en Roel van Elk

**206**

**Specifieke woorden, maar generieke daden**

Evert-Jan Velzing

**208**

**Infographic: De industrie per regio**

Gusta van Gessel-Dabekaussen

**210**

**Boekbespreking: Poken met vitale bedrijven**

Monique Roso

**212**

**Nieuw industriebeleid is actief regionaal-economisch beleid**

Otto Raspe

**213**

**Bouwstenen voor een nationale regionaal-economische strategie**

Jan Schuur, Daan van der Linde en Mark te Pas

**216**

**Moderne industriepolitiek is regionaal**

Peter van Lieshout

**219**

**Investeren in jongeren tijdens de Grote Recessie**

Emile Cammeraat, Egbert Jongen en Pierre Koning

**220**

**Minder concurrentie door Lelystad Airport**

Christiaan Behrens en Mark Lijesen

**224**

**Negatieve inkomstenbelasting is inefficiënt instrument**

Alfred Kleinknecht

**227**

**Bijleenregeling leidt tot vreemd gedrag huizenkopers**

Machiel van Dijk en Bart Voogt

**230**

**Bij revolverende fondsen fungeert de overheid als bank**

Wout Verheij en Nynke de Witte

**232**

**Ondernemers passen winstinkomen aan rondom grens vennootschapsbelasting**

Nicole Bosch en François Lafont

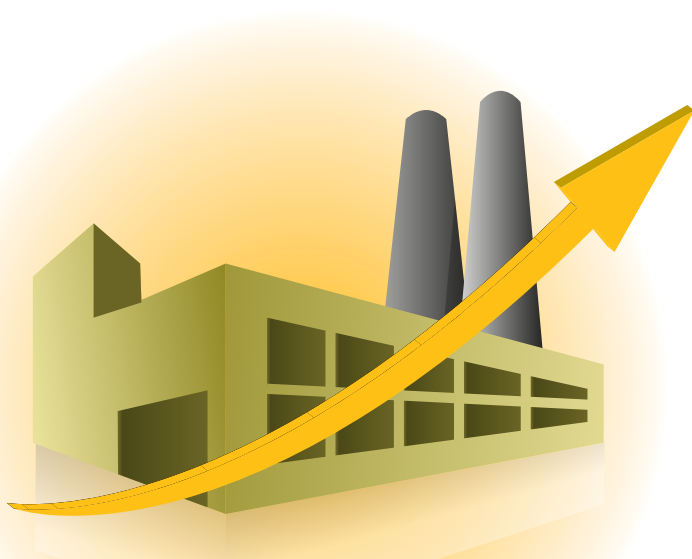
**235**

**Statistiek**

**238**

**Ceteris paribus**

**240**





# Agenda & Personalia

Voor meer informatie en een volledig overzicht van de Nederlandse economische agenda kunt u terecht op [www.esb.nu/agenda](http://www.esb.nu/agenda)

## Mei

- 15 ◆ **Erasmus Universiteit Rotterdam lezing** – *Brexit – through the eyes of Britain*, Peter Wilson (Britse ambassadeur)  
**ERIM seminar** – *Efficient policy learning*, Stefan Wager (Stanford University)  
**DNB Seminar** – *Credit constraints and productivity*, Gilbert Cette (Banque de France)  
**Tinbergen seminar** – *Gender identity, family businesses and relative income within households*, Natalia Zinovyeva (Aalto-universiteit, Finland)
- 16 ◆ **Tinbergen seminar** – *Global market inefficiencies*, Söhnke Bartram (University of Warwick)  
**UNU-Merit seminar** – *Why do global migrants have worse occupational health and safety?* Marc Schenker (UC Davis School of Medicine)
- 17 ◆ **ERIM seminar** – *Large-scale portfolio allocation under transaction costs and model uncertainty*, Nikolaus Hautsch (Universität Wien)  
**Tinbergen seminar** – *The moral machine experiment*, Jean-François Bonnefon (Toulouse School of Economics)
- 22 ◆ **CPB seminar** – *The persistence of early childhood shocks*, Dinand Webbink (Erasmus Universiteit Rotterdam)  
**Tinbergen seminar** – *Intuitive beliefs*, Jawwad Noor (Boston University)
- 23 ◆ **CPB symposium** – *Regionale plaatsing en kans op werk voor vergunninghouders. Maakt het uit wie waar terecht komt?*, o.a. Wouter Vermeulen (CPB) →  
**Erasmus Universiteit Rotterdam lezing** – *Europe in distress*, Luuk van Middelaar (Universiteit Leiden)  
**Tinbergen seminar** – *Margin calls, fire-sales, and information constrained optimality*, Marie Hoerova (Europese Centrale Bank, Frankfurt am Main)
- 24 ◆ **DNB Seminar** – *State issued digital currencies: minor innovation or radical reform?* Alistair Milne (Loughborough University)  
**Erasmus Universiteit Rotterdam lezing** – *Rotterdam: harbor or cultural haven?* Deirdre McCloskey (University of Illinois)
- 25 ◆ **Universiteit Utrecht afscheidscollege** – *Het hart van de professional in de alibi-samenleving*, Frans Koenraadt (Universiteit Utrecht)
- 29 ◆ **DNB Seminar** – *Structural change within the service sector and the future of Baumol's disease*, Ákos Valentinyi (University of Manchester)  
**Erasmus Universiteit Rotterdam lezing** – *Taboe – (Te) dure medicijnen?* o.a. Hans Büller (Fair Medicine)  
**Tinbergen seminar** – *Safety nets and natural disaster mitigation: evidence from cyclone Phailin in Odisha*, Vijayendra Rao (Wereldbank, Washington)
- 30 ◆ **Tinbergen lezing** – 30 mei–1 jun – *Causal inference and machine learning*, Guido Imbens (Stanford Graduate School of Business)
- 31 ◆ **Tinbergen seminar** – *An economic model of the meat paradox*, Nicolas Treich (Université Toulouse 1 Capitole)

### MAAKT HET UIT WIE WAAR TERECHTKOMT?

Voor veel vluchtelingen die in Nederland een verblijfsvergunning krijgen, is de afstand tot de arbeidsmarkt groot. Dit symposium gaat over de vraag hoe de keuze voor in welke regio iemand wordt geplaatst de arbeidsmarktprestaties van deze groep kan verbeteren. Tot voor kort werd bij de toewijzing van vergunninghouders aan gemeenten geen rekening gehouden met hun aansluiting bij de regionale arbeidsmarkt. Het Centraal Planbureau presenteert onderzoek dat in beeld brengt wat er te winnen valt door dit wel te doen. Het programma bevat verder een internationaal perspectief en een reactie vanuit de praktijk.

### FUTURE OF THE EUROZONE

In 2009, in de nasleep van de wereldwijde financiële crisis, werd Europa plotseling geconfronteerd met de kwetsbaarheid van de eurozone. Deze crisis laat zien dat de eurozone die altijd als doel heeft gehad om Europa te stabiliseren en welvaart in heel Europa te stimuleren, het tegenovergestelde effect heeft: de euro versterkt juist wantrouwen, verschillen, en ongelijkheid tussen Noord-Europese en Zuid-Europese landen. Hoe komen we uit deze crisis? Is er een toekomst voor de eurozone? Samen met econoom, politicoloog en Nobelprijswinnaar Robert Skidelsky duiken we in het economische en politieke systeem van de eurozone en onderzoeken we alternatieven. Hoe komen we tot een meer gelijkwaardige relatie tussen welvarende en minder welvarende landen in Europa? En wat zou onze economische strategie moeten zijn om de toekomst van Europa te redden?

## Juni

- 1 ◆ **De Balie** – *Future of the eurozone*, Robert Skidelsky (The University of Warwick) →  
**Tinbergen workshop** – *Behavioral industrial organization*, o.a. Roberto Weber (Universität Zürich)
- 5 ◆ **Universiteit Utrecht seminar** – *Institutions and innovation: evidence from Chinese cities*, Fushu Luan (Xi'an Jiaotong-Liverpool University)

## Promotiebespreking



**5 juni:**  
**Simas Kucinskas**  
**(Vrije Universiteit Amsterdam)**  
– *Essays in financial economics*

Op 23 februari 2009 snoeide JP Morgan het dividend van 0,38 dollar naar 0,05 dollar per aandeel – een fikse daling van maar liefst 87 procent. Het besluit werd genomen temidden van een wereldwijde financiële crisis. JP Morgan beschreef het als een “voorzorgsmaatregel om te helpen verzekeren dat onze dijk van een balans intact blijft”. Stortte de aandelenkoers van JP Morgan vervolgens in? Integendeel, het steeg met zo’n vijf procent. Hoe kan het dat de markt zo positief reageerde, terwijl dividendverlagingen gemiddeld zorgen voor een daling van de aandelenkoers met drie à vijf procent? In mijn proefschrift probeer ik antwoord te geven op deze vraag – en enkele vragen die er verband mee houden. Wanneer bedrijven op het punt staan in gebreke te blijven, kunnen ze dividenden gebruiken om uit te betalen. Onder deze omstandigheden zijn juist lagere, en niet hogere, dividenden goed nieuws.



Wanneer bedrijven daarentegen weinig schulden hebben, geven hogere dividenden een positief signaal af. Vanuit het perspectief van mijn model wordt de marktreactie op het besluit van JP Morgan iets minder vreemd.

In de nasleep van de wereldwijde financiële crisis hebben een aantal prominente economen (onder wie John Cochrane en Larry Kotlikoff) voorgesteld om banken als aandeelhouders te vervangen door beleggingsfondsen. Een financieel systeem op basis van gemeenschappelijke fondsen is waar-

schijnlijk minder vatbaar voor financiële crises. In mijn proefschrift benadruk ik dat handelsmogelijkheden en totale risico's twee belangrijke factoren zijn bij het beoordelen van de relatieve voordelen van beleggingsfondsen. Een rode draad in mijn proefschrift is een focus op informatiefrieties en onvolkomen markten. Ik probeer de implicaties van deze frieties voor het functioneren van financiële markten te begrijpen en te bepalen welke rol dit kan spelen bij beleid.

Het promotieonderzoek werd begeleid door Björn Brügemann en vond plaats aan de Vrije Universiteit Amsterdam, met gastonderzoek bij het Center for Monetary and Financial Studies in Madrid en Princeton University.

**Chris Fonteijn** is per 1 mei 2018 gestopt als bestuursvoorzitter van de Autoriteit Consument & Markt (ACM)



**Erik Stam** start per 1 september 2018 als het hoofd van de Utrecht University School of Economics (U.S.E.)

## Overig



**Elbert Dijkgraaf**, bijzonder hoogleraar empirische economie van de publieke sector, heeft per direct zijn functie als Tweede Kamerlid neergelegd

## Promoties

### Rijksuniversiteit Groningen

**Marco Meyer** – *Economic consequences of personality, knowledge, and intellectual virtues*, 17 mei



**Robert Tweheyo** – *Indigenous knowledge and food security: enhancing decisions of rural farmers*, 28 mei

**Mkini Lugalla** – *Growth aspirations of women entrepreneurs in tourism in Tanzania*, 31 mei

### Tilburg University

**Rahel Kitessa** – *On the design and implementation of environmental conservation mechanisms: evidence from field experiments*, 22 mei

### Universiteit van Amsterdam

**Oana Furtuna** – *Fiscal austerity and risk sharing in advanced economies*, 6 juni



**Robert Kleinknecht** – *Organizational antecedents of managerial short-termism*, 7 juni



### Universiteit Maastricht

**Johannes Reuvers** – *Vector autoregressions: lag order uncertainty and least absolute deviations*, 14 mei

**Elvis Koroku Avenyo** – *Innovations and firm performance in sub-saharan Africa: empirical analyses*, 24 mei

**Caren Butter** – *Multi-party alliances: the more the merrier?* 31 mei



### Universiteit Utrecht

**Ian Koetsier** – *Government debt: The economic consequences of natural disasters and pension funds' herding*, 16 mei



### Vrije Universiteit Amsterdam

**Martijn Jansen** – *Mooi in het midden – Het handelingsrepertoire van middenmanagers gericht op medewerkers en klanten*, 25 mei



## Oraties

### Universiteit Maastricht

**Olivier Marie** – *Homo econo-delictus? Incentives and rational crime*, 20 april





# Uitgelicht

## Blauw op straat

Zorgt meer politie op straat voor minder criminaliteit? Blanes i Vidal en Mastrobuoni onderzoeken dit op basis van data over woninginbraken en politie-aanwezigheid in Essex tussen 2013–2015. Zij benutten de toegenomen aanwezigheid van agenten als gevolg van verhoogde terreurdreiging als natuurlijk experiment. Het blijkt dat deze stijging van patrouilles niet gepaard ging met een daling van criminaliteit. Dit suggereert dat meer politie op straat criminaliteit niet voorkomt.

Blanes i Vidal, J. en G. Mastrobuoni (2018) *Police patrols and crime*. IZA Discussion Paper, 11393.



## Arbeidsongeschiktheid

Zorgt een verlaging van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor meer herintreding op de arbeidsmarkt? Garcia Mandicó et al. onderzoeken dit aan de hand van een Nederlandse beleidshervorming in 2004, die leidde tot een hertoetsing van uitkeringsgerechtigden in de leeftijdscategorie van 30–44 jaar. De striktere criteria betekenden voor een derde deel van deze groep een verlaging of beëindiging van de uitkering. De onderzoekers constateren met een *difference-in-difference*-analyse dat deze uitkeringskorting zorgde voor een flinke toename van de arbeidsparticipatie en het arbeidsinkomen. Voor de beleidshervorming bestond er dus een behoorlijke arbeidscapaciteit bij een omvangrijke groep uitkeringsgerechtigden.

Garcia Mandicó, S., P. Garcia-Gomez, A. Gielen en O. O'Donnell (2018) *Earnings responses to disability benefit cuts*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 18-023/V.

## Vermogen Nederlanders

Zowel de schuld- als de vermogenspositie van Nederlandse huishoudens is in de afgelopen jaren toegenomen. Dat blijkt uit de eerste notitie van een meerjarig onderzoeksprogramma, gebaseerd op gegevens van drie miljoen huishoudens, waarmee het Centraal Planbureau de vermogens en schulden van Nederlanders in kaart brengt. De onderzoekers concluderen dat leeftijd, inkomensniveau en eigenwoningbezit een groot deel van de heterogeniteit in schulden en vermogens verklaren. Interessant is daarbij het positieve verband tussen leeftijd en het netto-huizenvermogen. Zorgwekkend is dat het vermogen van veel huishoudens grotendeels illiquide van aard is, wat het ongeschikt maakt om economische schokken op te vangen.

Smid, B. en R. Luginbuhl (2018) *De verscheidenheid van vermogens van huishoudens*. CPB Notitie, 29 maart.

## Innoverende robots

Kunstmatige intelligentie, waarbij machines hun omgeving waarnemen en hun gedrag hierop afstemmen, wordt steeds vaker ingezet in het onderzoeksproces. De frequentie van toepassingen van deze techniek voor verdere innovatie neemt sinds 2009 sterk toe ten opzichte van die voor eindproducten. Dit stellen Cockburn et al. op basis van cijfers over academische publicaties (uit 1955–2015) en patentaanvragen (uit 1990–2014). Deze vorm van 'innovatie van innovatie' kan in een breed aantal sectoren worden toegepast, en kan dus een flinke potentiële stimulans voor de economische groei vormen.

Cockburn, I., R. Henderson, S. Stern (2018) *The impact of artificial intelligence on innovation*. NBER Working Paper, 24449.



## Diversiteit

De aanwezigheid van immigranten in een wijk zorgt voor een diversere populatie en voor een breder aanbod aan restaurants. Het eerste kan de huizenprijs negatief beïnvloeden en het tweede positief: welk effect is dominant? Bakens et al. onderzoeken dit op basis van data over huizenprijzen in Amsterdam in de periode 1996–2011. Ze vinden dat het positieve effect van de aanwezigheid

## Vergrijzing automatiseert

Vaak wordt verondersteld dat vergrijzing ten koste gaat van de potentiële economische groei, maar klopt dat wel? Acemoglu en Restrepo constateren dat het schaarser worden van de groep van 21- tot 55-jarigen – de groep die traditiegetrouw meer fysieke arbeid verricht – de adaptatie van machines in het productieproces verhoogt. Dit patroon blijkt zowel in de Verenigde Staten als erbuiten waarneembaar: bij

**4.630**

fusies en overnames waren er in 2017 in Nederland.

Dat is ruim dertig procent minder dan in 2016 (Bron: CBS).



## it verrijkt

van diverse restaurants groter is dan het negatieve effect van de aanwezigheid van immigranten in de buurt op huizenprijzen. Het effect van etnische diversiteit op de huizenprijs is dus per saldo positief geweest.

Bakens, J., R. Florax, H. de Groot en P. Mulder (2018) *Living apart together: the economic value of ethnic diversity in cities*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 2018–029/VIII.

afname van de relatieve omvang van deze bevolkingsgroep stijgt de automatiseringsgraad in productieprocessen aanzienlijk. Bovendien blijkt dit effect sterker binnen sectoren met een hogere afhankelijkheid van deze leeftijdscategorie. Vergrijzing hoeft dus niet per se ten koste te gaan van economische groei.

Acemoglu, D. en P. Restrepo (2018) *Demographics and automation*. NBER Working Paper, 24421.

### Rente op staatsobligaties

Zorgen over de kredietwaardigheid van verschillende overheden leidden tijdens de eurocrisis tot sterk oplopende staatsrentes. Opvallend was dat dit ook het geval was bij lidstaten die er ogenschijnlijk economisch beter voor stonden. Volgens Eijffinger et al. kwam dit mogelijk doordat de kosten van het verlaten van een monetaire unie onbekend waren. Als deze bij het vertrek van een lidstaat laag zouden blijken te zijn, kan het voor andere lidstaten voordelig zijn om ook uit te stappen: zij profiteren dan van een devaluatie van de nationale munt, met als gevolg concurrerendere exportsectoren en een reële verlaging van de uitstaande staatsschuld. Deze onzekerheid zorgde mogelijk voor hogere risico's bij staatsobligaties van 'veilige' landen.

Eijffinger, S., M. Kobielarz en B. Uras (2018) *Sovereign default, exit and contagion in a monetary union*. *Journal of International Economics*, 113, 1–19.

### Invloed via liefdadigheid

Bedrijven maken, zeker in de Verenigde Staten, graag goede sier met donaties aan goede doelen, maar komen deze donaties wel voort uit altruïsme? Een analyse van de donaties van 328 bedrijven in de periode 1997–2016 door Bertrand et al. suggereert dat ze gebruikt worden om politieke besluitvorming te beïnvloeden. Zo gaan donaties vaak naar goede doelen in het achterland van politici die op voor bedrijven relevante dossiers zitten. Dit suggereert dat donaties lang niet altijd zo altruïstisch zijn als bedrijven ze doen voorkomen.

Bertrand, M., M. Bombardini, R. Fisman en F. Trebbi (2018) *Tax-exempt lobbying: corporate philanthropy as a tool for political influence*. NBER Working Paper, 24451.

### Gezonde autobelasting

Kan een belasting op autogebruik de publieke gezondheid bevorderen? Simeonova et al. onderzoeken dit aan de hand van een in Stockholm ingevoerde congestieheffing in 2007. Zij vinden dat deze belasting zorgde voor minder luchtverontreiniging en daardoor een daling van het aantal acute astma-aanvallen bij kinderen. Het gezondheidseffect treedt direct op, maar stijgt over de tijd. Dit suggereert dat een congestieheffing de gezondheid vooral op de lange termijn bevordert.

Simeonova, E., J. Currie, P. Nilsson en R. Walker (2018) *Congestion pricing, air pollution and children's health*. NBER Working Paper, 24410.



### Extremisme

Kan een financiële crisis leiden tot politiek extremisme? Doerr et al. onderzoeken de relatie tussen de ondergang van twee omvangrijke Duitse banken in 1931 en de opkomst van Hitlers Nazi-partij. In steden waar veel bedrijven behoorden tot de clientèle van de banken, daalde het beschikbare salarisbudget, waardoor de werkloosheid opliep. Vervolgens groeide de steun voor de nationaalsocialisten in deze gebieden aanzienlijk. Bovendien constateren de onderzoekers, vanwege de aanvallen op joden en de afname van het aantal gemengde huwelijken, dat het antisemitisch sentiment in deze steden ook significant toenam. Dit suggereert dat een financiële crisis politiek extremisme in de kaart speelt.

Doerr, S., S. Gissler, J.-L. Peydró en H.-J. Voth (2018) *From finance to extremism: the real effects of Germany's 1931 banking crisis*. CEPR Discussion Paper, 12806.



# Moderne industriepolitiek:

**I**ndustriepolitiek. De term roept associaties op met de jaren zeventig, de jaren waarin de eerste individuele minicomputers hun intrede deden, van de oliecrisis en het definitief sluiten van de mijnen in Limburg. Deze associatie is niet vreemd: met het faillissement van scheepsbouwconcern Rijn-Schelde-Verolme (RSV), ondanks miljarden guldens aan overheidssteun, werd begin jaren tachtig ook de term ‘industriepolitiek’ ten grave gedragen. Industriepolitiek was het overeind houden van noodlijdende bedrijven zonder toekomst. Dat moest vermeden worden: specifieke steun aan sectoren of bedrijven werd taboe (Diederer, 2013). Tijdens de liberale decennia die volgden

was de markt aan zet. Als de overheid ingreep, gebeurde dit bij voorkeur in de vorm van generiek beleid dat voor alle bedrijven geldt. Industriepolitiek raakte in de vergetelheid, en daarmee ook het idee van een actief sturende overheid.

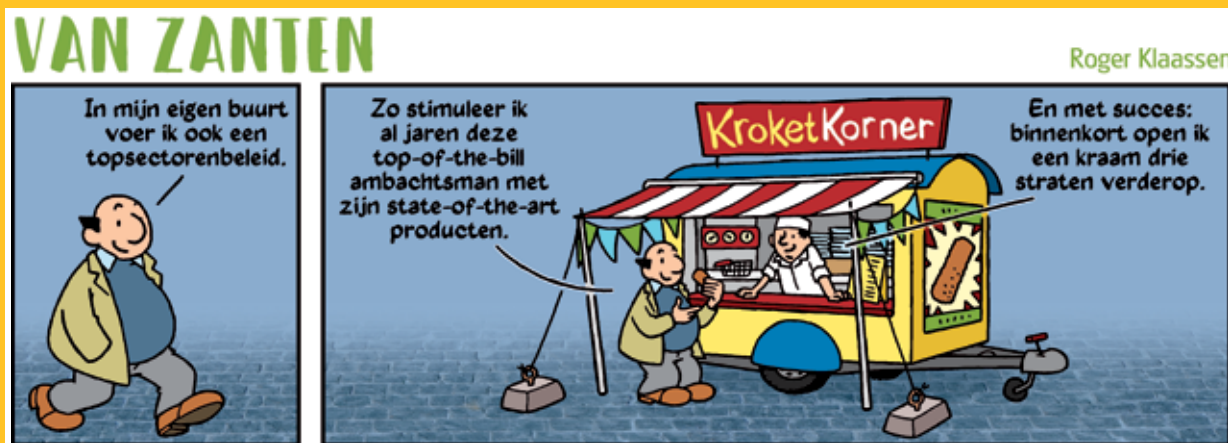
Toch knaagde het ergens. Want die razendsnelle ontwikkeling van de ICT-sector, waar de individuele minicomputers al snel werden opgevolgd door de nu zo alomtegenwoordige pc – had de sterke sturing van de Amerikaanse overheid via de Defense Advanced Research Project Agency (DARPA) daar geen rol in gespeeld? Onder meer Mazzucato (2013) betoogt dat juist de meest gedurfde en waardevolle innovaties vaak ontstaan als gevolg van gerichte overheidsinterventies.

Begin deze eeuw, en zeker sinds de financiële crisis, begonnen verschillende westerse overheden daarom toch weer na te denken over een meer sturende rol. Zo bespreken Ben Dankbaar en Hans Schenk in deze *ESB* de recente ervaringen van de Britse overheid. Ook in Nederland lijken beleidsmakers te zoeken naar mogelijkheden om economische ontwikkeling gerichter te sturen. Eerst kwamen de sleutelgebieden van het innovatieplatform; in 2011 werden deze opgevolgd door de topsectorenaanpak.

Na de liberale decennia is industriepolitiek daarmee terug op de agenda. Maar wel een nieuw soort industriepolitiek. Geen ‘defensieve’ steun aan individuele bedrijven, maar meer ‘offensieve’ stimulering, gericht op het versterken van het verdienvermogen in brede zin (WRR, 2013).

Lukt dit ook in de praktijk? Matthijs Janssen stelt dat de belangrijkste bijdrage van de topsectorenaanpak vooralsnog is dat de verbindingen tussen het bedrijfsleven, kennisinstellingen en de overheid verbeterd zijn. Dit heeft vernieuwing binnen de gebaande paden gestimuleerd, maar nog niet geleid tot het betreden van nieuwe paden. Het is dus de vraag wat er gebeurt als de geselecteerde sectoren aan het einde van hun levenscyclus komen en de

<b>Impact en potentieel van de topsectorenaanpak</b> Matthijs Janssen	<b>200</b>
<b>Discussies over industriebeleid in Groot-Brittannië</b> Ben Dankbaar en Hans Schenk	<b>203</b>
<b>Maatschappelijke uitdagingen vereisen hervorming topsectoren</b> Bastiaan Overvest en Roel van Elk	<b>206</b>
<b>Specifieke woorden, maar generieke daden</b> Evert-Jan Velzing	<b>208</b>
<b>Infographic: De industrie per regio</b> Gusta van Gessel-Dabekaussen	<b>210</b>
<b>Boekbespreking: Pokeren met vitale bedrijven</b> Monique Roso	<b>212</b>
<b>Nieuw industriebeleid is actief regionaal-economisch beleid</b> Otto Raspe	<b>213</b>
<b>Bouwstenen voor een nationale regionaal-economische strategie</b> Jan Schuur, Daan van der Linde en Mark te Pas	<b>216</b>
<b>Moderne industriepolitiek is regionaal</b> Peter van Lieshout	<b>219</b>





# voorbij het RSV-trauma

ontwikkeling op de gebaande paden stopt. Zal de overheid dan in staat zijn haar beleid aan te passen? Of zal offensief bedoeld beleid gaandeweg defensiever worden? Het laatste lijkt een reëel risico.

Opvallend is echter dat de budgetten die gepaard gaan met de topsectorenaanpak relatief beperkt zijn én nauwelijks direct naar bedrijven gaan. Een groot deel van het overheidsgeld dat met de topsectorenaanpak gemoeid gaat, betreft onderzoeksbudgetten van kennisinstellingen. Het geld zal dus nooit geheel verloren gaan, zoals dat bij RSV het geval was. Opvallend is bovendien dat, als we breder kijken dan alleen naar de topsectoren, het gros van het geld voor innovatiebeleid generiek wordt verdeeld. Evert-Jan Velzing analyseert in deze *ESB* de begrotingen van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, en zijn voorgangers, waaruit blijkt dat de uitgaven aan specifiek beleid de laatste jaren zelfs zijn gedaald.

Deze vormgeving van het innovatiebeleid toont aan dat het RSV-drama nog niet verdwenen is uit de hoofden van de Haagse beleidsmakers: al te specifieke steun wordt vermeden. Mogelijk verklaart de RSV-ervaring ook de afwezige rol van de overheid bij de teloorgang van Organon, het innovatieve farmaceutische bedrijf dat speelde op de financiële markten. In deze *ESB* bespreekt Monique Roso het verontwaardigde boek dat Jack Burgers en Johan Heilbron hierover hebben geschreven.

Toch zit meer sturing door de overheid in de lift. Zo pleitte Maarten Camps in zijn *ESB*-nieuwjaarsartikel voor meer Europese aandacht voor 'vitale sectoren' (Camps, 2018) en wil het kabinet het innovatiebeleid meer richten op maatschappelijke thema's als de energietransitie en digitalisering (Regeerakkoord, 2017). Voor dit kabinetsstreven is een scherpere focus van de topsectorenaanpak gewenst. De huidige aanpak kent meerdere doelen. Wil de energietransitie en de digitalisering een vlucht nemen, dan is een duidelijke sturing op dit doel nodig, aldus Bastiaan Overvest en Roel van Elk in dit nummer.

Als de topsectorenaanpak meer gaat sturen op maatschappelijke thema's, ligt het ook voor de hand deze sturing regionaal invulling te geven. De economische structuur van Nederlandse regio's verschilt immers sterk, zie de infographic van Gusta van Gessel-Dabekaussen. Een regionale invulling ligt ook voor de hand omdat economische ontwikkelingen steeds meer op regionaal niveau geclusterd zijn, zoals Otto Raspe in dit nummer aangeeft. Dit is dus het niveau waarop de overheid het beste op de hoogte blijft van nieuwe ontwikkelingen en betrokkenen kan bereiken.

Bovendien ligt een regionale invulling voor de hand omdat, zoals Peter van Lieshout in zijn column bespreekt,

lokale beleidsmakers al eerder dit decennium zijn begonnen met inzetten op stimulering van groei en innovatie. Zij werken, mede dankzij de verkoop van energiebedrijven, met niet te verwaarlozen budgetten: in de periode 2011–2014 gaven de provincies in totaal bijvoorbeeld 1,7 miljard euro uit aan regionale stimulering (ING, 2015). Hun ervaring kan dus worden benut.

Regionale invulling van de sturing op maatschappelijke thema's betekent niet dat het Rijk langs de zijlijn moet blijven staan. Efficiënt beleid vraagt ook om een rol van de nationale overheid, stellen Jan Schuur, Daan van der Linde en Mark te Pas in dit nummer. Zij dient te zorgen voor beleid met gebiedsoverstijgende effecten en kan schaalvoordelen benutten. Ook dient beleidsconcurrentie tussen regio's te worden voorkomen.

Gegeven de RSV-ervaring kan hier nog aan toegevoegd worden dat het ook nuttig is als het Rijk erop toeziet dat regionaal beleid op vernieuwing gericht blijft. Regionale werkgelegenheid hangt sterker dan de nationale werkgelegenheid af van en aantal bedrijven, wat het risico dat offensief beleid bij economische tegenwind verandert in defensief beleid vergroot. Nu het RSV-trauma in Den Haag langzamerhand verwerkt is, moet voorkomen moet worden dat regionale bestuurders straks hun eigen trauma's ontwikkelen.

## LITERATUUR

- Camps, M. (2018) Scherp zijn bij vervagende grenzen. *ESB*, 103(4757), 6–9.
- Diederer, P. (2013) *Ervaringen met bedrijvenbeleid*. WRR-webpublicatie, 73.
- ING (2015) *De staat van de provincie: provincies stimuleren regionale economie met €1,7 miljard*. Kwartaalbericht regio's, 5 maart.
- Mazzucato, M. (2013) *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths*. New York: Public Affairs.
- Regeerakkoord (2017) *Vertrouwen in de toekomst*. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- WRR (2013) *Naar een lerende economie: investeren in het verdienvermogen van Nederland*. WRR-rapport, 90.

## ROBERT KLEINKNECHT

Vak- en eindredacteur  
kleinknecht@economie.nl



# Impact en potentieel van de topsectorenaanpak

Om het Nederlandse concurrentievermogen te versterken, lanceerde het kabinet-Rutte I in 2011 de topsectorenaanpak. Deze aanpak kan gezien worden als een eerste aanzet tot modern industriebeleid. Het is nu zaak dit verder uit te bouwen.

**MATTHIJS JANSSEN,**  
Senior onderzoeker  
bij Dialogic en  
universitair docent  
aan de Universiteit  
Utrecht

Zowel economen als beleidsmakers zijn de afgelopen jaren meer en meer in de ban geraakt van de 'renaissance' van het industriebeleid (OESO, 2014; Stiglitz et al., 2013). In enkele gevallen gaat het daarbij om het doen herleven van specifiek de maakindustrie, maar doorgaans is het pleidooi om economisch beleid weer te durven richten op een afgebakende set van economische activiteiten. Daarmee beweegt de pendule langzaam weg van de generieke aanpak die de afgelopen decennia centraal heeft gestaan in het innovatiebeleid.

## MODERN INDUSTRIEBELEID

In verhouding tot klassiek economisch beleid is modern industriebeleid een heterodoxe variant, met bijzondere aandacht voor knelpunten in het ontwikkelen en combineren van de vaardigheden die nodig zijn voor economische productie (Rodrik, 2004; 2006). Karakteristiek is de ambitie om de ruimte te vergroten voor 'entrepreneurial discovery' en diversificatie, dus voor het ontplooien van nieuwe economische activiteiten. Bij het verkennen van nieuwe mogelijkheden is de markt leidend, maar op vele fronten kan de overheid wel faciliteren. Daarbij dient ze het steunen van afzonderlijke bedrijven te vermijden – laat staan dat ze deze probeert te redden van hun ondergang. In plaats daarvan moet de steun altijd ten goede te komen aan een exploratie die door meerdere partijen gedragen wordt. Dit kan bijvoorbeeld door te voorzien in relevante kennisontwikkeling, infrastructuur en passende regelgeving.

Al enkele jaren wordt er door landen als Groot-Brittannië en Zweden met modern industriebeleid geëxperimenteerd (Warwick, 2014). Ook de Nederlandse topsectorenaanpak – hoewel niet expliciet als zodanig gepositioneerd – lijkt hier in zijn opzet van een treffend voorbeeld van te zijn (Dialogic, 2017).

## TOPSECTORENAANPAK

De topsectorenaanpak is in 2011 geïntroduceerd door het toenmalige Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELenI), samen met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het centrale doel was om het Nederlandse concurrentievermogen te verbeteren door bedrijven, kennisinstellingen en overheden binnen de negen topsectoren samen te laten optrekken bij het versterken van hun innovatiesystemen. Iedere topsector wordt geleid door een topteam, met daarin vertegenwoordigers van partijen uit deze drie geledingen. Van hieruit worden er impulsen gegeven voor een gezamenlijke agendavorming op het vlak van onder andere kennis en innovatie, internationalisering, human capital, regionale betrokkenheid en het verminderen van regeldruk. De topsectoren leggen hun ambities tweejaarlijks vast in kennis- en innovatieagenda's (KIA's), die de leidraad vormen voor onderzoek dat wordt uitgezet vanuit de Topconsortia voor Kennis en Innovaties (TKI's). Dit onderzoek vindt vrijwel uitsluitend plaats op basis van publiek-private samenwerking (PPS).

In financieel opzicht gaat het bij de topsectorenaanpak vooral om buigingen van bestaande middelen; er zijn vanuit ELenI beperkt nieuwe middelen voor vrijgemaakt. In 2016 was er in totaal (dus niet per topsector) een budget van 2,8 miljoen euro om de topsectoren te ondersteunen bij hun coördinatie van de verschillende betrokken partijen. Daarnaast was er 2,7 miljoen euro voor internationalisering (oftewel de extern gerichte coördinatie en communicatie).

De middelen die het Rijk de topsectoren biedt om ook werkelijk wat te ondernemen, bestaan in belangrijke mate uit de PPS-toeslag (voorheen TKI-toeslag) en de Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT-regeling). In de meest recente rijksbegroting gaat er jaarlijks 108 miljoen euro naar de PPS-toeslag – dit komt voornamelijk bij kennisinstellingen terecht – en 29 miljoen euro naar de MIT (wat nog tot rond de 50 miljoen aangevuld wordt vanuit de regio's). Ook een deel van de onderzoeksmiddelen vanuit NWO, KNAW en technologiestichting STW en de instituten voor toegepast onderzoek heeft een topsectorenoormerk gekregen; in 2018 gaat dit om bijna 500 miljoen euro. Ten slotte zijn er nog enkele topsectoren die over aan-

vullende middelen beschikken vanuit departementen die thematisch nauw verbonden zijn aan de agenda's van die topsectoren. Bij de topsector Energie is dit het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) zelf, maar bijvoorbeeld ook de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en dat van Infrastructuur Waterstaat ondersteunen 'hun' topsectoren (respectievelijk: Life Sciences & Health, en Logistiek) met tientallen miljoenen aan onderzoeksmiddelen. Ook dit is doorgaans geen extra budget dat voor de topsectoren is gecreëerd, maar de besteding van de bestaande budgetten wordt wel samen met hen afgestemd.

### EVALUATIEKADER

Wat heeft de topsectorenaanpak tot dusver opgeleverd? Om deze vraag te beantwoorden, dienen we eerst te bepalen hoe we überhaupt iets kunnen zeggen over de impact van een dergelijke beleidsstrategie. Bij beleidsevaluaties heeft het de voorkeur om te herleiden in hoeverre resultaten toe te schrijven zijn aan interventies. Men zou hier kunnen denken aan een verbeterde innovativiteit, productiviteit en export-prestaties van bedrijven die vanuit de topsectorenaanpak gesteund zijn. De grote vraag is echter: wie zijn deze bedrijven in dit geval eigenlijk? Zoals blijkt uit bovenstaande beschrijving bestaat de topsectorenaanpak uit uiteenlopende interventies, en voor zover er financiële middelen in het spel zijn, gaan die nauwelijks direct naar bedrijven (een uitzondering zijn de energie-innovatieregelingen; Dialogic/SEO, 2017). In plaats daarvan hebben de prikkels – in ieder geval voor het bedrijfsleven – in belangrijke mate een collectief karakter. Als gevolg hiervan is het ondoenlijk om scherp te onderscheiden wie er wel een 'behandeling' heeft gehad en wie niet. Ook bedrijven die niet actief hebben deelgenomen aan activiteiten, kunnen immers profijt hebben van zaken als gegenereerde kennis, exportpromotie of human capital.

Het omgaan met deze complicerende factoren vraagt om een alternatieve aanpak – eentje die verder kijkt dan individuele actoren, en juist iets zegt over wat er met de gezamenlijkheid bereikt wordt. Onderzoek naar structurele veranderingen, bijvoorbeeld in het economisch weefsel, de arbeidsmarkt of de R&D-netwerken, is pas mogelijk als er meer tijd verstreken is. De evaluatie van de topsectoren in 2017 richtte zich daarom op de vraag of het beleid qua *governance* goed georganiseerd is, en of dit verbeteringen oplevert in de *condities* die nodig zijn om de gestelde doelen te halen (Dialogic, 2017). Vanuit het perspectief van een modern industriebeleid is vooral het eerste relevant.

### GOVERNANCE

De *governance* is geanalyseerd aan de hand van de *policy-design principles* uit de literatuur, mede op basis van de observaties uit meer dan honderd gesprekken (Dialogic, 2017). Een in het oog springende bevinding is dat de private uitgaven aan het PPS-onderzoek de afgelopen jaren gegroeid zijn. Dit suggereert dat de ingezette aanpak een geschikte manier is om het bedrijfsleven te laten kiezen waarop men niet-commercieel onderzoek zal inzetten. Bijzonder is dat het hiermee lukt om de markt in de *driver's seat* te houden, terwijl er relatief weinig geld direct naar bedrijven gaat.

Behalve om richting te geven aan pre-commercieel onderzoek is de ingerichte structuur ook geschikt om de overheid op de hoogte te houden van ontwikkelingen op het gebied van kennis en innovatie. Hiermee is ook het principe van *embeddedness* goed geborgd.

## Bij moderne industriepolitiek is de markt leidend en wordt steun aan afzonderlijke bedrijven vermeden

Deze *embeddedness* kent wel risico's. Aiginger (2015) citeert Rodrik door erop te wijzen dat *ingebod zijn* niet hetzelfde is als *'bedgenoot' zijn* – tussen overheid en industrie dient enige afstand in acht genomen te worden. Marktpartijen erbij betrekken, brengt het risico met zich mee dat gevestigde partijen hun belangen gaan beschermen, en daarmee juist zorgen voor economische inkapseling.

### ECONOMISCHE INKAPSELING

Het risico van economische inkapseling lijkt bij de topsectoren in financiële zin beperkt. Gegeven de beperkte budgetten zijn er in dit opzicht maar weinig directe voordelen te behalen voor marktpartijen. De aanpak geeft bedrijven vooral een stem in het bepalen van de te volgen koersen als het gaat om gezamenlijke belangen. Hoewel lobbyen vaak negatieve connotaties heeft, hoeft dit zeker niet negatief te zijn: het betekent ook dat sommige partijen, namens een bredere achterban, investeren in het behartigen van hun gezamenlijke belangen (Hausmann en Rodrik, 2006). Zo maakt de topsectorenaanpak duidelijk wat de gemeenschappelijke deler is als het gaat om het toekomstbeeld van partijen die actief zijn in negen centrale domeinen, zodat zaken als onderzoeksrichtingen, human capital en exportpromotie hier vervolgens op afgestemd kunnen worden.

Als het gaat om wie er een stem heeft in het bepalen van de te volgen koers, kent de topsectorenaanpak wél risico's op inkapseling. Openheid is formeel aanwezig, maar lijkt praktisch in het geding te zijn: vooral gevestigde spelers zijn hier in de positie om hun visie te geven (Dialogic, 2017). Dit blijkt ook uit de gevormde agenda's. Deze zetten niet zozeer in op het verkennen van nieuwe gezamenlijke paden, als wel op het samen uitwerken van paden die al ingeslagen zijn (overigens, *binnen* de bestaande domeinen lijken zij wel degelijk heel vernieuwend te kunnen zijn).

Deze inhoudelijke inkapseling kan worden beperkt door als overheid de overige partijen *at arm's length* te houden. Dat impliceert dan dat de overheid ook zelf weer keuzen moet durven maken. Dit lijkt nog weinig te gebeuren. Er zijn weliswaar structuren georganiseerd die beleidsmakers in staat stellen om signalen op te pikken, maar er is nog weinig naar boven gekomen over feitelijke acties die vervolgens ondernomen zijn. Met de introductie van de topsectorenaanpak heeft het toenmalige Ministerie van ELenI

de bal dus in het veld gelegd, maar het huidige EZK speelt zelf nauwelijks mee. Het is positief dat er andere departementen zijn aangehaakt bij het innovatiebeleid, maar ook zij reageren vooralsnog niet erg intensief op de informatie en de kansen die naar voren komen. In dit opzicht is het aan te bevelen om te blijven verkennen hoe de collectieve kennis- en innovatieagenda's kunnen worden omgezet in adaptieve maar concrete *roadmaps*, en hoe beleid hier het beste op in kan spelen (Carayannis et al., 2014).

### TOT BESLUIT

Het is verleidelijk maar weinig zinvol om de topsectorenaanpak te zien als een wondermiddel voor alles wat met innovatie te maken heeft. Verstandiger is het om te kijken wat het tot stand brengen van structuren en adaptieve agenda's kan bijdragen aan punten waarvoor zich dit ook werkelijk het beste leent. De topsectorenaanpak lijkt vooral gericht op het

diversifiëren in richtingen die gerelateerd zijn aan wat er nu al 'top' is in Nederland (waarbij het overigens gaat om kennisdomeinen, en niet om sectoren in de traditionele zin van het woord). De kracht van de aanpak schuilde vooralsnog in het genereren van momentum, en iets minder in uitdagers in het zadel helpen. Dat neemt niet weg dat er wel signalen zijn dat topsectoren als Logistiek en Life Sciences & Health steeds proactiever naar nieuwe combinaties zoeken en thema's als start-ups en ICT omarmen. De coördinerende functie die in stelling is gebracht, kan dus voor meer of minder ambitieuze doeleinden aangewend worden. Ook suggereert dit dat het deels een kwestie van tijd is dat de vermeende tekortkomingen opgelost kunnen zijn.

Om modern industriebeleid nog sterker tot wasdom te doen komen, zijn er verschillende mogelijkheden om door te pakken (Dialogic, 2017). In de eerste plaats vormen de topsectoren platforms die verbindingen kunnen leggen tussen diverse kennisdomeinen (waarvan in crisistijd de eerste reflex vooral was om zichzelf te herpakken). Dit biedt ruimte om ongebruikelijke combinaties van vaardigheden en kennis tot stand te brengen, als basis voor diversificatie buiten de reguliere paden.

Een tweede thema, dat inmiddels al toenemende belangstelling geniet (zie ook Overvest en Van Elk (2018), in deze *ESB*), bestaat uit de maatschappelijke opgaven. In actuele discussies over 'green industrial policy' en transformatief beleid wordt er gezocht naar mogelijkheden om industriebeleid te combineren met het oplossen van grote gemeenschappelijke uitdagingen (Rodrik, 2014; Mazzucato et al., 2015; Aiginger, 2015). Hoewel er aanvankelijk nog helemaal niet zo veel nadruk op deze uitdagingen lag, is dat wel een doel dat nu steeds sterker door beleidsmakers op de topsectoren geprojecteerd wordt – en ook al explicieter in de nieuwe kennis- en innovatieagenda's aan bod komt.

Interessant is dat NWO inmiddels heeft aangekondigd om maatschappelijke opgaven en cross-overs te verbinden in een *call* die in het voorjaar van 2018 opengaat, met een budget van veertig miljoen euro en een cofinancierings-eis (NWO, 2017). De voorziene oproep vraagt kennisinstellingen om met voorstellen te komen waarbij er kennis uit meerdere topsectoren aangewend wordt om maatschappelijke uitdagingen op te lossen, het liefst ook nog door aan te sluiten bij de Nationale Wetenschapsagenda. Er dreigt bij deze opzet een risico dat vooral *gevestigde* (PPS-)consortia in staat zullen zijn om voorstellen te ontwikkelen die aan alle eisen voldoen. Positief is echter dat de gemobiliseerde structuren uitgedaagd worden om te laten zien wat ze voor de maatschappij kunnen betekenen.

### LITERATUUR

Aiginger, K. (2015) Industrial policy for a sustainable growth path. In: D. Bailey, K. Cowling en P. Tomlinson (red.), *New perspectives on industrial policy for a modern Britain*. Oxford: Oxford University Press, 364–394.

Carayannis, E., A. Grebeniuk en D. Meissner (2016) Smart roadmapping for STI policy. *Technological Forecasting and Social Change*, 110, 109–116.

Dialogic (2017) *Evaluatie topsectorenaanpak*. Rapport te vinden op [www.dialogic.nl](http://www.dialogic.nl).

Dialogic/SEO (2017) *Beleidsvaluatie energie-innovatieregelingen*. Publicatie te vinden op [www.seo.nl](http://www.seo.nl).

Hausmann, R. en D. Rodrik (2006) *Doomed to choose: industrial policy as predicament*. Blue Sky Seminar, Center for International Development, John F. Kennedy School of Government. 9 september, Harvard University.

Mazzucato, M., M. Cimoli, G. Dosi et al. (2015) Which industrial policy does Europe need? *Intereconomics*, 50(3), 120–155.

NWO (2017) *NWO investeert 550 miljoen euro in onderzoek binnen de topsectoren*. Bericht te vinden op [www.nwo.nl](http://www.nwo.nl).

OESO (2014) *New industrial policies*. *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*. Parijs: OESO.

Overvest, B. en R. van Elk (2018) Maatschappelijke uitdagingen vereisen hervorming topsectorenbeleid. *ESB*, 103(4761), 206–207.

Rodrik, D. (2004) *Industrial policy for the twenty-first century*. CID Working Paper. Cambridge, MA: Harvard University.

Rodrik, D. (2008) *Normalizing industrial policy*. The World Bank: Commission on Growth and Development, Working paper, 3.

Rodrik, D. (2014) Green industrial policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 30(3), 469–491.

Stiglitz, J.E., J.Y. Lin en C. Monga (2013) *The rejuvenation of industrial policy*. The World Bank, Washington, Policy Research Working Paper, 6628.

Warwick, K. en A. Nolan (2014) *Evaluation of industrial policy: methodological issues and policy lessons*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, 16.

### In het kort

- ▶ De topsectorenaanpak heeft gezorgd voor betere verbindingen tussen het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de overheid.
- ▶ Dankzij de verbindingen is er meer sturing gekomen op een deel van het publieke onderzoek.
- ▶ De uitdaging is nu om vernieuwing buiten de reguliere paden en maatschappelijke opgaven aan te pakken.



BESCHOUWING

# Discussies over industriebeleid in Groot-Brittannië

Een imposant boek over industriebeleid voor Groot-Brittannië drukt ons weer met de neus op het feit dat er grote verschillen zijn tussen ontwikkelde landen, die het noodzakelijk maken om een beleid te ontwikkelen op nationaal en regionaal niveau.

**BEN DANKBAAR**  
Emeritus hoogleraar  
aan de Radboud  
Universiteit  
Nijmegen

**HANS SCHENK**  
Emeritus hoogleraar  
aan de Universiteit  
Utrecht

In de afgelopen decennia zijn onderzoekers en beleidsadviseurs op het terrein van industriebeleid in Europa regelmatig met elkaar in gesprek geweest in een poging van elkaar te leren. Vroege resultaten van die discussies werden door Rothwell en Zegveld (1979, 1981, 1985) vastgelegd in veelgelezen boeken. Toch is het zelden mogelijk gebleken om beleid of zelfs individuele beleidsinstrumenten succesvol te kopiëren.

Bestudering van het beleid van anderen levert vaak vooral inzicht op in de verschillen tussen landen en dus in de voorwaarden waaronder beleid gemaakt moet worden. Vanuit dat perspectief is het nuttig om kennis te nemen van een bundel artikelen die in 2015 verscheen met de ambitieuze titel *New perspectives on industrial policy for a Modern Britain* (Bailey et al., 2015). Het is een academisch boek met twintig hoofdstukken, geschreven door 38 overwegend Britse auteurs, waarvan velen van internationale faam.

Tegenwoordig gaat het debat in het Verenigd Koninkrijk alleen nog maar over Brexit. Dit boek is echter geschreven voordat het Brexit-referendum werd gehouden. Er wordt in het boek opmerkelijk weinig gezegd over de Europese Unie, maar de gedachten die erin ontwikkeld worden hebben betrekking op nationaal beleid binnen de Britse context. Juist daardoor levert bestudering van dit boek ook waardevolle inzichten op voor de discussie over nationaal beleid in andere landen.

## DE UITGANGSPOSITIE

Volgens de samenstellers staat industriebeleid weer opnieuw op de agenda omdat het neoliberale beleid van de afgelopen 35 jaar heeft geleid tot een enorme schuldenberg van overheid en consumenten, tot een verzwakte industrie, een langdurige verslechtering van de betalingsbalans en groeiende regionale verschillen.

De auteurs hanteren niet allemaal dezelfde definitie van 'industriebeleid'. Industriebeleid wordt door Pitelis in

zijn inleidende hoofdstuk gedefinieerd als "overheidsbeleid dat beoogt een aanzienlijk effect te hebben op de prestaties van de verwerkende industrie [*manufacturing*], zij het direct of indirect door invloed uit te oefenen op activiteiten en sectoren die de industrie ondersteunen of aanvullen".

Andere bijdragen gaan echter uit van een bredere interpretatie die we wellicht het beste als 'structuurbeleid' zouden kunnen aanduiden: beleid dat de structuur van de economie wil beïnvloeden. Daarbij gaat het niet alleen om het weefsel van bedrijfstakken, maar ook om de concurrentieverhoudingen en moderniseringsprocessen binnen afzonderlijke bedrijfstakken. In dat perspectief vallen bijvoorbeeld ook handelsbeleid, wetenschapsbeleid, regulering en deregulering, het beleid ten aanzien van intellectueel eigendom, mededingingsbeleid en regionaal beleid onder de paraplu van industriebeleid. Al deze beleids-terreinen komen in de bundel aan bod. Wij bespreken vijf thema's en hun relevantie voor Nederland.

## ONBALANS IN DE ECONOMIE

Een terugkerend thema in het boek is wat de auteurs de 'onbalans' in de Britse economie noemen. Daarmee bedoelen zij ten eerste dat de omvang van de financiële sector groeit, terwijl de industrie wegwijnt. En, ten tweede, dat Londen en Zuidoost-Engeland zich positief ontwikkelen, terwijl dit voor de rest van het Verenigd Koninkrijk (VK) niet zo is.

De twee onevenwichtigheden zijn niet los van elkaar te zien. Decennialang bood de financiële sector als gevolg van grootschalige deregulering beleggingsmogelijkheden die aantrekkelijker leken dan investeren in industriële bedrijven. Het gevolg is niet alleen dat zich een proces van financialisering heeft ontwikkeld zoals andere Europese en niet-Europese landen dat eveneens, echter veelal in geringere mate, hebben ondervonden, maar ook dat de modernisering en innovatie in *manufacturing* achterbleven bij hun historische trend.

Door de achterblijvende innovatie hebben Britse industriële bedrijven aan concurrentiekracht verloren op de internationale markten. Anders dan bijvoorbeeld Duitsland en Nederland heeft het VK een toenemend tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans. Daar staat weliswaar – dankzij de financiële sector – een plus op de

kapitaalbalans tegenover, maar Green en Mason laten zien dat het VK erdoor op een ontwikkelingspad van “low skills – low wages” terecht is gekomen. De Britse industrie concurreert op kosten in plaats van op innovatie, waardoor er – anders dan in Nederland – bijvoorbeeld niet eens vraag is naar hoogwaardige technici in de industrie. Daarmee is verdere verarming van de regio's waar de industrie een belangrijke werkgever is, voorgeprogrammeerd.

Het grote probleem voor de Britten ligt erin dat het succes van de financiële sector tevens een verklaring vormt voor de neergang van de industrie. Dat proces kan niet eenvoudig worden omgekeerd: inperking en regulering van de financiële sector – hoe noodzakelijk dat ook is volgens de bijdragen van Sawyer en Michie – zal niet plotseling tot een herleving van de industrie leiden. Sterker nog: Voor je het weet ontstaan er problemen op de betalingsbalans.

Nederland kent gelukkig tal van industriële bedrijven die wereldwijd concurreren op basis van innovatie, bijvoorbeeld in de machinebouw, de chemie en de voedingsmiddelensector. En dan denken we niet alleen aan de reuzen die iedereen kent, maar juist aan de kleinere bedrijven die door innoveren een niche op de wereldmarkt hebben veroverd. Bovendien krijgt innovatie in de industrie door het *smart industry*-programma ook beleidsmatig veel aandacht.

#### DE FOUNDATIONAL ECONOMY

De huidige discussie in het VK kan niet los gezien worden van de ervaringen met industriebeleid van een halve eeuw geleden. De regering-Wilson wilde in de jaren zestig ook in technologie en industrie investeren en liet zich daarbij inspireren door beleid in Frankrijk (indicatieve planning) en Italië (staatsondernemingen) (vergelijk Holland, 1972). Zij stuitte toen op de grenzen van haar mogelijkheden, omdat door het oplopende tekort op de betalingsbalans men het Internationaal Monetair Fonds om hulp moest vragen. De afgedwongen bezuinigingen leidden uiteindelijk tot de ondergang van Labour en de opkomst van de Conservatieven onder Thatcher.

Tegen deze achtergrond is het niet onbegrijpelijk dat een vijftal auteurs (Bowman, Froud, Johal, Leaver en Williams) hier pleit voor een radicaal andere benadering van het industriebeleid. Zij onderschrijven het beeld van de onbalans in de economie, maar in plaats van die direct aan te pakken door de industrie te moderniseren en de financiële sector aan banden te leggen, kiezen ze voor het versterken van de ‘basis’ van de economie (*the foundational economy*).

Voor hen is industriebeleid het versterken van sectoren en bedrijven die vooral voor de binnenlandse markt produceren en die niet of nauwelijks blootgesteld zijn aan buitenlandse concurrentie. In deze sectoren werken veel meer mensen dan in de exporterende sectoren, en ze zijn ook verspreid over het hele land. Het overheidsbeleid zou moeten bestaan uit het verlenen van exclusieve vergunningen aan supermarkten, zorgverleners, transportbedrijven en nutsbedrijven, in ruil waarvoor de betrokken ondernemingen aan specifieke voorwaarden moeten voldoen, bijvoorbeeld ten aanzien van beloningsbeleid en het betrekken van lokale producten. Dat impliceert een sterke decentralisatie van beleid naar regio's en gemeenten, waar een politieke onderhandelingsruimte wordt geschapen in de wederzijdse afhan-

kelijkheid tussen bedrijven en hun klanten. Van dit beleid zouden alle burgers kunnen profiteren, en niet alleen maar werknemers en bedrijven in bepaalde regio's en sectoren.

Hoewel deze voorstellen in eerste instantie radicaal overkomen, kennen we natuurlijk in Nederland al lokale en regionale overeenkomsten voor openbaar vervoer en zorg. In feite wordt hier voorgesteld om daarbij niet zozeer alleen naar de prijs te kijken, als wel naar alle maatschappelijke opbrengsten van het af te sluiten contract. In Nederland hebben gemeenten overigens in de ruimtelijke ordening een instrumentarium voor het vormgeven van markten, iets wat in het VK veel minder ontwikkeld is.

#### GERICHTE OVERHEIDSINVESTERINGEN

Wellicht dat Brexit onbedoeld zal leiden tot een flinke afslanking van de financiële sector. Dat zal echter alleen tot een opleving van de industrie en de economie buiten Londen leiden als er gericht beleid op wordt gevoerd. Daarover gaat de bijdrage van Mazzucato. Zij schreef al in 2012 *The entrepreneurial state* (precies veertig jaar na het boek van Holland met bijna dezelfde titel), waarin ze benadrukt dat de overheid een cruciale rol gespeeld heeft en nog steeds speelt in het tot stand komen van radicale innovaties.

Zij wijst daarbij in het bijzonder naar de Verenigde Staten (VS), waar vrijwel alle ontwikkelingen op het gebied van micro-elektronica, internet en biotechnologie mogelijk gemaakt zijn door DARPA (Defensie) en de National Institutes of Health (NIH) (Gezondheid). Terwijl de Amerikanen zeggen en misschien ook wel denken dat ze een terughoudende overheid hebben, is die overheid in werkelijkheid dominant aanwezig in de economie.

Wat echter volgens Mazzucato niet in de haak is, is dat de overheid niet of nauwelijks deelt in de opbrengsten van al die innovaties. Ze pleit ervoor dat de overheid (mede) eigenaar wordt van de octrooien die gebaseerd zijn op door de gemeenschap gefinancierd onderzoek. Het is de vraag of Mazzucato hierbij niet het onderscheid tussen research (geld omzetten in ideeën) en innovatie (ideeën omzetten in geld) uit het oog verliest. Nu vooral multinationale ondernemingen massa belastingen ontwijken, lijkt het verstandiger om dat stevig aan te pakken dan om de overheid te laten onderhandelen over de opbrengsten van octrooien.

Dit neemt niet weg dat overheidsuitgaven voor onderzoek en ontwikkeling van groot belang zijn. Daarbij kan in het licht van het werk van Mazzucato de vraag gesteld worden of dat onderzoek uitgevoerd/gedaan moet worden aan universiteiten, aan instellingen als TNO in Nederland of de Fraunhofer Gesellschaft in Duitsland, of misschien direct bij bedrijven. In de Verenigde Staten hebben vrijwel alle middelen die naar bedrijven gaan de vorm van project-subsidies, terwijl in Nederland het overgrote deel van de middelen de vorm heeft van belastingvoordelen (*Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk*: WBSO).

In het licht van dit soort grote verschillen tussen landen valt moeilijk vol te houden dat de beleidsmix in Nederland per definitie op orde is. Maar er is vergeleken met de Verenigde Staten veel ruimte om middelen te verschuiven van indirecte ondersteuning naar directe programmatische onderzoeks- en innovatiefinanciering op maatschappelijk relevante terreinen, zoals de energietransitie, duurzame

landbouw en *bio-based* materialen. Vergeleken met Duitsland mag Nederland zich echter afvragen of er niet veel te zwaar bezuinigd is op het toegepast onderzoek bij TNO, hetgeen door universitair onderzoek – zelfs als er niet op bezuinigd zou worden – niet kan worden goedge maakt.

### MEDEDINGINGSBELEID

De vermaarde Cambridge-econoom Ajit Singh kijkt, samen met jongere onderzoekers als David Bailey, terug op de hedendaagse relevantie van zijn boekenkast vol fusie- en overnameonderzoek. Naar aanleiding van hedendaagse overnames als die van Cadbury door Kraft, en van pogingen als die van Pfizer om AstraZeneca in handen te krijgen, betogen ze dat iedere vorm van industriebeleid gedoemd is om te mislukken als de overnamemarkt niet stevig aan banden wordt gelegd. Een vrije overnamemarkt faciliteert op grote schaal het optreden van de hedgefondsen, speculatieve investeerders en Ponzispielers, maar met economische efficiëntie heeft dit alles weinig te maken.

Voor de Nederlandse lezers is dit geen schokkende gedachte meer (Dankbaar en Schenk, 2017), maar via een kijkje in de Britse beleidskeuken klinkt een pleidooi voor versterking van de beschermingswallen rond bedrijven misschien wel overtuigender dan ooit. De bij ons in discussie zijnde bedenktijden worden door Singh et al. niet genoemd, maar hun pakket aan beleidsmaatregelen – lopend van het fiscaal faciliteren van loyaliteits aandelen, via het beperken van de invloed van meerderheidsaandeelhouders tot aan het onttrekken van stemrecht aan aandeelhouders die slechts kortetermijngewin voor ogen hebben – is herkenbaar. Tevens pleiten ze voor de (her)introduktie van een algemeen-belangtoets in het concentratietoets. Vanwege het industriepolitieke belang van een dergelijke toets stellen zij voor om in het VK een speciale commissie te benoemen, naast het Overnamepanel en de Mededingings- en Marktautoriteit. In Nederland zou die taak wellicht aan de Sociaal-Economische Raad kunnen worden toebedacht.

### DUURZAME ONTWIKKELING

Een apart deel van het boek is gewijd aan industriebeleid en duurzame ontwikkeling. In de overige hoofdstukken komt dit thema opmerkelijk genoeg nauwelijks voor, en de twee hoofdstukken in dit deel dragen ook weinig nieuwe gedachten aan. Aiginger bespreekt de discussie over de waarde van het bruto nationaal product (bnp) als maatstaf voor welvaart en welzijn. Coffey en Thornley wijzen erop dat traditioneel industriebeleid, gericht op werkgelegenheid door economische groei en export, op gespannen voet kan staan met het reduceren van CO<sub>2</sub>-uitstoot en andere elementen van duurzame ontwikkeling.

Deze bijdragen zouden een opmaat hebben kunnen zijn tot een bespreking van de ‘grote maatschappelijke uitdagingen’ (*grand challenges*), die al enige tijd centraal staan in het innovatiebeleid van de Europese Commissie. De benadering van industrie- en innovatiebeleid vanuit grote uitdagingen, waarvan duurzame ontwikkeling er één is, leidt bijna vanzelf tot een kanteling van beleid: weg van individuele sectoren in de richting van sectoroverschrijdende innovaties. Omdat het hier gaat om maatschappelijke uitdagingen, waar de burgers en de politiek direct belang bij hebben, ligt het voor de hand dat het beleid concrete doelstellingen formuleert en alleen middelen beschikbaar stelt aan instellingen en bedrijven die daaraan bijdragen.

### TOT SLOT

In verschillende opzichten is het hierboven besproken boek typisch Brits: niet alleen worden vele vraagstukken vanuit een nationaal perspectief bekeken, ook ontbreken besprekingen van echt moderne thema's. Zo wordt er weinig gezegd over de implicaties van de digitaliseringsprocessen in de industrie (*smart industry*). De overgang van een productgeoriënteerde industrie naar een industrie die diensten levert (gekoppeld aan producten) komt niet aan bod. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende productienetwerken, waar Britse bedrijven een (vaak ondergeschikte) rol in spelen. Ook ontbreekt een bespreking van de platformeconomie, de rol van sociale media, de opkomst van internetwinkels en alternatieven voor de traditionele banken. In een boek over industriebeleid voor Nederland zouden deze ‘moderne’ onderwerpen niet kunnen ontbreken. Wat dat betreft heeft het beleid in ons land zich wellicht net genoeg aan de tendensen kunnen onttrekken die in het VK leidden tot zo'n exclusieve focus op beurs en kapitaal.

#### LITERATUUR

Bailey, D., K. Cowling en P.R. Tomlinson (red.) (2015) *New perspectives on industrial policy for a Modern Britain*. Oxford: Oxford University Press.

Dankbaar, B. en H. Schenk (2017) Maatschappelijk toezicht op overnames is dringend gewenst. *ESB*, 102(4751), 330–333.

Holland, S. (1972) *The state as entrepreneur: new dimensions for public enterprise: the IRI state shareholding formula*. Londen: Weidenfeld and Nicolson.

Mazzucato, M. (2012) *The entrepreneurial state*. Londen: Demos.

Rothwell, R. en W. Zegveld (1979) *Technical change and employment*. Londen: Frances Pinter.

Rothwell, R. en W. Zegveld (1981) *Industrial innovation and public policy: preparing for the 1980s and the 1990s*. Londen: Frances Pinter.

Rothwell, R. en W. Zegveld (1985) *Reindustrialization and technology*. Harlow: Longman.

#### In het kort

- ▶ Discussies in andere landen laten vooral zien dat andere omstandigheden ander beleid vereisen.
- ▶ Industriebeleid en regionaal beleid zijn vaak nauw met elkaar verbonden.
- ▶ Regulering van de financiële sector en de overnamemarkt zijn noodzakelijke voorwaarden voor een effectief industriebeleid.

# Maatschappelijke uitdagingen vereisen hervorming topsectoren

Het topsectorenbeleid dreigt vast te lopen door een veelheid aan doelen. Om, zoals het kabinet zich heeft voorgenomen, maatschappelijke uitdagingen op een innovatieve manier aan te pakken, is een hervorming van het topsectorenbeleid gewenst.

## BASTIAAN OVERVEST

Programmaleider  
Innovatie en  
Wetenschap bij het  
Centraal Planbureau  
(CPB)

Het kabinet wil het innovatiebeleid in Nederland sterker richten op maatschappelijke thema's, zoals de energietransitie en de digitalisering van de samenleving (Regerakkoord, 2017). Het innovatiebeleid krijgt daarmee een meer 'missie-gedreven' karakter. Het topsectorenbeleid ofwel de topsectorenaanpak wordt in dit verband genoemd als een belangrijk instrument om richting te geven aan de onderzoeksprogrammering (SDG, 2016; Regerakkoord, 2017). Dit beleid is in 2011 van start gegaan en geldt als een belangrijk onderdeel van het moderne innovatiebeleid. Het bestaat uit een pakket subsidies en regelingen gericht op negen vooraf geselecteerde sectoren (of economische clusters) die cruciaal worden geacht voor de Nederlandse economie, zoals Hightech Systemen & Materialen, Energie en Creatieve Industrie.

Bedrijven uit deze sectoren komen in aanmerking voor aparte subsidieregelingen (zie Janssen (2018) in deze *ESB*). Naast subsidies en oormerking is onderlinge afstemming tussen overheid, bedrijven en kennisinstellingen een belangrijk element van de topsectorenaanpak. Zij werken samen aan het ontwikkelen en uitvoeren van onderzoeksagenda's, gericht op nieuwe kennis voor economische ontwikkeling of maatschappelijke vraagstukken.

## SPECIFIEK BELEID

Met de keuze voor een aantal economische clusters is er gekozen voor een *specifieke* vorm van innovatiebeleid. Het grootste deel van het innovatiebeleid is *generiek*, waarbij er geen differentiatie tussen sectoren plaatsvindt (zie ook Velzing (2018) in deze *ESB*). Tot het generieke beleid behoren bijvoorbeeld de fiscale R&D-subsidies (zoals de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk; WBSO) waarvoor elk bedrijf in aanmerking komt.

De vraag wat effectiever is, specifiek beleid of generiek beleid, is onderwerp van een langlopende discussie onder economen. Een klassiek argument voor specifiek beleid is dat het ervoor zorgt dat een subsidie met de meeste maatschappelijke impact op een bepaalde plek terecht komt.

Een even klassiek tegenargument is dat het voor de overheid lastig is om dergelijke plekken te vast te stellen: zijn dat bedrijven, sectoren, clusters of technologieën? Bovendien verandert de wereld voortdurend. Minder dan tien jaar geleden waren Exxon en PetroChina nog de meest waardevolle bedrijven en had vrijwel niemand ooit gehoord van Uber, Adyen of Bitcoin.

## PAS BELEID AAN DOEL AAN

Eigenlijk is het debat over de keuze voor specifiek of generiek beleid de verkeerde discussie. Het is vruchtbaarder om te beginnen met de vraag naar het doel. Er zijn in het algemeen twee hoofddoelen van innovatiebeleid te onderscheiden (Van Elk et al., 2017). Het eerste doel is het tegengaan van onderinvesteringen in R&D vanwege kennisspillovers. Kennisspillovers drijven een wig tussen het maatschappelijke en het private rendement op R&D-investeringen, waardoor bedrijven minder in R&D investeren dan uit maatschappelijk oogpunt optimaal is. Het tegengaan hiervan is een generiek doel. Beleid dat hier goed bij aansluit is bijvoorbeeld een R&D-subsidie voor bedrijven die nieuwe processen of producten ontwikkelen. Zolang het beoogde resultaat nieuw is, zijn bedrijven grotendeels vrij in de keuze van onderzoeksonderwerpen en de wijze van uitvoering.

Het tweede doel is het ontwikkelen van oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. Dit doel is meer specifiek van aard. Het gaat hierbij niet om algemene kennisontwikkeling, maar om het stimuleren van specifieke kennis voor de oplossing van een concreet maatschappelijk probleem, zoals het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. De te ontwikkelen nieuwe kennis is specifiek bedoeld om een publiek doel (zoals een schoon milieu, betere veiligheid of goede gezondheid) te realiseren. Het is niet vanzelfsprekend dat bedrijven zelf voldoende investeren in de benodigde kennis voor dit soort maatschappelijke vraagstukken. Bestaande regelgeving geeft niet altijd genoeg prikkels aan bedrijven. En als de overheid de enige vrager is van bepaalde kennis, dan brengt dit een risico met zich mee voor private partijen. Als de markt te klein blijft, is het niet aantrekkelijk voor een bedrijf om te investeren in een nieuwe technologie, terwijl dit maatschappelijk wel rendabel kan zijn.

Als de overheid een specifiek doel heeft, zoals oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen, dan zal ze meer moeten sturen of randvoorwaarden moeten stellen. Hiermee stimuleert ze dat onderzoekers zich doelgericht en doelmatig op het maatschappelijke probleem richten (Van



Elk et al., 2017). Een instrument dat goed aansluit bij een specifiek doel is het innovatiegerichte aanbesteden. Het Nederlandse SBIR-instrument is een vorm van innovatiegerichte aanbesteding. Bij SBIR (*small business innovation research*) gaat het om getrapte aanbestedingen, waarbij een overheidsdienst oplossingen voor een specifieke uitdaging laat ontwikkelen door meerdere bedrijven (Straathof et al., 2017). Als het erg onzeker is of er een oplossing bestaat, is een innovatieprijsvraag (*inducement prize contest*) een geschikt instrument.

### AMBITIES TOPSECTORENBELEID

Met het topsectorenbeleid streeft de overheid meerdere doelen na (Rijksoverheid, 2011). Bij de start in 2011 is er één concreet doel gesteld, namelijk dat publieke en private partijen voor ten minste 500 miljoen euro in topsectorenverband aan onderzoek uitgeven, waarvan veertig procent gefinancierd door bedrijven. Deze doelstelling is gehaald: in 2016 werd voor 1.060 miljoen euro in PPS-onderzoek (publiek-private samenwerking) gestoken, waarvan bedrijven 48 procent financierden. Daarnaast moet het topsectorenbeleid de concurrentiekracht van de Nederlandse economie bevorderen en bijdragen aan de kabinetsambitie dat Nederland in 2020 in de top vijf van kenniseconomieën in de wereld staat, en 2,5 procent van het bruto binnenlands product in R&D investeert.

Andere doelen zijn abstracter of meer impliciet geformuleerd. Zo is er de ambitie om de export te bevorderen, in te spelen op maatschappelijke vraagstukken, sectorspecifieke regelgeving aan te pakken, en om de kennisbenutting en samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen te verbeteren. Er is dus geen sprake van één concreet strategisch doel dat het topsectorenbeleid moet realiseren, maar van meerdere ambities waar het topsectorenbeleid aan moet bijdragen.

### EFFECTIVITEIT

Vanwege deze mogelijk conflicterende beleidsdoelen kan de topsectorenaanpak minder effectief blijken, in de zin dat met de huidige invulling niet alle doelen tegelijkertijd behaald kunnen worden. Zo kan het stimuleren van publiek-private samenwerking als doel bijvoorbeeld strijdig zijn met het doel om maatschappelijke uitdagingen op te pakken. Met het stimuleren van PPS-onderzoek komen vooral projecten van de grond met een positieve (commerciële) marktwaarde. Projecten die kunnen helpen bij maatschappelijke uitdagingen, maar waarvoor er geen marktvraag bestaat, komen waarschijnlijk niet tot stand (CPB, 2016, p. 126). Deze conclusie trekt ook het kabinet: “Niet alle uitdagingen [worden] door topsectoren opgepakt. De topsectoren zijn gericht op die vraagstukken waar publieke en private partners een gedeeld belang hebben.” (Ministerie van Economische Zaken, 2017) Het nieuwe kabinet heeft zich daarom voorgenomen het innovatiebeleid sterker te richten op maatschappelijke thema's (Regeerakkoord, 2017).

### NAAR MISSIE-GEDREVEN TOPSECTOREN

Het specifieke doel van innovatieve oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen vraagt om meer sturing door en meer zeggenschap van de overheid. Van de huidige PPS-

toeslag gaat weinig sturing uit: onderzoekinstellingen en bedrijven bepalen gezamenlijk grotendeels welk onderzoek zij doen. In de evaluatie van de voorloper van de PPS-toeslag concludeert Dialogic (2016) dan ook dat de regeling “minder geschikt [is] voor technologiegebieden en maatschappelijke vraagstukken”. Het oormerken van onderzoeksfinanciering, het andere kernelement van de topsectorenaanpak, kent weliswaar een milde vorm van sturing, maar stimuleert ‘topsectorrelevant’ onderzoek – wat niet hetzelfde is als relevant voor maatschappelijke vraagstukken. Als de topsectorenaanpak dominant wordt ingezet voor maatschappelijke uitdagingen, dan vraagt dit om een sterkere rol van de overheid bij het contracteren van onderzoek.

Een voorwaarde voor een meer missie-gedreven aanpak is dat de overheid in de volle breedte een beeld heeft van haar kennisvraag. Publieke kennisvragen kunnen worden vastgelegd in maatschappelijke kennis- en innovatieagenda's (KIA's). Om te voorkomen dat deze KIA's 'gekaapt' worden door gevestigde belangen (een risico waar bijvoorbeeld Mazzucato (2017) op wijst), is het van belang om de kennisvraag zo precies mogelijk te formuleren. Concrete publieke kennisvragen kunnen vervolgens worden onderzocht via door de overheid gecontracteerd onderzoek. Dit kan op verschillende manieren: onderzoeksvragen uit de KIA's kunnen in *calls* worden uitgezet onder kennisinstellingen, of private oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen kunnen worden gestimuleerd met innovatieve aanbestedingen of innovatieprijsvragen. Op deze manier krijgt de overheid meer grip op een doelgerichte besteding van onderzoeksmiddelen voor maatschappelijke opgaven.

### LITERATUUR

- CPB (2016) *Kansrijk Innovatiebeleid*. CPB Boek, 20.
- Dialogic (2016) *Tussenevaluatie TKI-toeslagregeling*, 30 september. Utrecht: Dialogic.
- Janssen, M. (2018) Impact en potentieel van de topsectorenaanpak. *ESB*, 103(4761), 202–204.
- Elk, R. van, A.M. Braam, B. Overvest en B. Straathof (2017) *Integraal onderzoeksbeleid: doelen en instrumenten*. CPB Policy Brief, 2017/04.
- Mazzucato, M. (2017) *Mission-oriented innovation policy: challenges and opportunities*. IPP Working Paper, 2017-01.
- Ministerie van Economische Zaken (2017) *Kamerbrief over evaluatie topsectorenaanpak*, 27 juli 2017.
- Rijksoverheid (2011) *Naar de top; het bedrijvenbeleid in actie(s)*. Kamerbrief, 13 september.
- Regeerakkoord (2017) *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017–2021.
- SDG (2016) *Kiezen voor duurzame groei*. Rapport Studiegroep Duurzame Groei. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- Straathof, B., B. Overvest en R. Windig (2017) *Analyse en internationale vergelijking sbir*. CPB Notitie, 6 juni.
- Velzing, E.-J. (2018) Specifieke woorden, maar generieke daden. *ESB*, 103(4761), 208–209.

### In het kort

- ▶ Het topsectorenbeleid is niet optimaal vormgegeven voor een missie-gedreven beleidsdoel.
- ▶ Het huidige topsectorenbeleid streeft meerdere ambities na. Om het te richten op maatschappelijke uitdagingen, is er meer sturing door de overheid nodig.

# Specifieke woorden, maar generieke daden

Met een focus op specifieke topsectoren lijkt het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat een goede mix van generiek en specifiek innovatiebeleid te hebben. De uitgaven van het departement zijn evenwel niet in lijn met deze beleidsvisie en zijn merendeels op generiek beleid gericht.

## EVERT-JAN VELZING

Docent en onderzoeker bij de Hogeschool Utrecht

Sinds het tweede kabinet-Van Agt in 1981 is de minister van Economische Zaken de coördinator van het innovatiebeleid (Velzing, 2013). Met de focus op innovatie zette het departement zich af tegen het eerdere defensieve industriebeleid dat gericht was op het redden van bedrijven en sectoren (textiel, scheepsbouw) (Wijers, 1982; Velzing, 2013). Het beleid heeft tot doel om innovatie bij bedrijven te stimuleren (Lundvall en Borrás, 2009), en daarmee het concurrentievermogen van ons land te vergroten.

In eerste instantie was het voornaamste aspect van het innovatiebeleid het stimuleren van technologische ontwikkeling in algemene zin. In mindere mate werd er ook ingezet op andere terreinen, zoals de samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen. De afgelopen tien jaar richtte het Ministerie van Economische Zaken (EZ) zijn beleid steeds meer op specifieke doelen, zoals topsectoren en verduurzamen (EZ, 2018). Maar zien we die omslag naar specifieke doelen nu ook terug in de verdeling van de departementsuitgaven over de verschillende stimuleringsmaatregelen?

## GENERIEKE VERSUS SPECIFIEKE STIMULERINGS- MAATREGELEN

Generiek innovatiebeleid bestaat uit maatregelen waarvoor alle bedrijven en sectoren in principe in aanmerking komen. Denk bijvoorbeeld aan een korting op de loonheffing voor onderzoekersmedewerkers. Specifiek innovatiebeleid zijn regelingen gericht op het stimuleren van technologieën of van sectoren die de overheid kansrijk acht of maatschappelijk belangrijk, zoals de micro-elektronica- en voedingsmiddelenindustrie.

Beide maatregelen kennen voor- en nadelen. Met generiek beleid blijft EZ op grotere afstand van bedrijven. Een nadeel hiervan is dat het ministerie daardoor minder invloed heeft op de (specifiek thematische) richting van een project. Een voordeel is daarentegen dat de uitvoeringskosten vaak lager zijn, omdat EZ dan geen specialistische kennis en analyses nodig heeft. Met specifiek beleid kan de overheid juist wel slim aansluiten op innovatieve sectoren met mogelijk kansrijke toekomstperspectieven, of bijvoorbeeld gericht aansturen op het stimuleren van de ontwikkeling van duurzame technologieën zoals biomaterialen in de chemiesector. Een nadeel is dat een sector via lobbyen probeert om zijn commerciële belang als een maatschappelijk belang voor te stellen.

## MEER GENERIEK DAN SPECIFIEK

De uitgaven aan generiek beleid zijn de afgelopen tien jaar sterk gestegen, terwijl die aan specifiek innovatiebeleid juist zijn gedaald (figuur 1). Dit blijkt uit de begrotingen van het Ministerie van Economische Zaken. Daarbij is er een selectie gemaakt van de belangrijkste generieke en specifieke stimuleringsmaatregelen die ten goede kwamen aan bedrijven – ongeveer negentig procent van het innovatiebudget (exclusief Europese projecten). De selectie bestaat uit maatregelen die, soms met een naamswijziging, langer dan tien jaar hebben bestaan of waaraan in één jaar meer dan honderd miljoen euro is besteed. Generieke regelingen zijn in principe voor alle bedrijven toegankelijk, en bestaan voornamelijk uit kredieten en fiscale regelingen. Specifieke regelingen zijn alleen toegankelijk voor door het ministerie geselecteerde sectoren of technologieën. De daadwerkelijke uitgaven aan generiek en specifiek beleid zijn echter niet in lijn met het gecommuniceerde beleid, zo leert een beschouwing van het beleid van EZ in de afgelopen decennia.

## INNOVATIEBELEID DOOR DE JAREN HEEN

Rond 1980 was het innovatiebudget nog klein. Het beleid betrof met name generieke kredieten via de regeling Technische Ontwikkelingskredieten (TOK), die overigens al bestond sinds 1954. Daarnaast waren de voornaamste specifieke regelingen de Innovatiegerichte Onderzoeksprogramma's (IOP) en de regeling Research op Aandachts-

Het huidige Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heette tot 2010 Economische Zaken (EZ), in 2010–2012 Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELenI) en in 2012–2016 weer EZ. Voor de overzichtelijkheid wordt in dit artikel uitsluitend de naam Ministerie van Economische Zaken (EZ) gebruikt, tenzij expliciet het huidige Ministerie van EZK wordt bedoeld.

gebieden (ROAG). De stijging in de tweede helft van de jaren tachtig kwam grotendeels voor rekening van de Innovatiestimuleringsregeling (INSTIR).

Het innovatiebeleid was vanaf de jaren zeventig gebaseerd op inzichten uit de (innovatie)wetenschap (Nelson, 1993; Freeman, 1995), beleidsadviezen (WRR, 1980) en de clusterbenadering van Porter (1990). Die bepleitten toen, naast het voeren van een algemeen voorwaardenscheppend beleid, het stimuleren van bewezen sterke sectoren. De actoren en instituties verschillen immers per sector, waardoor een specifiek beleid effectiever is. Dit inzicht in een combinatie van generiek en specifiek beleid kwam evenwel niet terug in de daadwerkelijke uitgaven. Het specifieke beleid werd zo breed omschreven dat er eigenlijk geen enkele sector werd buitengesloten.

In de daarop volgende jaren, 1991–2003, was er steeds minder sprake van specifiek beleid. Alleen in de programmatische bedrijfsgerichte technologiestimulering (PBTS) kwam het specifieke beleid nog enigszins terug. In de daarop volgende regelingen verviel het specifieke karakter evenwel nog meer. Het generieke beleid kreeg daarentegen wel degelijk een impuls: de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) was een fiscale maatregel die vanaf 1993 zorgde voor een sterke toename aan generieke uitgaven.

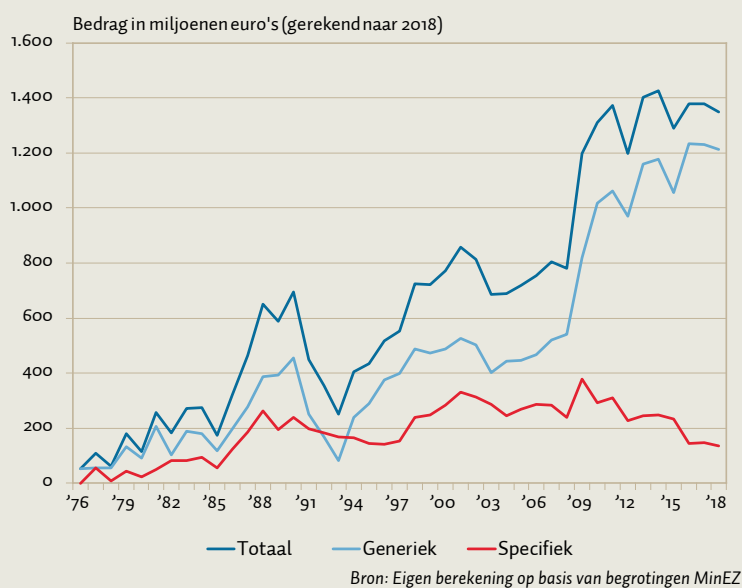
In 2004 leek er weer een kentering te komen. Het Innovatieplatform – een groep vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties – vertaalde destijds de inzichten uit onderzoek naar succesvolle bedrijvenclusters naar een zogenoemd *backing winners*-beleid: het ondersteunen van bewezen sterke sectoren (Jacobs, 2009). Eerst heette dat het sleutelgebiedenbeleid en later werd dit het topsectorenbeleid genoemd. Tot een andere allocatie van de innovatiemiddelen leidde dit echter niet (figuur 1). Integendeel, het aandeel van uitgaven aan generieke fiscale regelingen is alleen maar toegenomen. Opmerkelijk genoeg bezuinigden de ministers van EZ juist op de specifieke uitgaven. De laatste jaren is het verschil tussen specifiek en generiek innovatiebeleid enorm toegenomen. Dat komt vooral door de uitgaven aan generieke fiscale achterafregelingen, zoals de WBSO en de Research & Developmentaftrek (RDA).

### HET GELD VOLGT NIET DE DOELLEN

Op basis van de uitgaven aan het innovatiebeleid van de laatste decennia valt er te concluderen dat EZ niet het gecommuniceerde beleid volgt. De wetenschappelijke kennis over innovatiebeleid heeft weliswaar haar weg gevonden naar de beleidsdocumenten, maar dit heeft niet geleid tot meer uitgaven aan specifiek innovatiebeleid.

Wil het huidige Ministerie van EZK de daad bij het woord voegen, dan is er nog heel wat te doen. Met de toevoeging van de 'K' zal er meer aandacht komen voor klimaat en duurzaamheid (EZK, 2018). Die focus wijst nadrukkelijk in de richting van een transformatie- of transitiebeleid ten behoeve van een duurzame economie (Chataway et al., 2017; Rehfeld en Dankbaar, 2018). Generieke uitgaven zijn hiervoor minder geschikt, omdat niet alle innovatie bijdraagt aan de transitiedoelstellingen. Het ministerie zou dus meer moeten inzetten op specifieke maatregelen.

## Uitgaven aan generiek en specifiek innovatiebeleid **FIGUUR 1**



### LITERATUUR

- Chataway, J., C. Daniels, L. Kanger et al. (2017) *Developing and enacting transformative innovation policy: a comparative study*. Paper prepared for the 8th International Sustainability Transitions Conference. 18–21 juni, Göteborg, Zweden.
- EZ (2018) *Rijksbegroting voor het jaar 2018 – Begroting van uitgaven, Hoofdstuk XIII, Ministerie van Economische Zaken*. Tweede Kamer, 34775 XIII, nr. 2.
- EZK (2018) *Incidentele suppletoire begrotingen 2018 inzake Klimaat*. Kamerbrief, 9 maart.
- Freeman, C. (1995) The 'National System of Innovation' in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, 19(1), 5–24.
- Jacobs, D. (2009) *Creatief innovatiebeleid?* Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Lundvall, B.-Å. en S. Borrás (2009) Science, technology, and innovation policy. In: J. Fagerberg, D.C. Mowery en R.R. Nelson (red.), *The Oxford handbook of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Nelson, R.R. (1993) *National innovation systems: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, M. (1990) *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press.
- Rehfeld, D. en B. Dankbaar (2015) *Industriepolitiek: theoretische Grundlagen, Varianten und Herausforderungen*. WSI Mitteilungen, 68(7), 491–499.
- Velzing, E.-J. (2013) *Innovatiepolitiek: een reconstructie van het innovatiebeleid van het ministerie van Economische Zaken van 1976 tot en met 2010*. Delft: Eburon.
- Wijers, G.J. (1982) *Industriepolitiek: een onderzoek naar de vormgeving van het overheidsbeleid gericht op industriële sectoren*. Leiden: Stenfert Kroese.
- WRR (1980) *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*. Rapport aan de Regering, 1980/18.

### In het kort

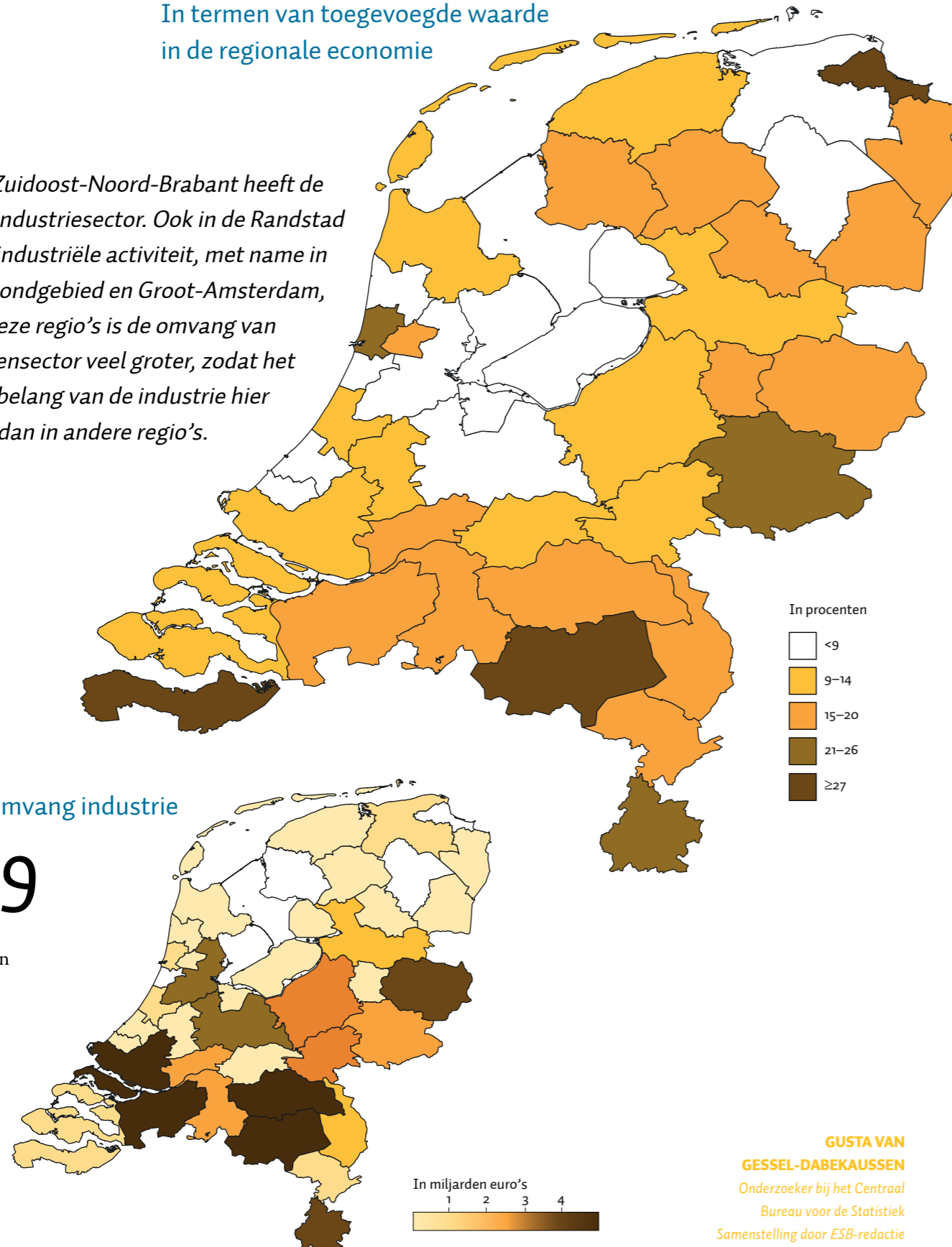
- ▶ Stimuleren van innovatie vraagt om generiek én specifiek beleid, maar het Ministerie van Economische Zaken besteedt de middelen vooral aan generieke regelingen.
- ▶ Het ministerie zou meer moeten inzetten op specifieke maatregelen, wil het de transitie naar een duurzame economie goed kunnen ondersteunen.



## Aandeel industrie in de regio

In termen van toegevoegde waarde in de regionale economie

De regio Zuidoost-Noord-Brabant heeft de grootste industriële sector. Ook in de Randstad is er veel industriële activiteit, met name in het Rijnmondgebied en Groot-Amsterdam, maar in deze regio's is de omvang van de dienstensector veel groter, zodat het relatieve belang van de industrie hier kleiner is dan in andere regio's.



## Totale omvang industrie

**699**

duizend  
arbeidsjaren

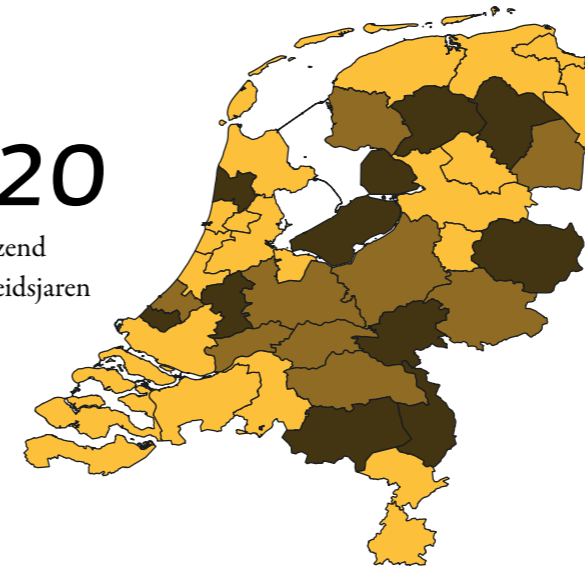
**GUSTA VAN GESSEL-DABEKAUSSEN**  
Onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek  
Samenstelling door ESB-redactie  
Bron: CBS

## Belang van de industrietak in de totale industrie van de regio

Elektrotechnische en machine-industrie

**120**

duizend  
arbeidsjaren

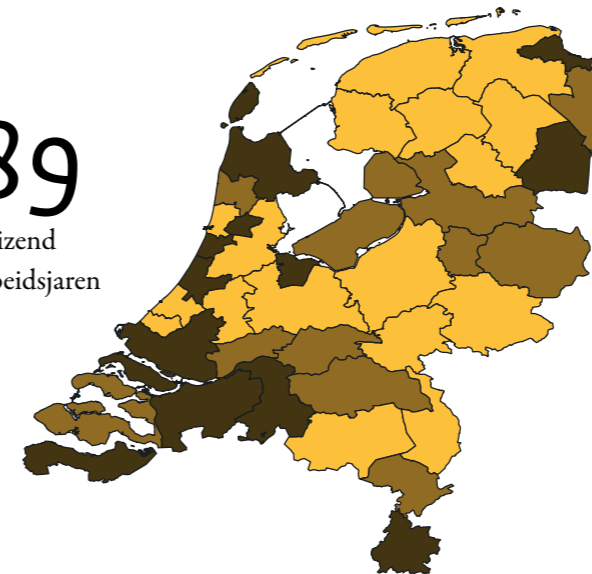


De machine-industrie voegde in 2016 negen miljard euro toe aan de Nederlandse economie. Dat is ruim 150 procent hoger dan twintig jaar geleden. De elektrische apparaten-industrie kromp daarentegen en de omvang van de elektro-technische industrie bleef onveranderd.

Raffinaderijen en chemie

**89**

duizend  
arbeidsjaren

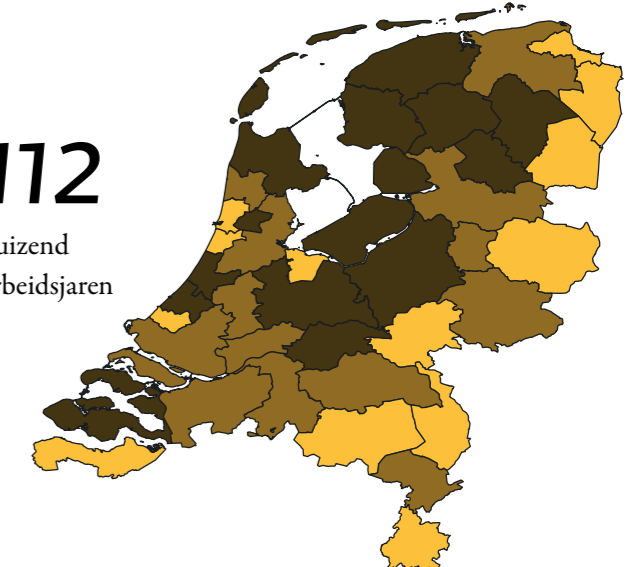


In deze grote en groeiende sector is de toegevoegde waarde in de afgelopen twintig jaar met 57 procent toegenomen. De aardolie-industrie heeft daaraan met 229 procent groei sterk bijgedragen.

Voedings- en genotmiddelenindustrie

**112**

duizend  
arbeidsjaren



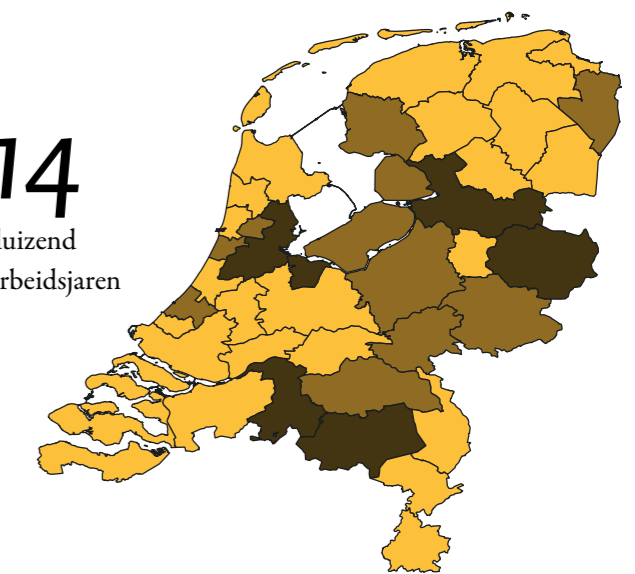
De toegevoegde waarde in de voedingsmiddelenindustrie is in de afgelopen twintig jaar hard gestegen.

Minder dan gemiddeld  
Gemiddeld  
Bovengemiddeld

Textiel-, kleding- en lederindustrie

**14**

duizend  
arbeidsjaren



Opvallend is de recente groei van het aantal bedrijven in textiel-, kleding- en leerindustrie in de regio Amsterdam. Toch kennen de van oudsher bloeiende textielregio's Twente en Noord-Brabant nog de meeste bedrijvigheid in deze sector.



# Pokeren met vitale bedrijven

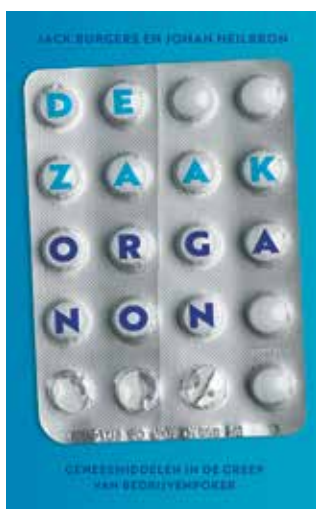
Het Nederlandse Organon maakte met zijn anticonceptiepil de seksuele revolutie bijna eigenhandig mogelijk, waarbij de combinatie van R&D en commercie de basis vormde van wat ooit een succesvolle wereldspeler was. Was, want in 2009 verdween de naam van de gevel om te worden vervangen door die van de nieuwe eigenaar: MSD. De sociologen Jack Burgers en Johan Heilbron (Erasmus Universiteit Rotterdam) analyseren in hun boek *De Zaak Organon* hoe het zover kon komen.

Met hun boek willen de auteurs de maatschappelijke gevolgen schetsen van meer algemene trends in management en economie. Ze onderscheiden daarbij twee hoofdlijnen. Ten eerste de ‘perverse effecten’ van de economie van de financiële wereld op de reële economie. En ten tweede de gevolgen van veranderende managementopvattingen voor productiebedrijven. De auteurs kozen bewust voor een brede, sociologische benadering van bedrijven en markten. “Om de ontwikkeling van een bedrijf te kunnen begrijpen is het noodzakelijk deze te bezien in relatie tot de interne en externe verhoudingen waarbinnen het opereert”, aldus de auteurs. Ze schakelen in het boek regelmatig tussen conceptuele kaders en academische disciplines, daarmee onderstrepend hoe noodzakelijk volgens hen een interdisciplinaire benadering is om de interactie tussen bedrijf en omgeving te begrijpen.

## DRESSING UP THE BRIDE

De start van Organon in 1923 is een typisch voorbeeld van een *neue Kombination* in de schumpeteriaanse traditie, tussen vleesfabrikant Saal van Zwanenberg uit Oss en UvA-hoogleraar farmacologie Ernst Lacqueur. Van Zwanenberg had via zijn familie toegang tot een omvangrijk internationaal handelsnetwerk. De binnen- en buitenlandse academische contacten van Lacqueur vormden de hotline naar de wetenschap. De balans tussen R&D en commercie creëerde een bedrijfscultuur waarin men betrekkelijk vrij onderzoek kon doen en ‘zelfsturende’ researchteams, buiten de formele onderzoeksprogramma’s om, onderzoek deden met soms verrassende en ook commercieel interessante resultaten. Het begrip ‘valorisatie’ bestond nog niet, maar zo werkte het wel in de praktijk.

Als begin jaren zestig oprichter Van Zwanenberg vertrekt, gaat Organon een fase in van verzakelijking, diversificatie, schaalvergroting en internationalisering, gevoed door de bedrijfsadviezen van McKinsey. Hier begint volgens Burgers en Heilbron de zegetocht van het neoliberalisme en de groeiende dominantie van aandeelhouderswaarde. Organon wordt onderdeel van het steeds sterker gediversificeerde concern AkzoNobel. De stijgende kosten



## DE ZAAK ORGANON

door Jack Burgers en Johan Heilbron  
verschenen bij Prometheus

voor R&D, de lange *time to market*, overheden die op de kosten voor gezondheidszorg gingen letten en aflopende patenten leidden eind jaren negentig tot een herpositionering van de farmadivisie. In 2005 worden Organon en zusterbedrijf Intervet (diergeneesmiddelen) daarom klaargestoomd voor een beursgang. Vijftien dagen vóór de beursgang in maart 2007 wordt de divisie echter tot ieders verrassing verkocht aan de Amerikaanse farmaceut Schering-Plough. Hun bod van elf miljard euro ligt hoger dan het meest positieve scenario dat tot dan toe voor Organon was doorerekend. De onrust houdt echter aan: twee jaar later wordt Schering-Plough op zijn beurt verkocht aan farma-reus MSD. Organon is door de reeks van overnames een instrumentje geworden in de financiële wereld, bedoeld om de beurswaarde van een kwakkelend bedrijf – Schering-Plough

– op te krikken zodat ook dat weer met winst voor de aandeelhouders kan worden verkocht – een praktijk die bekend staat als *dressing up the bride*. De boosheid van de auteurs spat hier van de pagina's: “Beleggers die slechts een paar weken aandelen bezitten hebben meer te vertellen dan werknemers die al decennia voor het bedrijf werken.” Langetermijnbeleggers zouden zich daarom meer moeten laten gelden, en zouden daarvoor ook kunnen worden beloond met een hoger dividend of meer zeggenschap.

Bedrijfsbiografieën zijn niet heel dik gezaaid, en als interdisciplinaire studie naar een bedrijf en zijn wijde omgeving is het boek de moeite waard – al is het soms lastig om over de irritatie van de schrijvers heen te lezen. Het boek reikt verschillende perspectieven aan om de casus Organon te bekijken: als schumpeteriaanse innovatie, als valorisatie *avant la lettre*, als speelbal op de golven van het vrije verkeer van internationaal kapitaal, als regionale revitalisering in triple-helix-verband.

Want hoewel de naam Organon verdween, verdwenen daarmee niet de onderzoekers of de expertise uit de regio. Toen de nieuwe eigenaar MSD besloot om de R&D-afdeling in Oss voor het grootste deel op te heffen, stak het bedrijf met het Rijk, de provincie en de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij veertig miljoen euro in het tweede leven van de onderzoekslocatie, ditmaal onder de naam Pivot Park. Op deze life-sciences-campus startten ondernemende oud-onderzoekers van Organon hun bedrijf met gebruik van de bestaande onderzoeksfaciliteiten. Uit de as van Organon R&D herrees innovatie in een nieuwe vorm: niet meer binnen de muren van een corporate maar in de vorm van innovatieve start-ups in life sciences en farma.

MONIQUE ROSO  
Redacteur van NAEVO

UITEENZETTING

# Nieuw industriebeleid is actief regionaal-economisch beleid

Stedelijke regio's zijn steeds meer de motoren van economische groei geworden, terwijl het nationale economische beleid vooral generiek en niet regio specifiek is. Daarmee hebben de regio's te weinig invloed en worden er economische kansen gemist.

**OTTO RASPE**  
Onderzoeker bij het  
Planbureau voor de  
Leefomgeving

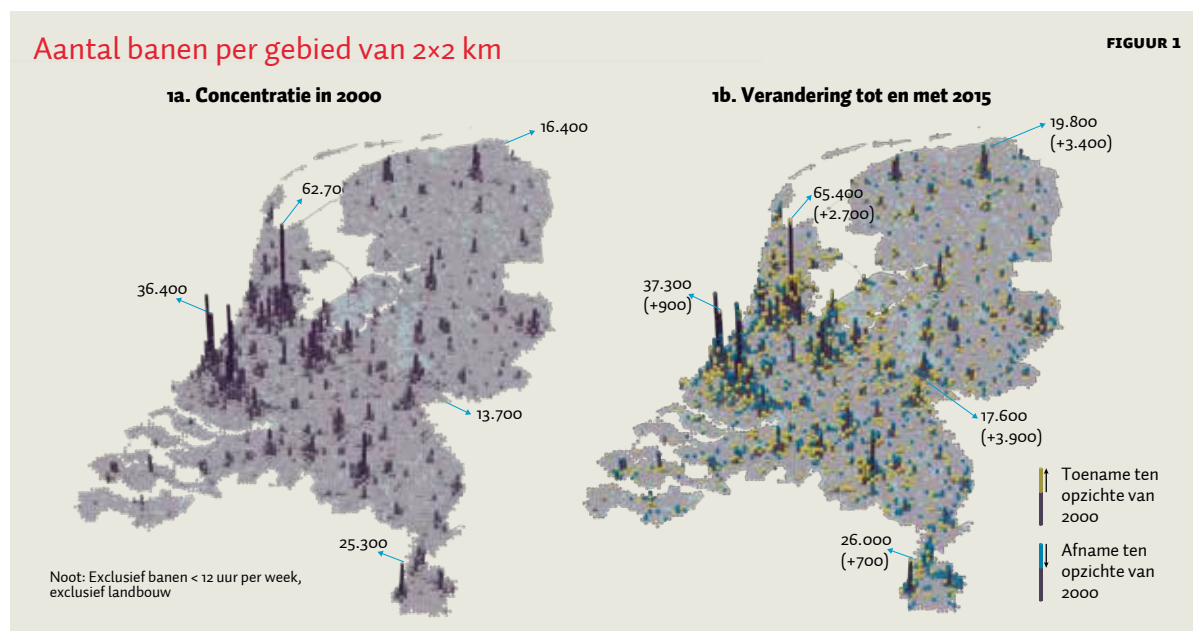
**E**conomieën zijn de afgelopen decennia sterk geïnternationaliseerd en veel kennisintensiever en competitiever geworden. Juist in deze globaliserende wereld wordt het belang van regio's in economische ontwikkelingen groter, en wordt de geografische ongelijkheid in welvaart en welzijn scherper zichtbaar (Pike et al., 2006). Vooral stedelijke regio's triomferen onder deze omstandigheden, want daar is de groei in banen, productiviteit en innovatie vaak het grootst.

In het licht dat stedelijke regio's steeds meer de motoren van economische groei zijn geworden (Raspe et al., 2017), doet zich nu een interessante paradox voor: het Nederlandse economische beleid kent de laatste jaren vooral generieke macro-economische kaders, met weinig geografische invulling. De laatste regionaal-economische

beleidsnota was *Pieken in de Delta* uit 2004, waar in 2010 een eind aan kwam (Raspe et al., 2016). De vraag is dus of de huidige macro-economische kaders wel voldoende aansluiten bij de regionale dynamiek en context. In dit artikel verken ik wat beleidsmakers kunnen doen om regionaal-economische ontwikkelingen te faciliteren of te stimuleren. Is er hier behoefte aan een nieuw 'industriebeleid'?

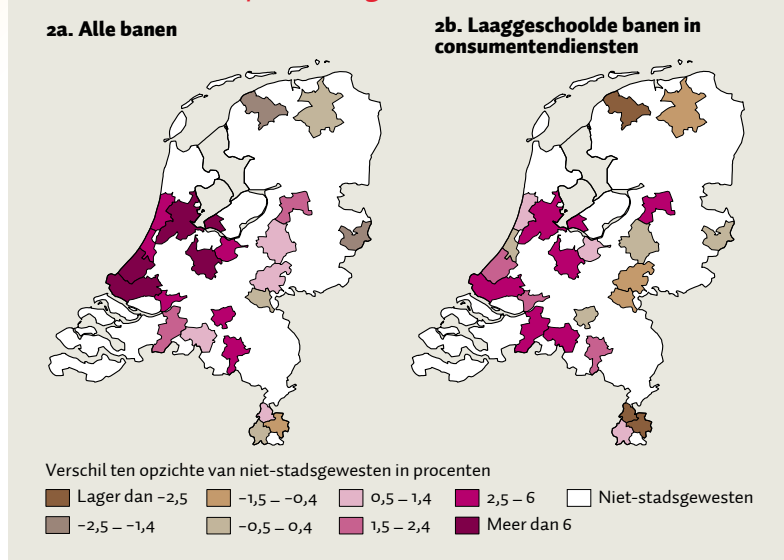
## EEN LAND VAN STEDELIJKE REGIO'S

Nederland gaat mee in de internationale trend waarin het belang van stedelijke agglomeraties voor de economie toeneemt. Hoewel Nederland een relatief klein land is, is het zeker geen *urban field* waarin er weinig verschillen in economische concentratie en ontwikkelingen te zien zijn. Figuur 1a toont het aantal banen in gebieden van twee kilometer in 2000, en laat een duidelijke stedelijke hiërarchie zien met concentraties in de grote en middelgrote stedelijke regio's van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, maar ook in de regio's Eindhoven, Nijmegen en Groningen. De hoogste piek is in Amsterdam met bijna 63.000 banen per 4 km<sup>2</sup>. Figuur 1b laat zien hoe het aantal banen van 2000 tot en met 2015 is veranderd. De



## Loonverschillen per stadsgewest

FIGUUR 2



regio Amsterdam-Utrecht is gegroeid, terwijl er opvallend genoeg krimp is in het centrum van Rotterdam. En in Eindhoven groeit de economie bijvoorbeeld minder in het centrum, maar meer aan de rand waar onder andere de High Tech Campus is gesitueerd.

De verschillen tussen regio's in Nederland komen ook in loonverschillen tot uitdrukking (Buitelaar et al., 2016). Figuur 2a toont dat de lonen van banen in het stadsgewest Amsterdam 10,5 procent hoger zijn dan van banen buiten een stadsgewest. In Rotterdam en Den Haag is dat ongeveer 8,5 procent. Dezelfde 'stedelijke premie' is er ook voor banen in consumentendiensten zoals de detailhandel en de horeca, die weinig tot geen specifieke opleidingsvaardigheden vereisen. In Amsterdam ligt het loon in dit type banen bijvoorbeeld 4,5 procent hoger, in Eindhoven 2,4 procent (figuur 2b). De inkomensverschillen in de figuur zijn gecorrigeerd voor persoonskenmerken.

De Nederlandse economie bestaat dus uit regio's. Er zijn aanzienlijke regionale verschillen in economische ontwikkeling en dynamiek. De figuren 1 en 2 laten zien dat er een stedelijk-economische hiërarchie in Nederland bestaat, en dat Nederland niet uit één, maar uit meerdere krachtige economische regio's bestaat (Raspe en Van den Berge, 2017). Dit sluit aan bij de bevindingen van Frick en Rodríguez-Pose (2017) die aantonen dat juist in kleinere landen als Nederland niet alleen de grootste stad, maar ook de middelgrote steden belangrijk zijn voor de economische groei.

### GROEIENDE STEDEN

Veel factoren die bijdragen aan de stedelijk- en regionaal-economische groei zijn regiospecifiek. Zogenaemde agglomeratievoordelen spelen daarbij een rol en krijgen vaak veel aandacht. Maar er zijn veel meer zaken van belang. In Raspe et al. (2017) wordt bijvoorbeeld aangegeven dat 'de motor van economische groei' bestaat uit acht raderen die voor de groei belangrijk kunnen zijn. Het gaat dan om de aanwezigheid van clusters (of kansrijke sectoren en technologieën), ondernemersdynamiek (nieuwe en snelgroeende

bedrijven), human capital (de kwaliteit van het arbeidspotentieel), kennisinfrastructuur (bijvoorbeeld universiteiten of R&D-labs), fysieke infrastructuur (bereikbaarheid via verschillende modaliteiten), financiering (bijvoorbeeld durfkapitaal), governance (de organisatie van het economische systeem) en de aantrekkelijkheid van het woon- en werkklimaat (bijvoorbeeld door voorzieningen of type woonmilieus).

Raspe et al. (2017) laten met econometrische analyses zien dat de regionale karakteristieken dichtheid, human capital (opleidingsniveau en gezondheid), stedelijke voorzieningen (cultureel en culinair aanbod) en de bereikbaarheid (via de weg, spoor, lucht en digitaal) allemaal samenhangen met groei van de werkgelegenheid én productiviteit in regio's. Verder gaat dichtheid gepaard met een 'turbo-effect': ze vergroot de relatie tussen kennis en cultuur, en economische groei. Naast deze algemene relaties geldt dat er ook sectorspecifieke factoren van belang zijn. Een voorbeeld is dat de clustering van hightech-activiteiten positief samenhangt met de groei van industriële bedrijven.

Het gaat kortom om een geheel van harde factoren als infrastructuur of technologie, en zachte factoren als leefklimaat, waaraan bovendien verschillende beleidsterreinen verbonden zijn. Beleidsterreinen die zowel bij lokale, regionale als nationale beleidsdossiers horen.

### NAAR REGIOSPECIFIEK BELEID

Regiospecifiek economisch beleid is daarom zinvol. Te meer omdat de opgaven waar regio's voor staan contextspecifiek zijn. Voor de ene regio ligt het faciliteren van een transitie voor de hand, terwijl de andere juist kwaliteit moet borgen. Niet elke regio heeft hetzelfde ontwikkelpad en zou dit ook niet moeten nastreven. Amsterdam is anders dan Eindhoven en heeft andere behoeften. Dat geldt zeker voor Emmen.

Het gaat bij regionaal-economische ontwikkelingen om een samenspel van Rijk en regio. Rijksdoelen zijn deels afhankelijk van het succes dat regio's kunnen behalen. Ter illustratie: de topsectoren uit het nationale topsectorenbeleid zijn in Nederland geclusterd in bepaalde regio's, en daarmee ook afhankelijk van de regionale factoren en van mechanismen achter de groei in deze regio's (Raspe et al., 2012). Tegelijkertijd hebben regio's het Rijk nodig om de raderen van de machine soepel te laten functioneren. Ze kunnen dit immers veelal niet alleen, al was het maar vanwege de budgettaire beperkingen die de regio's kennen. Adequaat beleid dient gestoeld te zijn op een aantal *uitgangspunten* en op een *breder inbedding*.

### Uitgangspunten

Voor het beleid zijn drie uitgangspunten van belang. Ten eerste staat beleid voor de opgave om regio's de ruimte te bieden om hun groeipotenties te verzilveren (OESO, 2016).

Ten tweede is groei niet de enige doelstelling want kwaliteit van leven en leefomgeving zijn dat evenzeer. Pike et al. (2006) verwoorden dit mooi: *'One of the biggest myths is that in order to foster economic development, a community must accept growth. The truth is that growth must be distinguished from development: growth means to get bigger, development means to get better – in increase, in quality and diversity.'* (p. 23) Kortom, het gaat ook om *beter* worden en niet alleen

groter. Elementen die te maken hebben met *quality of living* zijn dus ook belangrijk voor regionale ontwikkelingen.

Ten derde staat beleid ook voor de opgave om regio's nieuwe perspectieven te bieden. Voor de achterblijvende regio's of voor regio's die dreigen in een negatieve spiraal te komen, is een hogere beleidsinspanning gerechtvaardigd. Het gaat hier bijvoorbeeld om het stimuleren van een transitie, of het garanderen van een minimaal kwaliteitsniveau (bijvoorbeeld in voorzieningen).

### Bredere inbedding

Beleid waarin deze regionale context en opgaven centraal staan, met een strategie om regio's op eigen kracht te beoordelen, lijkt sterk op wat de Europese Commissie *smart specialisation*-beleid noemt (McCann en Ortega-Argilés, 2013). Kern daarbij is dat beleid gericht op slimme specialisatie geen beleidsinspanning is die zich richt op *picking winners* (bijvoorbeeld sectoren of technologieën die al volledig tot bloei zijn gekomen) of op *backing losers* (sectoren of actoren die in een neergangsfase zitten), maar over activiteiten gaat die een diversificatie zijn van bestaande activiteiten, en die bij uitstek nieuw zijn en goed ingebed in de regio.

Systeemdoorbraken of transformaties hebben daarbij vaak een steuntje in de rug nodig van overheden. Het gaat erom een hoger niveau of kwaliteit van productie te initiëren en niet te blijven steken in waar je momenteel goed in bent. Dan treedt er een verschuiving op van een overheid die zich richt op marktfalen naar een overheid die zich ook richt op systeemfalen en transformatiefalen. Raspe et al. (2017) beschrijven hiervoor een aantal lessen op basis van cases van economisch succesvolle regio's.

### CONCLUSIE

Er is een hoop voor te zeggen om het nationale beleid veel meer te stroomlijnen rond regionale opgaven. Hoewel nationaal economisch beleid regionaal doorwerkt, sluit generiek beleid dat geen rekening houdt met de verschillende regionale contexten te weinig aan bij de regionale opgaven die er zijn. Bovendien kan de nationale overheid een aantal zaken bieden waarin regionale overheden minder voorzien. Denk aan het borgen van nationale of bovenregionale belangen, het uitstijgen boven de regionale lobby, en het bieden van een kennis- en monitoringssysteem om economische ontwikkelingen te analyseren en te beoordelen.

Regionale en nationale beleidslijnen zouden dan ook meer op elkaar moeten aansluiten. Het is hierbij van belang dat er een samenwerkingsagenda ontstaat tussen Rijk en regio's. Een dergelijke agenda moet niet alleen regionale accenten plaatsen vanuit het Rijk, maar dient het rijksinstrumentarium in te zetten ten behoeve van een gezamen-

lijke economische strategie. Het zijn in eerste instantie de partijen in de regio's die deze gezamenlijke strategie formuleren. Maar daarbij zouden ook nationale, sector- en technologie-experts via gebiedstafels betrokken kunnen zijn.

Een gezamenlijke strategie is ook een strategie die continu aan monitoring en evaluatie onderhevig is. Bovendien dient die strategie, geoperationaliseerd naar projecten en programma's, de mogelijkheid te hebben zich aan veranderingen aan te passen – dus een lerend systeem. Hierbij past ook een nieuwe kennisinfrastructuur die *evidence-based* beleid voedt met de informatie die past bij actieve overheden en meebewegende instituties. Er is behoefte aan nauwkeurige en tijdige informatie, niet alleen voor het monitoren van regionale en technologische ontwikkelingen, en daarnaast aan informatie op basis waarvan het beleid zich kan aanpassen en eventueel extra middelen kan inzetten (Feldman en Lowe, 2017). Deze kennisinfrastructuur zou ook in staat moeten zijn om continu te evalueren. Een voorbeeld hiervan is het *What Works Centre for Local Economic Growth* (WWG) in Engeland. Naar dit model kunnen ook in Nederland kenniscentra worden opgezet.

### LITERATUUR

- Buitelaar, E., A. Weterings, O. Raspe et al. (2016) *De verdeelde triomf*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Feldman, M. en N. Lowe (2017) Evidence-based economic development policy. *Innovations*, 11(3/4), 34–49.
- Frick, S.A. en A. Rodríguez-Pose (2017) Big or small cities? On city size and economic growth. *Growth and Change*, 49(1), 4–32.
- McCann, P. en R. Ortega-Argilés (2013) Smart specialization, regional innovation systems and EU cohesion policy. In: M. Thissen, F. van Oort, D. Diodato en A. Ruijs (red.), *Regional competitiveness and smart specialization in Europe. Place-based development in international economic networks*, Cheltenham: Edward Elgar, 23–32.
- OESEO (2016) *OECD Regional Outlook 2016: productive regions for inclusive societies*. Parijs: OECD Publishing.
- Pike, A., A. Rodríguez-Pose en J. Tomaney (2006) *Local and regional development*. Londen: Routledge.
- Raspe, O., A. Weterings, M. Geurden-Slis en G. van Gessel (2012) *De ratio van ruimtelijk-economisch topsectorenbekleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Raspe, O., E. Buitelaar en A. Weterings (2016) Ruimtelijke economie. In: PBL, *Balans voor de Leefomgeving 2016: richting geven – ruimte maken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, 114–123.
- Raspe, O., M. van den Berge en T. de Graaff (2017) *Stedelijke regio's als motoren van economische groei*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Raspe, O. en M. van den Berge (2017) *Regionaal-economische groei in Nederland; een typologie van regio's*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

### In het kort

- ▶ Economische groei vraagt om het verzilveren van de stedelijk-economische groeipotentie.
- ▶ Waarmaken van die groeipotentie vraagt om een strategie van Rijk en regio die inzet op regionale groeiopgaven.
- ▶ Verstandig nationaal industriebeleid heeft dus een sterke regionaal-economische component.



# Bouwstenen voor een nationale regionaal-economische strategie

De aandacht van het kabinet voor de regio vraagt om een nieuwe rol van het Rijk in het economisch beleid, waarin het Rijk het regio-overstijgende belang behartigt. Wat zijn daarvoor de bouwstenen?

## JAN SCHUUR

*Economisch adviseur bij de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat (MinEZK) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (MinLNV), gedetacheerd vanuit het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)*

## DAAN

*VAN DER LINDE  
Beleidsmedewerker bij MinEZK en bij MinLNV*

## MARK TE PAS

*Beleidsmedewerker bij MinEZK en bij MinLNV*

**D**e regio staat weer hoog op de politieke agenda van het Rijk. Het nieuwe regeerakkoord verwijst maar liefst 61 keer naar de Nederlandse regio. Bij Rutte I en Rutte II was dat respectievelijk 31 en 16 keer (Schaap et al., 2017). Zowel krimpregio's als grootstedelijke gebieden krijgen in het regeerakkoord extra aandacht. Het gemeentefonds en provinciefonds worden samen met 1,4 miljard verhoogd. Het kabinet heeft voor de periode 2018–2022 ook een 'regio-envelop' van 950 miljoen aangekondigd voor opgaven in de regio. Daaronder verstaat het Regeerakkoord (2017, p. 7) in ieder geval: "nucleaire problematiek, ESTEC, Zeeland, Eindhoven, Rotterdam-Zuid en de BES-eilanden".

Bij zeker vier van deze opgaven gaat het om stimulering van de regionale economie. Verder weegt het economische belang ook zwaar mee in de voortgezette interdepartementale Agenda Stad en in nieuwe afspraken met stedelijke regio's plus andere decentrale overheden waarmee er regionale deals gesloten en regionale proefprojecten gerealiseerd worden om de economische kansen te kunnen benutten. Wetenschappers en regionale bestuurders voorzien een schoonheidswedstrijd van regionale projecten die om de aandacht van het Rijk gaan strijden. Maar hoe moet je daartussen kiezen? Dit artikel geeft een kader vanuit de economische theorie.

### UITGANGSPUNTEN VOOR RIJKSHANDELEN

Uitgangspunt in de Gemeentewet en de Provinciewet is dat men taken en verantwoordelijkheden moet onderbrengen bij de bestuurslaag die het dichtst bij de burgers

staat. Theoretisch is subsidiariteit aantrekkelijk. Het biedt de mogelijkheid voor lokaal maatwerk, waarbij burgers hun preferenties zowel via de stembus kunnen uiten, als door te 'stemmen met de voeten' en te verhuizen naar een regio die beter past bij hun voorkeuren (Tiebout, 1956).

Oates (1972) stelt dat in twee gevallen decentralisatie ongewenst is. Het is ongewenst – en een rol voor het Rijk dus legitiem – als zich gebiedsoverstijgende (externe) effecten voordoen. Lokale en regionale overheden behartigen namelijk in hun ruimtelijk-economische beleid het belang van de lokale of regionale economie, en dit kan bij gebiedsoverstijgende effecten een ander belang zijn dan dat van de nationale economie. Zo zal er bij de realisatie van een sciencepark niet altijd rekening worden gehouden met het economische profijt dat andere regio's hebben van de innovatie die daar plaatsvindt – de kennis-spillovers. En als jonge mensen besluiten naar de stad te verhuizen, dragen de vertrekgemeenten de lasten, terwijl de ontvangende stad profiteert van het effect dat deze nieuwkomers op de productiviteit van hun stadgenoten hebben – dit zijn agglomeratie-effecten (CPB en PBL, 2015). Hoewel het economische effect bij deze voorbeelden per saldo gunstig is voor de nationale economie, zal deze eenzijdige verdeling van lusten en lasten de regionale overheden niet altijd stimuleren een dergelijk belang na te streven. Verschillende kennisinstellingen hebben het Rijk hier in de afgelopen jaren al op gewezen (OESO, 2014; AWTI, 2014; Deuten, 2015).

Naast deze gebiedsoverstijgende effecten zijn ook de schaafeffecten een argument voor coördinatie op een hoger bestuursniveau. Bij een toenemende schaal kunnen de kosten van beleid relatief dalen.

### TOEGEVOEGDE WAARDE

Als bovengenoemde uitgangspunten op een beleidsterrein van toepassing zijn, kan er gekeken worden naar de toegevoegde waarde van handelen door het Rijk. Rijks-handelen heeft de grootste kans de nationale economie

te versterken als dit zich richt op locaties en gebieden met onbenut potentieel (Tordoir, 2016). Denk bijvoorbeeld aan stedelijke regio's waar er in potentie grote agglomeratievoordelen bestaan als belemmeringen in de groei worden weggenomen.

Kijken naar de toegevoegde waarde pleit niet per definitie voor investeringen in de economische kernregio's. Kernregio's kennen vaak al een hoog investeringsniveau, en een toename van investeringen kan dan juist gepaard gaan met afnemende meeropbrengsten. Beleid dat daarentegen is gericht op het oplossen van bestaande knelpunten in achterblijvende regio's kan in zo'n geval grotere economische baten hebben. Het pleit wel voor investeringen in regio's die goed zijn ingebed in gebiedsoverstijgende netwerken, zodat ook andere regio's kunnen profiteren van de spillovers van dat beleid (Tordoir, 2016). De toegevoegde waarde van concrete regionaal-economische beleidsinterventies door het Rijk kan worden onderbouwd door een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit te voeren waarbij de economische kosten en baten binnen en buiten de regio ook de gevolgen voor klimaat, milieu of veiligheid meeneemt. Zo'n afweging in termen van brede welvaart vergt vaak wel een complexe uitruil van moeilijk meetbare en vergelijkbare waarden. De inzet van het Rijk moet daarbij in verhouding staan tot het gebiedsoverstijgende nationale belang dat ermee gemoeid is.

Bij minder concrete interventies kan er worden gekozen voor een kleinschalige, experimenterende aanpak, waarbij het Rijk leert van informatie over de regionale en regio-overstijgende effecten van een interventie en het beleid zo nodig aanpast (Camps, 2017). Deze leereffecten zijn zelf ook een voorbeeld van gebiedsoverstijgende baten. Zelfs wanneer kosten en baten alleen lokaal neerslaan, legitimeren de leereffecten dan toch een rijksbetrokkenheid.

### **BOUWSTENEN VOOR EEN NATIONALE STRATEGIE**

We behandelen hier zeven thema's die aan de uitgangspunten van het rijkshandelen voldoen en waarbij het voor de hand ligt om een bovenregionale strategie te formuleren. Zij vormen de bouwstenen voor het regionaal-economische beleid van het Rijk.

#### *Internationaal verankeren*

Allereerst zijn de investeringen belangrijk die Nederland verankeren in internationale, met name Europese, economische netwerken. Dat vraagt om ruimtelijk-economische voorzieningen van internationale allure die zich op strategische locaties bevinden: hubs die Nederland verbinden met de internationale netwerken van goederen, data, energie, kennis en kapitaal. Het gaat om de bovenregionale en soms bovennationale fysieke infrastructuur die samenkomt in mainports of metropolen met aantrekkelijke vestigingsmilieus voor multinationale bedrijven en specialistische kenniswerkers. Het Rijk zal ruimtelijke keuzes moeten maken om deze grootschalige strategische locaties verder te ontwikkelen.

Daarnaast kan het Rijk in perifere grensregio's de aansluiting met buurlanden vergroten, zodat aan beide zijden van de grens de arbeidsmarkten meer verweven raken en beide landen van het schaafeffect profiteren.

#### *Steden verbinden*

Vanwege agglomeratie-effecten is het verstandig om niet alleen in steden, maar ook in *netwerken* van steden te investeren. In het algemeen zijn het de steden die de motoren van de nationale economie worden genoemd vanwege de schaa sprong in productiviteit en innovatie die daar plaatsvindt (Raspe et al., 2017). Maar in Nederland gaat het hierbij niet om steden, maar om de stedelijke netwerken die vaak de regio's overstijgen, want Nederlandse steden zijn in internationaal perspectief klein.

## **Rijkshandelen moet zich richten op locaties en gebieden met onbenut potentieel**

Investeren in netwerken van steden kan ook investeren in stedelijke voorzieningen betekenen wanneer dat het agglomeratie-effect op netwerkniveau stimuleert, bijvoorbeeld doordat andere steden binnen het netwerk ook baat hebben bij de investering. Vooral functies gerelateerd aan wetenschap en kennis, bedrijfsleven en cultuur dragen daaraan bij (Van Oort et al., 2015). Bij agglomeratiewerking gaat het ook om beleid op het gebied van ondernemerschap, creativiteit, samenwerking en branding. Een voorbeeld is het hernoemen van vliegveld Zestienhoven tot Rotterdam The Hague Airport.

#### *Arbeidsmarkten vergroten*

Maatregelen die de omvang van de arbeidsmarkt vergroten, zoals het leggen van verbindingen tussen nabije maar gescheiden arbeidsmarkten, zijn ook bij uitstek een zaak van het Rijk. Hoe groter een arbeidsmarkt, hoe meer specialisatie er mogelijk is en hoe meer werkgevers er kunnen profiteren van de kennis, ervaring en het talent van werknemers. Te denken valt aan maatregelen die de mobiliteit van werknemers vergroten, zoals verbindende infrastructuur, het verruimen van de vrije huursector, het versoepelen van transacties op de woningmarkt en het geven van goede informatie over de beide regionale arbeidsmarkten en woningmarkten.

#### *Kennisinstellingen alloceren*

Menselijk kapitaal en innovatie zijn belangrijk voor economische groei. De nabijheid van kennisinstellingen kan zowel de kwaliteit van het lokale menselijke kapitaal vergroten, als in samenwerking met het lokale bedrijfsleven (triple helix) nieuwe economische kansen creëren (Braam et al., 2017). De locatie, specialisatie en kwaliteit van nationale kennisinstellingen heeft invloed op de regionale én de nationale economie.

### Agglomeratienadelen verkleinen

De groei van steden gaat gepaard met vervuiling, verstopping van infrastructuur en leefbaarheidsproblemen, waardoor agglomeratievoordelen op den duur teniet gedaan worden. Dit vormt een motivering voor rijksbeleid dat zich richt op het verminderen van agglomeratienadelen die neerslaan buiten de regio's. Zo kan een gebrek aan parallelle regionale infrastructuur in dichtbevolkte gebieden ertoe leiden dat de grote verbindingswegen verstopt raken, zodat andere regio's moeilijker bereikbaar worden.

### Transities begeleiden

Op de langere termijn laat de richting van de economie zich niet voorspellen. Dat kan in een regio tot een grote economische crisis of zelfs langdurige krimp leiden. Na zo'n crisis – denk aan de sluiting van de kolenmijnen – komt een nieuw evenwicht vaak moeilijk tot stand. Dat komt mede door starre lonen, een beperkte arbeidsmobiliteit en een eenzijdig opgeleide beroepsbevolking. Een diepe en

langdurige economische crisis kan de draagkracht van een regio te boven gaan en afstralen op de omringende regio's. Het Rijk kan met een evenwichtig regionaal structuurbeleid zulke kwetsbaarheden voorkomen, de effecten ervan beperken en de transitie naar een nieuwe economische structuur begeleiden.

Nederland moet voorbereid zijn op onvoorzienbare veranderingen in de mondiale economie, de arbeidsmarkt, de energievoorziening of bijvoorbeeld de informatietechnologie. De WRR (2013) pleit daarom voor een economische structuur die veerkrachtig, adaptief en proactief is. Stedelijke regio's en kenniscirculatie spelen daarbij een centrale rol. Het Rijk kan streven naar responsieve stedelijke regio's, infrastructuur in brede zin, regionale arbeidsmarkten en ruimtelijke structuur van kennis en innovatie. Denk daarbij aan voldoende flexibiliteit in de omvang, de locatie en de aard van de bovenregionale onderwijsvoorzieningen.

### Beleidsconcurrentie beperken

Er is een bepaald regionaal economisch beleid met een *zero-sum-game*-karakter: het leidt tot verplaatsing van economische activiteit van de ene naar de andere regio, en niet tot extra economische groei. Beleidsconcurrentie kan dan leiden tot een *race to the bottom*, waarvan zowel de belastingbetaler, de werknemer als de inwoner de dupe wordt. Het Rijk kan beleidsconcurrentie terugdringen door ordening aan te brengen in economische kernen, en door op basis van nationaal belang te kiezen voor bepaalde clusters, campussen, hotspots, ecosystemen en kennisinstellingen. Het Rijk moet daarbij de markt volgen en niet zelf zo'n hiërarchie proberen te scheppen (CPB en PBL, 2015).

### CONCLUSIE

Beleid voor de regionale economie heeft vaak gebiedsoverstijgende effecten, en heeft daarbij niet altijd de nationale economie in gedachte. Gezien subsidiariteit het uitgangspunt is bij regionaal beleid, behartigt het Rijk het nationale economische belang. Het onbenut regionaal potentieel kan daarbij centraal staan, ook buiten de economische kernregio's. Het Rijk kan deze rol invullen door de aansluiting op internationale netwerken en Europees beleid te verankeren, en door de interregionale netwerken van arbeid en kennis, en de agglomeratievorming te versterken. Verder zou het Rijk beleidsconcurrentie kunnen beperken en kwetsbare regio's via economisch structuurbeleid kunnen begeleiden bij hun transitie naar een meer veerkrachtige en adaptieve economie. Zo kunnen Rijk en regio samenwerken aan de regionale én de nationale economie.

#### LITERATUUR

- AWTI (2014) *Regionale hotspots: broedplaatsen voor innovatie*, oktober. Advies te vinden op [www.awti.nl](http://www.awti.nl).
- Braam, A.M., S. Hardeman, T. Kiseleva en R. van Elk (2017) *De regionale impact van universiteiten; een literatuuroverzicht*. CPB Achtergronddocument, 4 april.
- Camps, M. (2017) *Durf te Leren*. ESB, 102(4745), 6–9.
- CPB en PBL (2015) *De economie van de stad*. CPB-PBL Notitie, 4 maart.
- Deuten, J. (2015) *R&D goes global: policy implications for the Netherlands as a knowledge region in a global perspective*. Rapport, 19 oktober. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Ministerie van Economische Zaken (2011) *Naar de top; het bedrijvenbeleid in actie(s)*. Rapport bij brief aan de Tweede Kamer, 32637(15).
- Oates, W. (1972) *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace.
- OESO (2014) *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014*. Parijs; OESO.
- Oort, F. van, E. Meijers, M. Burger et al. (2015) *Van agglomeratie- naar netwerkkracht*. ESB, 100(4703), 70–73.
- Raspe, O., M. van den Berge en T. de Graaff (2017) *Stedelijke regio's als motoren van economische groei: wat kan beleid doen?* PBL Beleidsstudie, 2901.
- Regeerakkoord (2017) *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober.
- Schaap, L., M. Groenleer, A. van den Berg en C. Broekman (2017) *Coalitieakkoord 2017: vertrouwen in (de toekomst van) de regio?* TiREG Discussion Paper, 3.
- Tiebout, C. (1956) *A pure theory of local expenditures*. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Tordoir, P. (2016) *Regionaal economische groei en publieke investeringen: arrangementen voor financiering en governance*. Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir.
- WRR (2013) *Naar een lerende economie: investeren in het verdienvermogen van Nederland*. WRR-rapport, 90.

#### In het kort

- ▶ Subsidiariteit vraagt taken onder te brengen bij de bestuurslaag die het dichtste bij de burger staat.
- ▶ Een rijksrol is legitiem als zich schaalvoordelen of gebiedsoverstijgende effecten voordoen.
- ▶ De inzet van het Rijk moet daarbij in verhouding staan tot het gebiedsoverstijgende belang.

COLUMN

# Moderne industriepolitiek is regionaal

**I**ndustriepolitiek vormt al ruim vijftig jaar een splijtzwan in het economisch beleid. Zeker na de liberale golf van de jaren negentig van de vorige eeuw – zowel in theorievorming als in beleid – hangen de meeste economen het idee aan dat overheden wel randvoorwaarden kunnen scheppen voor een vruchtbaar economisch klimaat, maar dat het aanwijzen van kansrijke sectoren niet goed mogelijk is. Toen een decennium geleden de aanzetten werden gegeven tot het topsectorenbeleid, viel op het Ministerie van Economische Zaken in de wandelgangen vaak van ambtenaren te vernemen dat ze grote vraagtekens zetten bij dat beleid, maar dat het hun taak was om er loyaal aan mee te werken. Dat het toch nog goed zou komen, kon op dat moment bijna niemand voorzien.

Terwijl in diezelfde periode de Directie Regionaal Economisch Beleid werd opgeheven – omdat regionaal beleid vaak een eufemistische aanduiding was voor steunbeleid aan achterblijvende regio's – verschoof in de dagelijkse praktijk het accent van de topsectoren juist naar de regio's; die gingen het nieuwe kristallisatiepunt van het groeibeleid vormen. Het creëren van een goed regionaal ecosysteem werd de nieuwe mantra. Zo kreeg serieuze verandering op drie fronten vorm.

Allereerst kwam meso-economie weer in de mode. Waar de economen zich lang richtten op macro- of micro-economische vraagstukken, kreeg theorievorming over het gedrag van concrete bedrijven in concrete markten en regio's weer een impuls. Zeker in beleidskringen was er tijdens de jaren negentig veel kennis op dit gebied verloren gegaan.

Als tweede grepen veel bestuurders in de regio de mogelijkheid aan om met economisch beleid een positief discours neer te zetten. Met name in grote steden wilden burgemeesters een rol spelen die verder ging dan de klassieke representatieve taken. Veiligheidsbeleid was vooralsnog de enige serieuze mogelijkheid. Maar met het regionaal economisch beleid kon een burgemeester (en het hele college) ook een rol gaan vervullen in de verdere ontwikkeling van de regio. Waar veiligheid altijd te maken heeft met wat niet mag, heeft groei te maken met het benoemen van kansen.

Ondertussen tekende zich een derde belangrijke vernieuwing af. Traditioneel had economisch beleid, zeker in de vorm van subsidies voor bedrijven, altijd een politiek gezien rechtse connotatie. Maar de nieuwe aandacht voor regionale ecosystemen



**PETER VAN LIESHOUT**

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht en projectleider bij het WRR-rapport *Naar een lerende economie*

kreeg die connotatie niet, integendeel. De koppeling met maatschappelijke vraagstukken is daar in belangrijke mate verantwoordelijk voor. Voorbeelden van successen van regionaal economisch beleid liggen vaak op het vlak van duurzaamheid en gezondheidszorg, en dat maakt dat linkse partijen minstens zo enthousiast zijn als rechtse – een historische doorbraak.

Zo is er toch veel bereikt – meer dan de meeste mensen tien jaar geleden hadden vermoed. Is daarmee een stabiele situatie ontstaan? Nee, op twee punten blijft er nog veel te wensen over.

Ten eerste heeft het denken in termen van regionale ecosystemen en van innovatie van de publieke sector nog veel te weinig bereikt. Zo worden er in de zorg veel

innovaties ontwikkeld, maar dat blijven vooral leuke techniekes, veelal in de vorm van apps. Er is nog geen sprake van een echte benadering in termen van regionale of landelijke ecosystemen waardoor ervoor gezorgd wordt dat innovaties niet alleen ontwikkeld worden, maar ook worden opgeschaald, gebruikt door zorgverleners, gefinancierd door zorgverzekeraars en opgenomen in de curricula van de opleidingen. En in het onderwijs is er al helemaal weinig sprake van een innovatieve cultuur en krachtige ecosystemen – het is nog wachten totdat de eerste regio in Nederland niet duurzaamheid of *life sciences* tot speerpunt uitroept, maar onderwijs.

Ten tweede is het nog een opgave om economisch beleid te verbinden met sociaal beleid. In alle regio's bestaan overlegfora voor regionaal arbeidsmarktbeleid waarin werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers plaats hebben, maar het is nog niet gelukt om die goed te koppelen aan het regionale economische beleid. De rationale achter industriepolitiek lag bijna altijd in het willen voorkómen dat achterblijvende industrietakken met veel werknemers zouden verdwijnen. Investeren in regionale ecosystemen is uitdagend en inspirerend voor veel bestuurders, maar ze ontdekken nu gaandeweg dat het nog maar de vraag is of ze op die manier ook hun sociale opgave kunnen invullen. De *spin-off* van veel innovaties is beperkt, of beperkt zich tot een kleine groep van hoogopgeleiden. Dat maakt op termijn de publieke investeringen in de infrastructuur van het ecosysteem politiek kwetsbaar.

Desalniettemin is het goede nieuws dat, terwijl industriepolitiek doder is dan ooit, juist de drang om groei tot stand te brengen levendiger is dan men had kunnen denken.





ACTION  
PLAN  
FOR  
SUCCESS



# Investeren in jongeren tijdens de Grote Recessie

In 2009 is de Wet investeren in jongeren (WIJ) ingevoerd, een verplicht activeringsprogramma voor jongeren in de bijstand. Heeft de wet daadwerkelijk geleid tot een daling van het aantal jongeren in de bijstand en tot meer scholing en een hogere werkgelegenheid voor deze groep?

**EMILE CAMMERAAT**  
Promovendus aan de Universiteit Leiden (UL)

**EGBERT JONGEN**  
Senior onderzoeker bij het Centraal Planbureau en universitair hoofd-docent aan de UL

**PIERRE KONING**  
Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam en universitair hoofd-docent aan de UL

Dit artikel is gebaseerd op Cammeraat et al. (2017)

**B**eleidsmakers maken zich zorgen over zogenoemde NEET's (*not in employment, education or training*), oftewel jongeren die niet werken en geen onderwijs of training volgen. Beleid van de sociale diensten richt zich daarom naast werkhervatting ook op het volgen van onderwijs en trainingsprogramma's. Deze aandacht voor het voorkomen en terugdringen van het aantal NEET's gaat samen met een andere beleidstrend, namelijk die in de richting van strengere voorwaarden voor het recht op bijstand – bijvoorbeeld door een strengere baanzoekplicht of het verplicht verrichten van tegenprestaties. Internationale voorbeelden van beleid waarin het recht op bijstand gekoppeld is aan verplichte deelname aan activeringsprogramma's zijn de *New Deal for Young People* in het VK en het *Job Corps* in de VS. Evaluaties van dit type beleid laten doorgaans zien dat dit leidt tot minder jongeren in de bijstand en meer jongeren in betaald werk of in scholing (Blundell et al., 2004; Persson en Vikman, 2010; Kluve, 2014; Hernæs et al., 2017).

Ook in Nederland is beleid ingevoerd dat tot doel had het aantal NEET's te verlagen. In oktober 2009 is namelijk de Wet investeren in jongeren (WIJ) in werking getreden. De WIJ schrijft voor dat jongeren beneden de 27 jaar voor het recht op een bijstandsuitkering verplicht zijn om deel te nemen aan zogenaamde werk-leertrajecten bij de gemeente of een bedrijf. De introductie van de WIJ viel samen met

het begin van de Grote Recessie. Dit roept de vraag op of activeringsprogramma's voor jongeren ook werken in tijden van economische neergang, wanneer het aanbod van werk en stageplaatsen afneemt. In dit artikel presenteren we de resultaten van recent onderzoek naar de effecten van de WIJ op het gebruik van de bijstand, de werkgelegenheid en de deelname aan scholing door jongeren.

## DE WIJ-HERVORMING

Voor jongeren tot 27 jaar oud werd het recht op een bijstandsuitkering afhankelijk van de participatie in een zogenoemd 'werk-leertraject'. Zo'n traject kon bestaan uit deelname aan publieke werkgelegenheidsprogramma's, een stage of een scholingsprogramma. Deze verplichte deelname heeft niet alleen geleid tot een grotere deelname aan activeringsprogramma's onder jongeren, maar ook tot een verzwaring van deze programma's. Werk-leertrajecten bij bedrijven zijn onder de WIJ voor het grootste deel gerealiseerd bij de detailhandel, lokale bedrijven en re-integratiebureaus (Leenheer et al., 2011). In die gevallen kon het verdiende loon worden aangevuld tot het niveau van de bijstandsuitkering.

In 2012 is de WIJ alweer ten einde gekomen. In plaats hiervan is in de reeds bestaande Wet werk en bijstand (WWB) de verplichting opgenomen dat jongeren beneden de 27 jaar eerst zelf vier weken moeten zoeken naar werk voordat ze – eventueel met terugwerkende kracht – een uitkering kunnen aanvragen. Onduidelijk is of dit per saldo de bijstand strenger heeft gemaakt voor jongeren, omdat dit zal afhangen van de zwaarte van de werk-leertrajecten die er eerst waren. Wel is het duidelijk dat de nadruk op het investeren in menselijk kapitaal binnen de bijstand weer is komen te vervallen.

## ONDERZOEKSMETHODE

Doorgaans zijn de consequenties van recessies voor de baankansen voor jongeren sterker dan voor andere leeftijds-



groepen (Bell en Blanchflower, 2011). Aangezien de introductie van de WIJ samenvalt met het begin van de Grote Recessie, is het belangrijk het effect van de hervorming te zuiveren voor de gevolgen van de conjuncturele neergang. Wij doen dit onder andere door gebruik te maken van een controlegroep die qua leeftijd niet veel verschilt van de behandelde groep en door daarnaast te controleren voor leeftijdsspecifieke conjunctureffecten in een *differences-in-differences*-analyse. De behandelgroep bestaat hierbij uit jongeren van 25 en 26 jaar oud en de controlegroep uit jongeren van 27 en 28 jaar (voor wie de WIJ niet gold). In de empirische analyse gebruiken we het Arbeidsmarktpanel van het CBS, dat een steekproef van 1,2 miljoen personen volgt over de periode 1999–2012. Voor deze personen beschikken we over arbeidsmarktuitskomsten, uitkeringsgegevens, studiegegevens en demografische kenmerken zoals leeftijd, geslacht, etniciteit en het type en de plaats in het huishouden.

We schatten een *linear probability model* voor de steekproef van personen tussen de 25 en 28 jaar:

$$Status_{iat} = \delta_{\alpha,t} WIJ + \phi_{\alpha} leeftijd \times werkloosheid + controlevariabelen_{iat} + \varepsilon_{iat}$$

Daarin is  $Status_{iat}$  gelijk aan 1 als persoon  $i$  in leeftijdsgroep  $\alpha$  een NEET, werkend of schoolgaand, is in periode  $t$  (de kans op deze drie toestanden telt op tot 1).  $\delta_{\alpha,t}$  geeft het treatment-effect van de WIJ in periode  $t$ , dit is het effect voor individuen in de behandelgroep in de periode  $t$  na de hervorming. We controleren voor verschillen in conjunc-

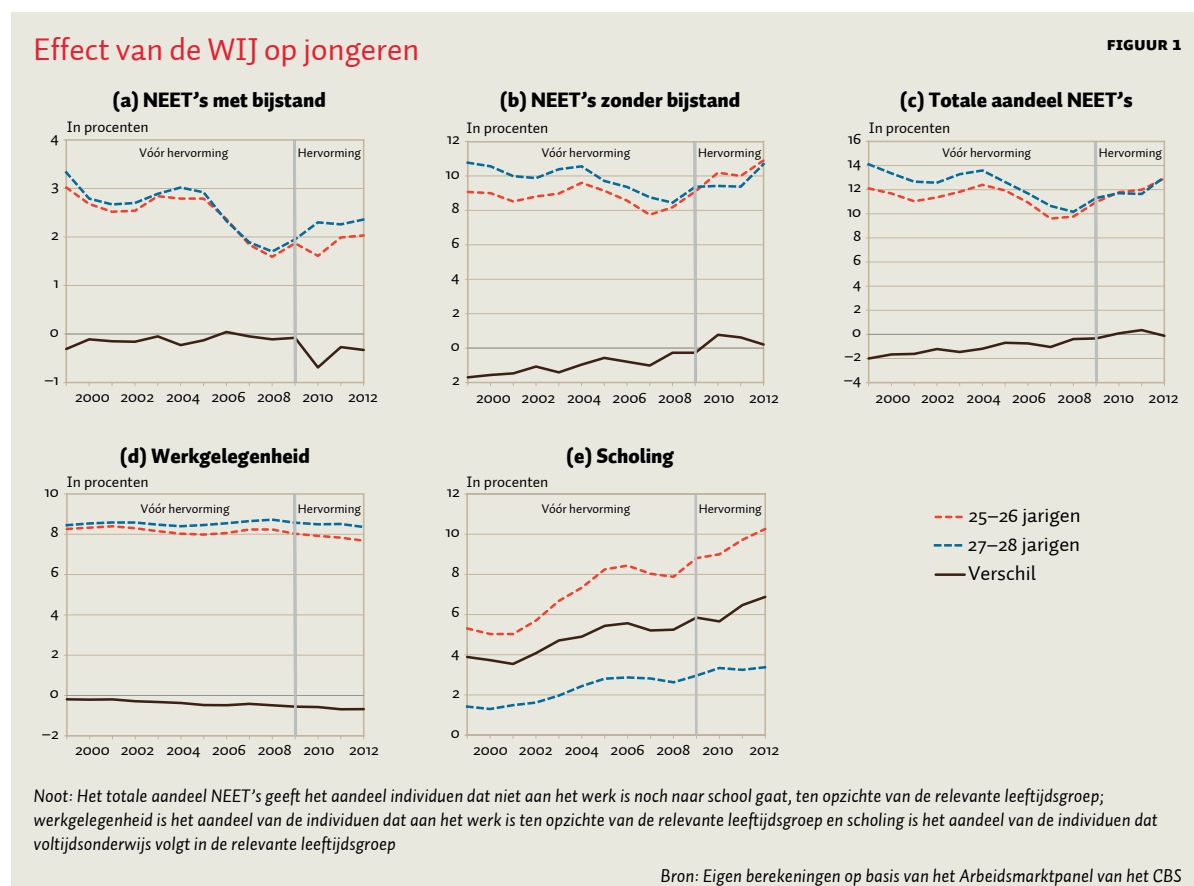
tuurpatronen door interactie tussen leeftijd en het werkloosheidspercentage, en daarnaast voor jaareffecten, leeftijdseffecten en specifieke trends voor leeftijd en voor de demografische kenmerken.

Het aandeel van NEET's met een bijstandsuitkering in de behandelgroep kent dezelfde ontwikkeling als de controlegroep voor het invoeren van de WIJ in 2009, daarna is er in de behandelgroep een duidelijke daling van het aandeel NEET's met een bijstandsuitkering (figuur 1a). De effecten op de andere uitkomsten zijn minder gemakkelijk te zien, omdat er verschillende trends zijn voordat de WIJ ingevoerd werd. Voor deze uitkomstvariabelen is het dus belangrijk om rekening te houden met deze trends om het effect van de hervorming goed te kunnen schatten.

Het aandeel NEET's met een bijstandsuitkering is door de WIJ met 0,9 procentpunt afgenomen in 2010 (tabel 1). Dit is een substantieel effect en impliceert een daling in bijstandsgebruik van maar liefst 45 procent ten opzichte van het niveau van 1,9 procentpunt in 2009 (figuur 1a). Daarnaast heeft de WIJ tot gevolg dat het aandeel NEET's zonder bijstandsuitkering steeg met 1,1 procentpunt in 2010. Na 2010 nemen deze effecten weer af.

In 2010, en in de daaropvolgende perioden, zien we geen effect op het totale aantal NEET's, de werkgelegenheid of de deelname aan scholing. Blijkbaar zijn er door de WIJ wel tijdelijk jongeren uit de bijstand verdwenen, maar niet omdat ze werk hebben gevonden of omdat ze onderwijs zijn gaan volgen.

Er is geen anticipatie geweest op de WIJ en het model houdt voldoende rekening met leeftijdsspecifieke trends.



Dat blijkt uit de placebo-toetsen die geen significante effecten van de WIJ in de twee jaren voorafgaand aan de invoering laten zien (tabel 1). We vinden ook geen significante placebo-treatmenteffecten voor de jaren 2002–2004 (Cammeraat et al., 2017). Dit betekent dat de treatment- en de controlegroep niet verschillend reageerden tijdens de vorige economische neergang. Nemen we echter een bredere treatmentgroep van 20 tot 26 jaar, dan vinden we wel significante placebo-effecten voor 2002–2004. Dit wijst erop dat deze groep onvoldoende vergelijkbaar is met onze controlegroep. Reden dus om de focus van onze analyse te leggen op de meer vergelijkbare treatmentgroep van 25–26 jarigen voor wie scholing net als voor de controlegroep een minder reële optie is.

Om meer zicht te krijgen op de herkomst van de geschatte effecten van de WIJ, hebben we hetzelfde model ook geschat voor de kans op instroom in de bijstand en de kans op uitstroom eruit. Hieruit blijkt dat de daling van het aandeel NEET's met een bijstandsuitkering vooral het gevolg is van een grotere uitstroom uit de bijstand, en dus niet van een afname van de instroom. Voor de NEET's zonder bijstandsuitkering observeren we een tegenovergesteld patroon: de instroom in deze groep neemt toe terwijl er nauwelijks een effect is op de uitstroom van NEET's zonder bijstandsuitkering naar andere bestemmingen. Verder vinden we geen effect van de WIJ op het gebruik van de werkloosheidsuitkeringen of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Kijken we naar subgroepen, dan zien we dat de afname in NEET's met een bijstandsuitkering het grootst is voor thuiswonende kinderen, alleenstaande ouders en allochtonen. Echter, procentueel gezien is de afname in NEET's zonder uitkering voor alleenstaande ouders en allochtonen vergelijkbaar met de afname voor de hele groep. Verder vinden we geen verschil in de effecten van de WIJ tussen mannen en vrouwen.

## DISCUSSIE EN CONCLUSIE

De WIJ-hervorming heeft niet het beoogde effect gehad van het verminderen van het totale aantal NEET's. Wel nam het aantal NEET's met een bijstandsuitkering door de WIJ af met maar liefst 45 procent in 2010 ten opzichte van het jaar voor de hervorming in 2009. Daar stond echter een in omvang vergelijkbare toename tegenover van NEET's zonder bijstandsuitkering. De WIJ had geen effect op de werkgelegenheid of het volgen van onderwijs.

Onze resultaten zijn niet geheel in overeenstemming met eerdere empirische analyses. Consistent met studies uit het buitenland naar vergelijkbare hervormingen vinden we dat verplichte activeringsprogramma's gericht op jongeren een ontmoedigend effect hebben op het aantal jongeren in de bijstand (Blundell et al., 2004; Persson en Vikman,

## Gevolgen van de WIJ voor bijstand, werk en scholing, in procentpunten

TABEL 1

	(1) Aandeel NEET's met bijstand	(2) Aandeel NEET's zonder bijstand	(3) Totale aandeel NEET's	(4) Aandeel werkge- legenheid	(5) Aandeel scholing
Placebo 2008	-0,2	0,5	0,2	-0,3	0,0
Placebo 2009	-0,2	0,3	0,0	-0,2	0,2
Treatment 2010	-0,9***	1,1*	0,3	-0,1	-0,2
Treatment 2011	-0,4	0,9	0,5	-0,9	0,4
Treatment 2012	-0,5	0,4	-0,1	-0,3	0,4
Observaties	767.710	767.710	767.710	767.710	767.710
Clusters	216	216	216	216	216

\*\*\*/\*\*/\* Significat op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

Noot: De geschatte standaardfouten zijn geclusterd op het niveau van geboortjaar en provincie

2010; Kluve, 2014; Hernæs et al., 2017). Maar in tegenstelling tot deze voorgaande studies vinden we geen positief effect op de werkgelegenheid of de deelname aan onderwijs. Een plausibele verklaring voor dit verschil is dat de hervorming van kracht werd toen de Grote Recessie net was begonnen, een periode waarin het vooral voor jongeren moeilijk was om werk te vinden. Bedacht moet ook worden dat we een groep jongeren analyseren waarvoor het volgen van onderwijs doorgaans geen optie meer is. Dit suggereert dat verplichte activeringsprogramma's en werk-leertrajecten voor deze jongeren minder effectief zijn in het terugdringen van het aantal NEET's tijdens een recessie.

## LITERATUUR

- Bell, D. en D. Blanchflower (2011) Young people and the Great Recession. *Oxford Review of Economic Policy*, 27(2), 241–267.
- Blundell, R., M.C. Dias, C. Meghir en J. van Reenen (2004) Evaluating the employment impact of a mandatory job search program. *Journal of Public Economics*, 119(1), 249–275.
- Cammeraat, E., E. Jongen en P. Koning (2017) Preventing NEETs during the Great Recession: the effects of a mandatory activation program for young welfare recipients. CPB Discussion Paper, 365.
- Hernæs, Ø., S. Markussen en K. Røed (2017) Can welfare conditionality combat high school dropout? *Labour Economics*, 48, 144–156.
- Kluve, J. (2014) Youth labor market interventions. IZA World of Labor, 2014:106.
- Leenheer, J., H. Adriaens en J. Mulder (2011) Evaluatie Wet investeren in jongeren, 12 september. CentERdata.
- Persson, A. en U. Vikman (2010) Dynamic effects of mandatory activation of welfare participants. IFAU Working Paper, 2010:6.

## In het kort

- ▶ De Wet investeringen in jongeren (WIJ) leidde tijdelijk tot minder jongeren in de bijstand.
- ▶ De WIJ leidde echter niet tot een stijging van het aantal jongeren dat werkt of onderwijs volgt.
- ▶ Verplichte activeringsprogramma's voor jongeren in de bijstand lijken niet effectief tijdens een recessie.



# Minder concurrentie door Lelystad Airport

Door vluchten te verplaatsen van Schiphol naar het veertig kilometer verderop gelegen Lelystad krijgt Schiphol de ruimte om zijn routenetwerk uit te breiden. De keerzijde van zo'n verplaatsing is dat de concurrentie tussen de luchtvaartmaatschappijen flink kan dalen.

**CHRISTIAAN BEHRENS**

Universitair docent aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU) en onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek

**MARK LIJESSEN**

Universitair docent aan de VU

Met de uitbreiding van het vliegveld Lelystad ontstaat er ruimte om Schiphol te ontlasten, omdat vluchten naar Lelystad verplaatst kunnen worden. Zo'n verplaatsing is voor luchtvaartmaatschappijen echter een gevoelig punt. KLM meent dat het overhevelen van vluchten naar Lelystad de samenhang in hun netwerk zou kunnen schaden, en ziet Lelystad vooral als een luchthaven voor 'anderen'. Die anderen, hoofdzakelijk 'prijzvechters' oftewel *low cost carriers*, zien daarin een poging van KLM om de concurrentie buiten de deur te houden, zoals Gunther Hofman, topman van TUI fly, suggereerde in een interview in *Het Financieele Dagblad* van 5 september 2017.

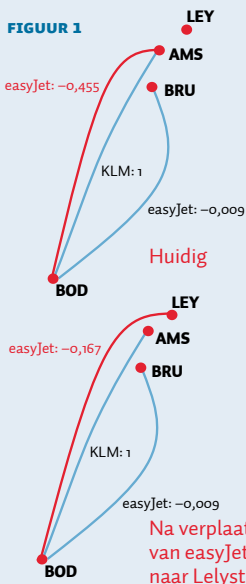
Het is hoe dan ook duidelijk dat het verplaatsen van vluchten van Schiphol naar Lelystad kan leiden tot veranderingen in de concurrentieverhoudingen tussen luchtvaartmaatschappijen. Een vlucht vanaf Lelystad is eenvoudigweg niet hetzelfde als een vlucht vanaf Schiphol. Verhuizing leidt er dus toe dat producten gedifferentieerder worden, waardoor de concurrentie tussen die vluchten afneemt.

In dit artikel brengen we de omvang van die effecten in kaart. Aan de hand van het recent gepubliceerde onderzoek van Lijesen en Behrens (2017) worden hier de mogelijke effecten getoond wanneer lowcostcarriervluchten naar Lelystad zouden worden verplaatst. Hiervoor worden als voorbeeld de routes Amsterdam–Bordeaux, Amsterdam–Berlijn, Amsterdam–Milaan en Amsterdam–Istanbul gebruikt.

**AFSTAND EN CONCURRENTIE IN DE LUCHTVAART**

Het besef dat er verband is tussen concurrentie en afstand bestaat al sinds 1929, toen Harold Hotelling de afstand tussen winkels metaforisch gebruikte voor productdifferentiatie. Die relatie tussen concurrentie en afstand zie je ook in de

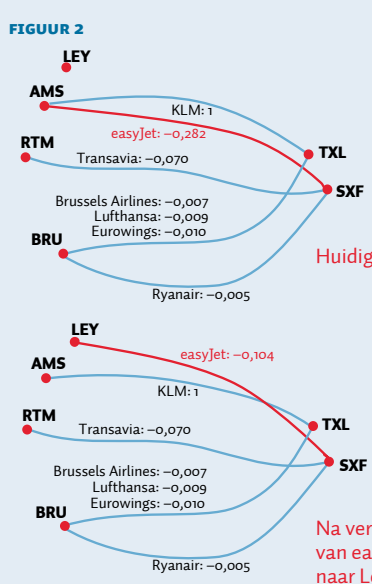
FIGUUR 1



**Vluchten naar Bordeaux**

Amsterdam–Bordeaux wordt gevlogen door easyJet en KLM. EasyJet vliegt ook van Zaventem naar Bordeaux (BOD), dat tot dezelfde markt gerekend kan worden. Rondom Bordeaux liggen weliswaar nog enkele andere luchthavens, maar die worden niet bediend vanuit Schiphol of nabijgelegen luchthavens. Het is dus een markt met twee aanbieders, die in totaal drie alternatieven bieden. Wanneer de easyJet-vluchten naar Bordeaux voortaan vanaf Lelystad zouden plaatsvinden, wordt KLM de enige luchtvaartmaatschappij die Bordeaux vanaf Schiphol bedient. Het negatieve effect op de concurrentie is aanzienlijk: de maraktrresponsmaatstaf stijgt van 0,54 (1-0,455-0,009) naar 0,82 (1-0,167-0,009). Als easyJet nu de enige maatschappij is die Bordeaux vanaf Lelystad zou bedienen, neemt de concurrentie voor deze maatschappij ook af. Het effect is echter kleiner omdat de maatstaf al vóór de uitplaatsing een stuk hoger is.

FIGUUR 2



**Vluchten naar Berlijn**

Bij Amsterdam–Berlijn is het aantal alternatieven groter. Vanuit Amsterdam vliegt KLM op Berlijn Tegel (TXL) en easyJet op Berlijn Schönefeld (SXF). Laatstgenoemde luchthaven wordt ook bediend vanaf Rotterdam (Transavia) en Zaventem (Ryanair), terwijl Zaventem–Berlijn Tegel aangeboden wordt door Brussels Airlines, Lufthansa en Eurowings. Verplaatsen van de vlucht van easyJet heeft een bescheiden effect op deze markt. Dat komt omdat er maar één vlucht wordt uitgeplaatst, die nu al naar een andere luchthaven vliegt en dus al een onvolkomen substitueert is.

luchtvaart, met name in de concurrentie tussen luchthavens onderling. Studies naar luchthavenconcurrentie laten zien dat het aanbod aan bestemmingen en de bereikbaarheid van de luchthaven belangrijke factoren voor de consumenten zijn om voor een bepaalde luchthaven te kiezen (Hess et al., 2007; Ishii et al., 2009; Pels et al., 2000; 2009).

De concurrentie tussen luchthavens is dus mede afhankelijk van wat de aldaar concurrerende luchtvaartmaatschappijen te bieden hebben. Een belangrijke vraag is dan in hoeverre een vlucht tussen bijvoorbeeld Eindhoven en Barcelona Girona een *imperfect substituu*t is voor een vlucht van Amsterdam naar Barcelona El Prat. Lijesen en Behrens (2017) tonen aan dat zulke vluchten inderdaad met elkaar kunnen concurreren indien de twee vertrekluchthavens niet te ver uit elkaar liggen, en de twee aankomstluchthavens ook niet. Uit de empirische analyse in Lijesen en Behrens (2017) volgt dat de afstand tussen de twee vertrekluchthavens en de twee aankomstluchthavens onderling hemelsbreed 158 kilometer mag bedragen. Is deze groter dan zal een luchtvaartmaatschappij niet meer reageren op veranderingen in het aanbod van andere maatschappijen. Dat betekent dat een vlucht van Brussel Zaventem naar een bepaalde bestemming nog net concurrerend is met een vlucht van Amsterdam naar diezelfde bestemming.

Wat betreft Lelystad is nu het voornemen om er 'vakantievluchten' uit te gaan voeren. Het gaat daarbij om vluchten op routes met weinig transferpassagiers, met uitzondering echter van vluchten van en naar hoofdsteden.

Luchtvaartmaatschappijen kunnen niet aangewezen of gedwongen worden om hun vluchten naar Lelystad te verplaatsen, maar moeten daartoe overgehaald worden.

## ANALYSE

Aan de hand van vier routes – naar Bordeaux, Berlijn, Milaan en Istanbul – analyseren we het effect op de concurrentieverhoudingen van de vluchtverplaatsing naar Lelystad. We veronderstellen daarbij dat netwerkcarriers blijven opereren vanaf Schiphol en dat low cost carriers hun vluchten zullen gaan verplaatsen.

Onze analyse is gericht op het meten van de zogenaamde marktrespons, die aangeeft hoe het totale aanbod verandert in reactie op een capaciteitsverandering bij één aanbieder. De marktrespons is gelijk aan 1 plus de som van de reacties van alle andere aanbieders. De reacties van de andere aanbieders worden gegeven met een negatief getal en de marktrespons ligt dan ook tussen 0 (veel concurrentie) en 1 (geen concurrentie). We baseren de reacties van de andere aanbieders op de schatting van Lijesen en Behrens (2017).

De marktrespons meet in hoeverre concurrenten op elkaar reageren. In het extreme geval van volledig vrije mededinging zal elke vermindering van het aanbod door een maatschappij geheel worden opgevangen doordat concurrenten hun aanbod uitbreiden, terwijl er in het geval van een monopolie helemaal niet gereageerd wordt. Deze respons hangt, behalve van de afstand tussen de luchthavens, ook af van het type maatschappij – grote, intercontinentale luchtvaart-

## Schattingen voor vier routes

We onderzoeken de effecten van het uitplaatsen van de vluchten van low cost carriers aan de hand van de reactieparameters uit Lijesen en Behrens in de huidige situatie (de linkerfiguren) en na uitplaatsing (de rechterfiguren). Het gaat hier om de reactieparameter op een marginale capaciteitsuitbreiding van de KLM. De reactieparameter is gebaseerd op een empirisch model van Lijesen en Behrens (2017) dat is geschat met reactieparameters voor verschillende typen carriers,

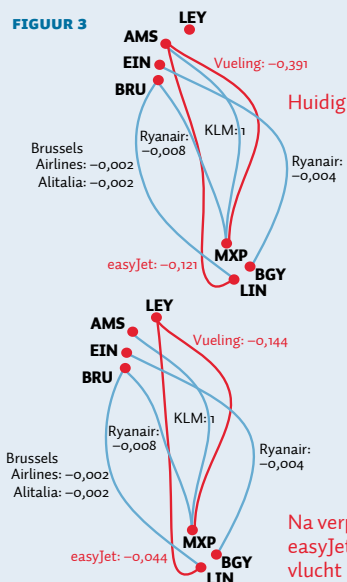
zoals bijvoorbeeld low-cost- en netwerk-carriers, en dat rekening houdt met verschillen in de route en het aantal aanbieders.

De reactieparameter van een low cost carrier op een marginale capaciteitsuitbreiding van een netwerkcarrier is  $-0,531$ . Dit betekent dat als de KLM op een bepaalde route een stoel meer aanbiedt, een LCC dan op dezelfde route een halve stoel minder aanbiedt. Is de route echter niet gelijk, bijvoorbeeld omdat er vanaf een andere

vertrekluchthaven wordt gevlogen, dan wordt de  $-0,531$  aangepast voor de afstand tussen de twee vertrekluchthavens en die tussen de twee aankomstluchthavens. Ook is er nog een technische correctie voor het aantal aanbieders, waardoor op bijvoorbeeld de route Amsterdam–Bordeaux de directe reactie op dezelfde route door easyJet niet gelijk is aan  $-0,531$ , maar aan  $-0,455$ . De totale marktrespons in tabel 1 is de som van alle individuele airlineresponses.

KADER 1

FIGUUR 3

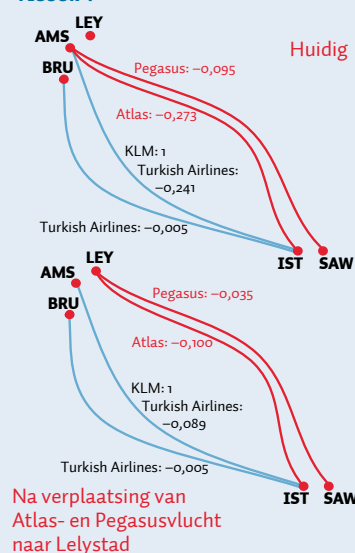


## Vluchten naar Milaan

Voor de route Amsterdam–Milaan zien we een groot aantal alternatieven. Zowel KLM als Vueling vliegt vanuit Amsterdam op Malpensa (MXP), en easyJet op Linate (LIN). Ryanair vliegt van Eindhoven naar Bergamo (BGY), en vanuit Zaventem vliegen Brussels Airways en Alitalia op Linate en Ryanair op Malpensa.

Als de Vuelingvlucht naar Malpensa en de easyJetvlucht naar Linate worden uitgeplaatst, stijgt de marktresponsmaatstaf met 68 procent van 0,47 naar 0,80. In absolute omvang is het effect op de vlucht naar Malpensa groter, omdat deze vlucht dezelfde bestemming heeft als de KLM-vlucht.

FIGUUR 4



## Vluchten naar Istanbul

Op de markt voor vluchten tussen Amsterdam en Istanbul is de rol van alternatieve luchthavens relatief klein. Drie maatschappijen (KLM, Turkish Airlines en Atlas) vliegen van Schiphol naar Istanbul Atatürk (IST), Pegasus Airlines vliegt van Schiphol naar Istanbul Sabiha Gökçen (SAW), en Turkish Airlines vliegt van Zaventem naar Istanbul Atatürk.

Ook op de relatie Amsterdam–Istanbul worden twee vluchten uitgeplaatst: een vlucht uitgevoerd door Atlas naar dezelfde luchthaven in Istanbul, Atatürk, en de andere vlucht uitgevoerd door Pegasus naar de tweede luchthaven van Istanbul. Omdat KLM na uitplaatsing niet de enige aanbieder tussen Schiphol en Atatürk wordt, is er na uitplaatsing van de lowcostcarriervluchten meer concurrentie dan in de vorige analyses. Het effect van uitplaatsing is echter gelijk.

## Effecten van uitplaatsing van vluchten naar Lelystad

TABEL 1

	Marktrespons voor KLM			Marktrespons voor uitgeplaatste lowcostcarrier		
	Huidig	Na	Toename in procenten	Huidig	Na	Toename in procenten
Bordeaux	0,54	0,82	54	0,80	0,93	16
Berlijn	0,62	0,79	29	0,77	0,91	18
Milaan	0,47	0,80	68	0,79	0,84	7
Istanbul	0,39	0,62	60	0,69	0,84	22

maatschappijen reageren vanwege hun hele netwerk minder sterk op lokale marktontwikkelingen dan lowcostcarriers.

Een afbakening van de marktrespons in 'weinig' of 'veel' is lastig te objectiveren. De maatstaf kan echter als volgt geïnterpreteerd worden. Als er maar één aanbieder is, is de maatstaf 1 en werkt een verandering van het aanbod van die maatschappij een-op-een door in de verandering van het eigen aanbod. In zo'n geval zou een monopolist ervoor kunnen kiezen het aanbod te verlagen om zo de vraagprijs te kunnen verhogen. Als er meerdere concurrerende aanbieders zijn, leidt een aanbodsverlaging van één maatschappij tot een aanbodsverhoging bij de andere maatschappijen. De marktrespons is dan kleiner en de mogelijkheden om de prijzen eenzijdig te beïnvloeden beperkter.

### EFFECTEN OP DE CONCURRENTIE

Kader 1 beschrijft de effecten per uitplaatsing voor de vier routes en tabel 1 vat deze resultaten samen. Verplaatsing van de lowcostcarriervluchten van Schiphol naar Lelystad zal leiden tot een aanzienlijke toename van de marktmacht voor de achterblijvers op Schiphol. Het effect op de marktmacht van KLM, die concurrenten ziet verhuizen, bedraagt in alle hier besproken gevallen tientallen procenten. Het gaat hier om een overgang van een duopolistische naar een bijna-monopolistische marktform. Ook de marktmacht van de luchtvaartmaatschappijen die verplaatsen neemt toe, maar in mindere mate dan die van de achterblijvers.

De gevonden resultaten zijn niet per se representatief of definitief, maar een eerste schets op basis van een ad-hoc-selectie van routes en een aantal eenvoudige aannames. Zo'n aanname is bijvoorbeeld dat het totale aantal vluchten niet verandert. Hierdoor wordt de ruimte die uitplaatsing biedt op Schiphol voor nieuwe vluchten niet meegenomen, en ook de mogelijkheden niet die de opening van Lelystad biedt voor nieuwe concurrenten. Desondanks geven de resultaten wel een beeld van de omvang van de te verwachten effecten op basis van Lijesen en Behrens (2017), en die is aanzienlijk.

### DISCUSSIE

Niet op alle routes zullen effecten optreden, maar de omvang van de effecten die wél worden waargenomen, geeft echter aanleiding om dieper op de materie in te gaan. Met een nauwkeurige inschatting van de te verwachten effecten op de concurrentie kunnen ook de gevolgen voor de passagiers, de luchtvaartmaatschappijen, de luchthavens en de netwerkqualiteit bekeken worden. Bij het maken van deze inschatting moet er rekening gehouden worden met een eventuele fasering van de verplaatsing van vluchten, omdat het nog niet zeker is dat de capaciteit van de luchthaven Lelystad direct na openstelling voor lijndiensten toereikend is, en moet er ook onderscheid gemaakt worden tussen zomer- en winterdienstregeling.

Bij dit aanvullende onderzoek dient ook gekeken te worden naar de verschillende beleidsopties aangaande de uitplaatsing. Omdat verplaatsingen op vrijwillige basis moeten gebeuren, moeten er bij deze opties selectieve prikkels gegeven worden aan vliegtuigmaatschappijen die waarschijnlijk tot verplaatsing bereid zijn, dus vooral de lowcostcarriers.

Het ligt daarbij voor de hand om de effecten te onderzoeken van prikkels gericht op het verplaatsen van vluchten naar bestemmingen die op dit moment door één maatschappij bediend worden. Op die vluchten ontbreekt de concurrentie, en heeft uitplaatsing dus ook geen invloed op mogelijke concurrentieverhoudingen. Prikkels gericht op het verplaatsen naar Lelystad van alle aanbieders op een bestemming beïnvloeden de concurrentieverhoudingen ook niet. Ook is het in stand houden van de prikkel die de ruimte biedt om weer terug te keren op Schiphol belangrijk. De dreiging van (her)toetreding van nieuwe maatschappijen kan de gevolgen van de toename van marktmacht voor de achterblijvers inperken. Met deze elementen kan dan een gedegen afweging gemaakt worden over de gewenste vormgeving van de verdeling van de vluchten over Schiphol en Lelystad.

### In het kort

- ▶ Verplaatsing van vakantievvluchten naar Lelystad kan resulteren in meer marktmacht voor luchtvaartmaatschappijen.
- ▶ Verplaatsing kan op sommige bestemmingen zowel voor de uitgeplaatste als de achterblijvende maatschappijen leiden tot bijna-monopolies.

### LITERATUUR

Hess, S., T. Adler en J.W. Polak (2007) Modelling airport and airline choice behaviour with the use of stated preference survey data. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 43(3), 221–233.

Het Financieele Dagblad (2017) TUI laat zich niet naar Lelystad dwingen. *Het Financieele Dagblad*, 5 september.

Hottelling, H. (1929) Stability in competition. *The Economic Journal*, 39(153), 41–57.

Ishii, J., S. Jun en K. Van Dender (2009) Air travel choices in multi-airport markets. *Journal of Urban Economics*, 65(2), 216–227.

Lijesen, M. en C. Behrens (2017) The spatial scope of airline competition. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 99, 1–13.

Pels, E., P. Nijkamp en P. Rietveld (2000) Airport and airline competition for passengers departing from a large metropolitan area. *Journal of Urban Economics*, 48(1), 29–45.

Pels, E. N. Njegovan en C. Behrens (2009) Low-cost airlines and airport competition. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 45(2), 335–344.

UITEENZETTING

# Negatieve inkomstenbelasting is inefficiënt instrument

Voorstanders zien een negatieve inkomstenbelasting als vervanging voor het systeem van sociale zekerheid. Een dergelijke vorm van inkomensondersteuning is echter, net als een basisinkomen, lastig financierbaar en kan bovendien leiden tot onbedoelde gedragseffecten. Er zijn betere en goedkopere alternatieven.

**ALFRED KLEINKNECHT**  
Emeritus-hoogleraar  
aan de Vrije Universiteit Amsterdam  
en de Technische Universiteit Delft

**D**e Vereniging Basisinkomen propageert in Nederland al vele jaren het idee van een onvoorwaardelijk basisinkomen. Meer recent heeft Rutger Bregman het idee opnieuw krachtig verwoord: geef iedere burger van Nederland een vast bedrag per maand, zonder inkomens- of vermogenstoets, en zonder enige tegenprestatie (zoals bijvoorbeeld sollicitatieplicht) (Bregman, 2013).

Indien men in 2016 voor alle Nederlanders vanaf achttien jaar een basisinkomen van 972 euro per maand – de bijstandsnorm voor alleenstaanden – had ingevoerd zou dit, na aftrek van besparingen op overheidsuitgaven, 107 miljard euro kosten, ongeveer 43 procent van de rijksbegroting (Kleinknecht et al., 2016).

Dit lijkt praktisch onuitvoerbaar, want de netto extra uitgaven van 107 miljard voor een basisinkomen kunnen onmogelijk door een verhoging van de belasting- en premiedruk met 43 procent worden opgebracht, alleen al vanwege de internationale belastingconcurrentie. Een alternatief zou zijn om 43 procent van de rijksbegroting weg te bezuinigen, wat een dermate forse versobering van de publieke dienstverlening zou betekenen dat burgers in opstand zouden kunnen komen. Vermoedelijk zal men in de beleidspraktijk voor een minder hoog basisinkomen kiezen; dit impliceert dat het sociaal minimum in Nederland wordt verlaagd. Deze optie maakt het basisinkomen interessant voor mensen die vinden dat de Nederlandse verzorgingsstaat te genereus is.

Recent kwam Rutger Bregman met een goedkoper concept: een negatieve inkomstenbelasting (NIB) (Bregman, 2017). Een NIB komt erop neer dat de Belastingdienst een compenserend bedrag uitkeert zodra geconstateerd is dat men een inkomen heeft dat zich beneden een bepaalde grens bevindt. Stijgt het inkomen, dan wordt het

NIB (stapsgewijs) afgebouwd. Helaas laat Bregman onbenoemd waar die grens (of de grenzen) liggen. Het blijft ook onduidelijk wie precies rechthebbend is: iedereen die in Nederland leeft of alleen mensen met de Nederlandse nationaliteit? Alle mensen of alleen mensen met een baan? Indien men voor het laatste kiest, kan zich het verschijnsel voordoen dat er ineens heel veel mensen een hele kleine deeltijdbaan nemen, teneinde van de NIB te profiteren.

Het voorstel van Bregman blijft op de genoemde punten te vaag om de financiële consequenties modelmatig door te kunnen rekenen. Het moge wel duidelijk zijn dat een NIB goedkoper uitpakt dan een basisinkomen, aangezien het slechts aan lagere, en eventueel ook aan middeninkomens betaald wordt. Wel zit hier ook een belangrijk nadeel aan ten opzichte van een onvoorwaardelijk basisinkomen: indien een laagverdiener meer gaat verdienen, dan werkt de afbouw van de NIB als een progressieve belasting, waardoor meer werken netto minder oplevert. Dit heeft lastig in te schatten consequenties voor de participatie van lagerbetaalden. Voor het overige gelden voor de NIB punten van kritiek die ook bij een basisinkomen zonder inkomstenstoets gelden. Deze komen hieronder aan de orde. Als conclusie schets ik een goedkoper en doelmatiger alternatief.

## EEN ONE-SIZE-FITS-ALL-BENADERING

Een NIB komt dicht bij de huidige praktijk van de sociale bijstand, voor zover het recht op en de hoogte van de NIB afhankelijk zijn van iemands inkomen. Het wezenlijke verschil is de afwezigheid van verplichtingen jegens de gemeenschap, zoals een sollicitatieplicht. Een ander verschil is dat het huidige systeem allerlei soorten maatwerk voor specifieke probleemgroepen mogelijk maakt, terwijl men met de NIB bureaucratiekosten probeert te besparen door een *one-size-fits-all*-aanpak. Hier zit een zwakte van het concept.

Een overheid die een NIB of een basisinkomen uitkeert, gedraagt zich als een tuinman die in een hete zomer het schaarse gietwater met een grote sproeier gelijkmatig over de hele tuin uitgiet. Dit terwijl de moerasplanten veel meer water nodig hebben dan de cactussen. De NIB behandelt iedereen strikt gelijk, terwijl bijvoorbeeld chronisch zieken of alleenstaande ouders meer nodig hebben dan gezonde alleenstaanden.



### VERLIEZERS VAN DE MODERNISERING

Voorstanders van een basisinkomen en een NIB verwijzen dikwijls naar de komst van een *Second Machine Age*: door technologische vooruitgang en automatisering dreigt er een permanente technologische werkloosheid. Een hoge technologische dynamiek zou zich onder andere moeten uiten in hoge groeivoeten van de arbeidsproductiviteit (ofwel: in groei van het bruto binnenlands product per arbeidsuur). In de praktijk zien we echter dat de afgelopen tien tot vijftien jaar de groeivoeten van de arbeidsproductiviteit in de VS, Japan en West-Europa juist sterk gedaald zijn (Kleinknecht, 2016). Dit geeft voeding aan techniekpessimisten. Zo argumenteert Gordon (2016) dat het technologische potentieel van IT in historisch perspectief nogal bescheiden is en dat de Amerikaanse IT-industrie over haar hoogtepunt heen is: Silicon Valley boekt afnemende meeropbrengsten.

## Een negatieve inkomstenbelasting past goed bij een terugtrekkende overheid die het sociale minimum wil verlagen

Een aanvullende verklaring voor de trage diffusie van automatiseringstechnologie en de geringe productiviteitsgroei ligt in de negatieve effecten van de – door veel neoklassieke economen vurig bepleite – flexibilisering van arbeidsmarkten (Vergeer en Kleinknecht, 2014). Anders dan de aanhangers van een basisinkomen vrezen, komt er dus geen inferno op de arbeidsmarkt. Integendeel, de lage productiviteitsgroei is juist gunstig voor de banengroei.

Los van het vraagstuk van de technologische werkloosheid is het overigens onomstreden dat er op de arbeidsmarkt groepen zijn met een hardnekkig hoge werkloosheid. De vraag is echter of deze groepen geholpen zijn met het simpelweg verstrekken van geld. Het geld zou ook kunnen dienen voor het financieren van verslavingsgedrag, zoals drugs en computergames; gedragseconomen plaatsen niet voor niets kritische kanttekeningen bij de veronderstelling van rationeel keuzegedrag in de neoklassieke theorie: mensen maken veelal géén rationele keuzes. Ook aanhangers van een NIB of basisinkomen zouden zich hier iets van mogen aantrekken: iets minder liberaal vertrouwen in de zelfredzaamheid van mensen is wel zo realistisch.

Ten tweede mag het belang van betaald werk niet worden onderschat. Werk is bepalend voor iemands identiteit, zorgt voor sociaal contact, waardering en zelfrespect, en is daarmee een belangrijk middel voor sociale cohesie. Niet voor niets wordt er een beroep op werkgevers gedaan om aparte banen te creëren voor arbeidsongeschikten. Een NIB is in feite een louter financiële maatregel: men verstrekt een soort van ‘verrek-niet-premie’ en heeft vervolgens een moreel excuus om de handen van kansarmen af te trekken en hen definitief van werk uit te sluiten.

### INDIVIDUELE AUTONOMIE

Bregman lijkt zich tot het concept van een NIB aange trokken te voelen door het idee dat dit de autonomie van het individu bevordert. Mensen zijn in een *samenleving* echter nooit autonoom: we blijven er altijd van afhankelijk dat anderen de treinen laten rijden, voor schoon drinkwater zorgen of de vuilnis ophalen. Dit soort dingen kan niet aan spontaan vrijwilligerswerk van ontvangers van een basisinkomen worden overgelaten. Bovendien staat tegenover iedere euro die als NIB wordt uitgekeerd een euro belastingheffing. Iedere uitkering is afhankelijk van politiek draagvlak en de bereidheid van mensen om belasting af te dragen. Een volgend kabinet kan de NIB zomaar verlagen of afschaffen.

### DE ONDERHANDELINGSPOSITIE VAN ARBEID

Een NIB zal bij hogere inkomens geen gedragsreacties oproepen. Jongen et al. (2014) argumenteren dat de participatie van laaggeschoolden – en dan vooral van laaggeschoolde vrouwen – gevoelig is voor financiële prikkels. Zij verwachten dan ook dat na invoering van een NIB of basisinkomen vooral laaggeschoolde vrouwen zich gedeeltelijk uit de arbeidsmarkt zullen terugtrekken.

Een basisinkomen of een NIB kan dus onbedoeld een *aanrechtssubsidie* worden. Een extra nadeel van een NIB ten opzichte van een basisinkomen is bovendien dat het voor laaggeschoolden interessant wordt om strategisch gedrag te vertonen: ze kunnen bijvoorbeeld voor kleine deeltijdbanen kiezen, waar ze zo veel verdienen dat ze net niet op hun NIB gekort worden. Werken zij meer, dan werkt de stapsgewijze afbouw van de NIB net als een progressieve belastingheffing waardoor extra werkuren netto weinig opleveren.

De geringere participatie kan het arbeidsaanbod doen verkrappen, zodat laaggeschoolden meer onderhandelingsmacht krijgen. Deze verbetering heeft echter een hoge prijs, gezien de al genoemde immateriële waarde van werk en het functioneren van de NIB als aanrechtssubsidie; is het wel ethisch verantwoord om grote groepen mensen duurzaam van werk uit te sluiten? Bovendien nemen door minder participatie de belastinginkomsten van het Rijk af en moet het Rijk aan de non-participanten meer NIB uitkeren. Zo ontstaat er een dubbele druk op de overheidsfinanciën die de betaalbaarheid, en mogelijk het politiek draagvlak, van een NIB uitholt.

### GEDRAGSEFFECTEN BIJ WERKGEVERS

Bij werkgevers kan na invoering van een NIB de morele druk verminderen om arbeidsplaatsen voor gehandicapten of andere probleemgroepen in te richten, want zij hebben immers een NIB. Bovendien is het bij cao-onderhandelingen gebruikelijk om over *nettosalarissen* te praten. Daardoor ontstaat na invoering van een NIB druk om laaggeschoolden beneden het minimumloon te betalen, aangezien het wettelijk kader van het minimumloon geen basis meer heeft indien het inkomen met een NIB toch wordt aangevuld tot een bestaansminimum.

Betaling beneden het minimumloon verbetert de concurrentiepositie van het bedrijf, terwijl de werknemer er weinig last van heeft, vanwege de compenserende uitkering. Dat komt erop neer dat slecht geleide bedrijven kunstmatig

in leven worden gehouden door subsidies uit de algemene belastingmiddelen. Dit is domweg slecht structuurbeleid.

### BESPAREN OP BUREAUCRATIE

Een basisinkomen en een NIB hebben de charme van de administratieve eenvoud. Toch vallen de besparingen op bureaucratiekosten iets tegen. De totale overheadkosten van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel voor werk en inkomen bewegen zich in de orde van grootte van drie miljard euro per jaar (Cebeon, 2010). Als bij invoering van een NIB niet alle activiteiten om uitkeringsontvangers naar werk te begeleiden en niet alle bovenminimale uitkeringen van de werknemersverzekeringen worden afgeschaft, is daar maar een klein deel van te besparen. Namelijk dat voor het inkomen deel van de algemene bijstand, dat voor de ANW en dat voor de AOW. Daar staan wel extra uitvoeringskosten voor de NIB tegenover. Volgens onze berekeningen (Kleinknecht et al., 2016) zouden deze kosten bij invoering van een basisinkomen met ruim een half miljard kunnen dalen. Bij een NIB zou deze besparing iets lager kunnen uitvallen, aangezien de overheid een inkomensstoets moet uitvoeren.

Tegenover de besparing op bureaucratie staat dat de one-size-fits-all-benadering tot substantiële extra uitgaven leidt, mede omdat het NIB ook aan mensen wordt verstrekt die het niet nodig hebben. Zo leven er in Nederland 1,6 miljoen mensen tussen de 15 en 65 jaar die niet werken, niet solliciteren en ook geen opleiding volgen. Vermoedelijk leven zij van inkomsten van familieleden of van vermogen. Stel dat men aan deze groep volgens de bijstandsnorm een NIB van 972 euro per maand zou uitkeren, dan zou dat de belastingbetaler 18,7 miljard euro per jaar kosten, terwijl deze mensen niet eens om een uitkering hebben gevraagd. Het uitkeren van belastinggeld aan mensen die dit niet nodig hebben, ondersteunt beeldvorming omtrent spilzuchtige en ondoelmatige overheden, en ondergraaft bovendien de belastingmoraal.

Ten slotte is het niet uit te sluiten dat na invoering van een NIB zal blijken dat er schrijnende gevallen zijn, zoals alleenstaande ouders of chronisch zieken, voor wie de NIB te laag is. Dit vraagt dan weer om maatwerk-oplossingen die ten koste gaan van de charme van de eenvoud.

### GOEDKOPER EN DOELMATIGER ALTERNATIEF

Als men bang is dat er mensen als gevolg van automatisering uitzichtloos in de bijstand terecht komen, zijn er gerichtere oplossingen dan het rondstrooien van (veel) geld via een basisinkomen of een NIB mogelijk. Zo zou men uitkeringsgerechtigden het recht kunnen geven om een baan tegen het minimumloon te claimen bij gemeente, provincie of Rijksoverheid (Mitchell en Muysken, 2010; Klosse en Muysken, 2011). We spreken dan over ‘basisbanen’, ofwel over de overheid als *employer of last resort*. Anders dan bij de Melkert-

banen wordt er voor basisbanen strikt het minimumloon aangehouden. Daardoor houden mensen een prikkel om werk in de marktsector te blijven zoeken, waar de caolonen meestal hoger liggen. Ook worden er, anders dan bij de Melkertbanen, geen eisen gesteld aan de uitstroom naar regulier werk. Dit laatste lijkt rechtvaardig, aangezien deze banen door de zwakste sollicitanten worden bezet.

Aangezien de overheid toch al de sociale uitkering, van ongeveer 11.670 euro per jaar, kwijt is, zijn de extra kosten van een ophoging naar het minimumloon te overzien: afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden kost dit meestal iets minder dan 8.000 euro per persoon per jaar extra. Stel dat iemand die in de bijstand niet productief was, in een basisbaan een toegevoegde waarde van 8.000 euro per jaar weet te produceren, dan verdienen deze meerkosten zich al terug. Stijgt de productiviteit boven de 8.000 per jaar, dan is er sprake van maatschappelijke winst. Daar komt bij dat iemand met een baan weer maatschappelijk meetelt, een bijdrage aan de kwaliteit van de publieke sector levert, en verlost is uit de regelgeving rond de bijstand.

Stel dat 300.000 van onze uitkeringsgerechtigden van de aangeboden optie gebruik zouden maken, dan kost hun ophoging van bijstand naar minimumloon 2,4 miljard euro per jaar. Tel daar eenzelfde bedrag aan overheadkosten bij op, dan kost dit nog altijd minder dan één procent van ons nationaal inkomen. Dit is begrotingstechnisch best te doen, mits men het politiek wil.

### LITERATUUR

- Bregman, R. (2013) *Waarom we iedereen gratis geld moeten geven*. Artikel te vinden op [www.decorrespondent.nl](http://www.decorrespondent.nl), 14 oktober.
- Bregman, R. (2017) *Zo maken we het basisinkomen werkelijkheid*. Artikel te vinden op [www.decorrespondent.nl](http://www.decorrespondent.nl), 15 november.
- Cebeon (2010) *Uitvoeringskosten gemeenten en UWV*. Eindrapport, 503010-004.
- Gordon, R.J. (2016) *The rise and fall of American growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Dekker (2014) *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*. CPB Policy Brief, 2015/02.
- Kleinknecht, A. (2016) *Weinig innovatie, veel banen!*. ESB, 101(4742), 662.
- Kleinknecht, A., J. Kok, B. Ligteringen et al. (2016) *Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan?* *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(4), 360–376.
- Klosse, S. en J. Muysken (2011) *Overheid moet geen uitkering maar werk aanbieden*. Artikel te vinden op [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl), 4 november.
- Mitchell, W. en J. Muysken (2010) *Full employment abandoned: shifting sands and policy failures*. *International Journal of Public Policy*, 5(4), 295–313.
- Vergeer, R. en A. Kleinknecht (2014) *Do labour market reforms reduce labour productivity growth? A panel data analysis of 20 OECD countries (1960–2004)*. *International Labour Review*, 153(3), 365–393.

### In het kort

- ▶ Een negatieve inkomstenbelasting komt neer op ongericht gebruik van schaars belastinggeld.
- ▶ Het instrument kan onbedoeld een ‘aanrechtsubsidie’ of een subsidie aan zwakke ondernemers worden.
- ▶ Basisbanen vormen een gerichtere oplossing voor structurele werkloosheid, die minder geld kost.

# Bijleenregeling leidt tot vreemd gedrag huizenkopers

In 2004 werd de bijleenregeling geïntroduceerd, met als doel om doorstromers op de huizenmarkt te stimuleren de overwaarde op de oude woning als eigen vermogen in te brengen in de nieuwe woning. Op grond van gekoppelde data op woning- en huishoudniveau constateren wij een nogal vreemd patroon bij deze regeling.

**MACHIEL VAN DIJK**

Wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau

**BART VOOGT**

Werkzaam bij de Autoriteit Consument & Markt

De bijleenregeling geeft een prikkel aan huizenkopers om de overwaarde op hun oude woning in een nieuwe woning te investeren. De regeling wil zeggen dat de overwaarde op de eigen woning in de nieuwe woning geïnvesteerd moet worden om recht te houden op de maximale hypotheekrenteaftrek. Deze fiscale overwaarde – die bij verkoop formeel het ‘vervreemdingssaldo eigen woning’ wordt genoemd – wordt berekend door de fiscale eigenwoningschuld (EWS), behorend bij de oude woning, in mindering te brengen op de verkoopopbrengst (kader 1). Daarom is het interessant om uit te zoeken of huizenkopers zo reageren als verwacht mag worden, en daadwerkelijk de overwaarde gebruiken om de hypotheek te verlagen.

## AANPAK

Door verschillende databronnen te koppelen, onderzoeken we hoe huizenkopers met de bijleenregeling omgaan. Sterk gesimplificeerd ziet de regeling er als volgt uit:

$$\begin{aligned} \text{Eigenwoningschuld nieuwe woning } (EWS^{\text{nieuw}}) \leq \\ \text{Koopprijs nieuwe woning } (P^{\text{nieuw}}) \\ - \text{Fiscale overwaarde } (P^{\text{oud}} - EWS^{\text{oud}}) \\ + \text{Schulden verbouwing } (V^{\text{nieuw}}) \end{aligned} \quad (1)$$

Op basis van de transactiedata van het Kadaster weten we voor welke prijs een groot aantal doorstromers hun oude woning verkocht heeft;  $P^{\text{oud}}$  is gelijk aan de nettoverkoopopbrengst van de oude woning (transactieprijs minus verkoopkosten). Daarnaast kunnen we in de inkomensstatistieken van het CBS, die gebaseerd zijn op de aangiften inkomstenbelasting van huishoudens, zien hoe groot de eigenwoningschuld was aan het einde van het kalenderjaar voorafgaand aan hun verhuizing ( $EWS^{\text{oud}}$ ). Door beide bronnen te combineren, kan er afgeleid worden hoeveel overwaarde zij (minimaal) gerealiseerd hebben op hun oude woning ( $P^{\text{oud}} - EWS^{\text{oud}}$ ).

Van de nieuwe woning is, op basis van dezelfde bronnen, bekend welke prijs ervoor is betaald;  $P^{\text{nieuw}}$  is gelijk aan de verwervingskosten van de nieuwe woning (aankoopprijs plus aankoopkosten, waaronder overdrachtsbelasting). Ten slotte weten we hoe groot de eigenwoningschuld is aan het einde van het kalenderjaar waarin de huishoudens verhuisd zijn ( $EWS^{\text{nieuw}}$ ). De kosten voor verbouwing ( $V^{\text{nieuw}}$ ) is als enige variabele niet waar te nemen in de data, maar, doordat we alle andere variabelen in vergelijking (1) kennen, is het mogelijk te reconstrueren hoe groot  $V^{\text{nieuw}}$  minimaal moet zijn geweest. En dus kunnen we voor een groot aantal doorstromers, die binnen een en hetzelfde kalenderjaar de oude woning met overwaarde verkochten en de nieuwe woning aankochten, achterhalen hoeveel geld zij extra hebben geleend voor verbetering en onderhoud van hun nieuwe woning. Vervolgens relateren we dit aan de eigenwoningschuld en de overwaarde. Dat hebben we voor de periode 2006–2013 voor ruim 87.000 huishoudens, ongeveer een derde van het totale aantal doorstromers, gedaan.

## RESULTAAT

Uit de reconstructie blijkt dat huishoudens die binnen één kalenderjaar doorstromen een  $EWS^{\text{nieuw}}$  hebben die een kleine 25.000 euro groter is dan de totale verwervingskosten minus de fiscale overwaarde. Dit ‘overschot’ aan eigenwoningschuld zou, zoals gezegd, in principe moeten zijn aangewend voor onderhoud en verbetering van de nieuwe woning ( $V^{\text{nieuw}}$ ) en is dus op zichzelf wel te verklaren.

Maar er lijkt toch meer aan de hand. De data laten namelijk ook een statistisch significante, positieve relatie zien tussen het vervreemdingssaldo en het leenbedrag dat is aangegaan voor woningonderhoud en -verbetering ( $V^{\text{nieuw}}$ ). Dat blijkt uit een regressieanalyse, gebaseerd op vergelijking (1), waarin we  $V^{\text{nieuw}}$  simpelweg hebben geregisseerd op het vervreemdingssaldo. Om daarbij de absolute bedragen van de verbouwing te corrigeren voor de waarde van de woning, hebben we alle variabelen gedeeld door de aankoopprijs van de nieuwe woning. Huishoudens met een negatief vervreemdingssaldo en huishoudens met een vervreemdingssaldo van meer dan honderd procent van de waarde van de nieuwe woning, hebben we uit de analyse gehouden. De vergelijking is als volgt:

$$\frac{\text{Schulden verbouwing}_i}{\text{Koopprijs nieuwe woning}_i} = C + \alpha \left( \frac{\text{Fiscale overwaarde}_i}{\text{Koopprijs nieuwe woning}_i} \right) + e_i \quad (2)$$

Dit artikel is, zoals alle artikelen in ESB, op persoonlijke titel geschreven

De constante C in vergelijking (2) heeft een geschatte waarde van 0,08 en is significant op eenprocentniveau. Met andere woorden, huishoudens in deze steekproef lenen volgens hun eigen aangifte gemiddeld minimaal acht procent van de verwervingskosten van hun nieuwe woning bij voor een verbouwing. Daar is, zoals eerder aangegeven, op zichzelf niets vreemds aan.

Dat ligt echter anders met de geschatte waarde van de coëfficiënt  $\alpha$ . A priori zou je verwachten dat deze coëfficiënt gelijk is aan nul. Het idee van de bijleenregeling is immers dat, ceteris paribus, één euro extra overwaarde op de oude woning leidt tot een één euro lagere eigenwoningsschuld van de nieuwe woning. Per saldo zou  $I^{nieuw}$  dus onveranderd moeten blijven als een huishouden een hoger vervreemdingssaldo realiseert.

Het kan natuurlijk wel zo zijn dat een hogere overwaarde op de woning een ruimer budget toelaat voor de nieuwe woning. Dat extra budget kan besteed worden aan zowel een hogere aankoopprijs ( $P^{nieuw}$ ) als aan een grotere verbouwing ( $I^{nieuw}$ ). Het is echter niet aannemelijk dat de *verhouding* tussen deze twee variabelen (de linkerzijde van vergelijking (2)) afhangt van de gerealiseerde overwaarde. De parameter  $\alpha$  zou dan ook niet significant af moeten wijken van nul.

Uit de schatting blijkt echter dat  $\alpha$  gelijk is aan 0,21 met een eenprocent significantieniveau. Met andere woorden: hoe groter het aandeel van de overwaarde in het totale budget voor de nieuwe woning, des te meer huishoudens er blijkbaar voor kiezen om een kwalitatief mindere woning te kopen en een groter deel van hun budget aan verbouwen uit te geven (kader 2). Dit is een opmerkelijk verband dat niet zonder meer te verklaren is.

## CONCLUSIE EN DISCUSSIE

Hoe kleiner de eigenwoningsschuld voor de nieuwe woning van doorstromers maximaal mag zijn als gevolg van de bijleenregeling, hoe meer zij aangeven geld bij te lenen voor onderhoud of verbetering van de nieuwe eigen woning. Dat verband is nogal merkwaardig. Meer overwaarde op de

oude woning verruimt weliswaar het totale budget voor de aankoop en verbouwing van een nieuwe woning, maar dit kan niet verklaren waarom, bij een gegeven totaal budget voor de nieuwe woning, een steeds groter aandeel van het totale budget besteed zou worden aan woningonderhoud en -verbetering.

Een mogelijke verklaring is dat er verschillen zijn in 'klusgeneigdheid'. Het probleem bij deze verklaring is dat de klusers in de steekproef de verbouwingen aan hun oude woning zelf hebben uitgevoerd of zelf hebben gefinancierd, terwijl ze bij hun nieuwe woning juist de verbouwing uitbesteden en met vreemd geld financieren. Een dergelijke gedragsverandering achten wij niet heel aannemelijk. De meeste overwaarde zal waarschijnlijk zijn ontstaan door stijgende huizenprijzen en door aflossingen, en niet zozeer door verbouwingen.

Een andere mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat de bijleenregeling niet door alle huishoudens altijd even goed begrepen of toegepast wordt bij het invullen van hun belastingaangiftes. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat sommige huishoudens de volledige hypothecaire schuld (en bijbehorende rentelasten) opgeven, ook al is een deel van de schuld niet daadwerkelijk aangewend voor woningonderhoud of -verbetering. Op grond van onze data kunnen wij dat echter niet nagaan.

## Rekenvoorbeeld empirisch resultaat

KADER 2

Verder bouwend op het voorbeeld in kader 1 zou het waargenomen effect van overwaarde op verbouwingen aan de nieuwe woning het volgende impliceren. Stel dat de oude EWS gelijk is aan de verkoopprijs van de oude woning van 200.000 euro. De overwaarde op de oude woning is in dat geval nihil. Op basis van onze schatting zal het huishouden dan in totaal 270.000 euro aan de nieuwe woning besteden: 250.000 euro voor de aankoop en 20.000 euro (acht procent van 250.000 euro) voor verbouwing en onderhoud. Om het effect zo helder mogelijk weer te geven, houden we vervolgens dit totale budget van 270.000 euro constant, maar veronderstellen we nu dat de oude EWS nihil is en de gerealiseerde overwaarde dus gelijk is aan 200.000 euro. Gegeven het budget van 270.000 euro zal volgens onze schatting

hetzelfde huishouden in dat geval ruim 211.000 euro aan de aankoop besteden en bijna 59.000 euro aan de verbouwing. Met andere woorden: uitsluitend als gevolg van een andere *samenstelling* van de financiering gaat dit huishouden bijna 40.000 euro extra uitgeven aan verbouwen. In het eerste geval bestaat het budget namelijk uit 0 euro eigen vermogen en 270.000 vreemd vermogen, wat resulteert in een verbouwing van 20.000 euro. In het tweede geval bestaat het zelfde budget uit 200.000 eigen vermogen en 70.000 vreemd vermogen, maar wordt er in dat geval voor bijna 60.000 euro aan de woning vertimmerd. Dankzij gedragseconomen als Richard Thaler weten we dat mensen geld uit verschillende inkomensbronnen anders besteden, maar het effect dat wij vinden zou een wel hele bijzondere vorm van 'mental accounting' zijn.

## Rekenvoorbeeld fiscale overwaarde

KADER 1

Wie zijn oude woning voor 200.000 euro verkoopt en op die woning een EWS van 150.000 euro heeft, zal de overwaarde van 50.000 euro moeten aanwenden voor de financiering van zijn nieuwe eigen woning. Dus als de nieuwe woning 250.000 euro kost, dan mag de doorstromer maximaal 200.000 euro als zijn nieuwe EWS in box 1 van de inkomstenbelasting opvoeren. Een uitzondering voor een

hogere EWS wordt gemaakt voor schulden die zijn aangegaan voor verbetering en onderhoud van de nieuwe woning. Ook deze mogen tot de nieuwe EWS worden gerekend. In bovengenoemd voorbeeld mag de EWS dus groter zijn dan 200.000 euro als het betreffende huishouden extra geld heeft geleend om bijvoorbeeld een grote verbouwing van de nieuwe woning te financieren.

## In het kort

- ▶ Overwaarde lijkt niet een-op-een tot een lagere hypotheekschuld te leiden.
- ▶ Mogelijk wordt de bijleenregeling niet altijd even goed begrepen of toegepast bij belastingaangiftes.



# Bij revolverende fondsen fungeert de overheid als bank

Door revolverende fondsen in te zetten stelt de overheid zich op als een bank. Hoe werken deze fondsen in de praktijk, en is er wel voldoende controle op?

**WOUT VERHEIJ**  
Onderzoeker bij de  
Algemene Reken-  
kamer

**NYNKE  
DE WITTE**  
Onderzoeker bij de  
Algemene Reken-  
kamer

De overheid zet steeds vaker *revolverende fondsen* in om publieke doelen te bereiken. ‘Revolverend’ betekent dat het geld weer terugkomt, liefst met rente of dividend, zodat het opnieuw kan worden ingezet – en dus biedt zo’n fonds ook de mogelijkheid om belastinggeld meerdere malen uit te geven. Dit in tegenstelling tot andere instrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft, zoals bijvoorbeeld subsidies die alleen teruggevorderd kunnen worden bij misbruik. In de praktijk zorgt een revolverend fonds ervoor dat de overheid zich opstelt als een bank. Dus in plaats van een subsidie verstrekt de overheid een lening, of neemt ze deel aan een bedrijf of een investeringsfonds.

Een revolverend fonds financiert projecten in de vorm van leningen, deelnemingen en soms garanties, rechtstreeks of via een financieringsfonds of financiële instelling. Na een bepaalde periode vloeien die middelen gedeeltelijk, geheel of met rendement terug naar het fonds. Bovendien moeten de activiteiten die gefinancierd worden voldoende financieel rendabel zijn om het fonds geheel of gedeeltelijk in stand te houden. In welke mate het fonds zichzelf in stand moet houden, hangt af van het overeengekomen percentage revolverendheid.

Om te onderzoeken hoe deze fondsen nu eigenlijk in de praktijk werken, heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar drie revolverende fondsen die worden ingezet voor privatesectorontwikkeling in ontwikkelingslanden (Algemene Rekenkamer, 2017) (figuur 1). Deze fondsen worden voor de overheid beheerd door de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO).

## VOORDELEN VAN REVOLVERENDE FONDSEN

Revolverende fondsen hebben voor de overheid een aantal voordelen. Doordat het geld diverse keren kan worden ingezet, is de potentiële impact groter dan bij een reguliere eenmalige subsidie. Twee van de door de Algemene Rekenkamer onderzochte fondsen, het Infrastructure Development Fund (IDF) en het Acces to Energy Fund (AEF), hebben eind 2015 1,8 keer het subsidiebedrag geïnvesteerd dat de minister beschikbaar stelde. In het geval van het Micro and Small Enterprise Fund (MASSIF) is het totale subsidiebedrag eind 2015 reeds 2,5 keer geïnvesteerd. Wel moet je daar een lange adem voor hebben: een brug of elektriciteitscentrale bouwen kost immers tijd, dus zo snel is die euro niet terug.

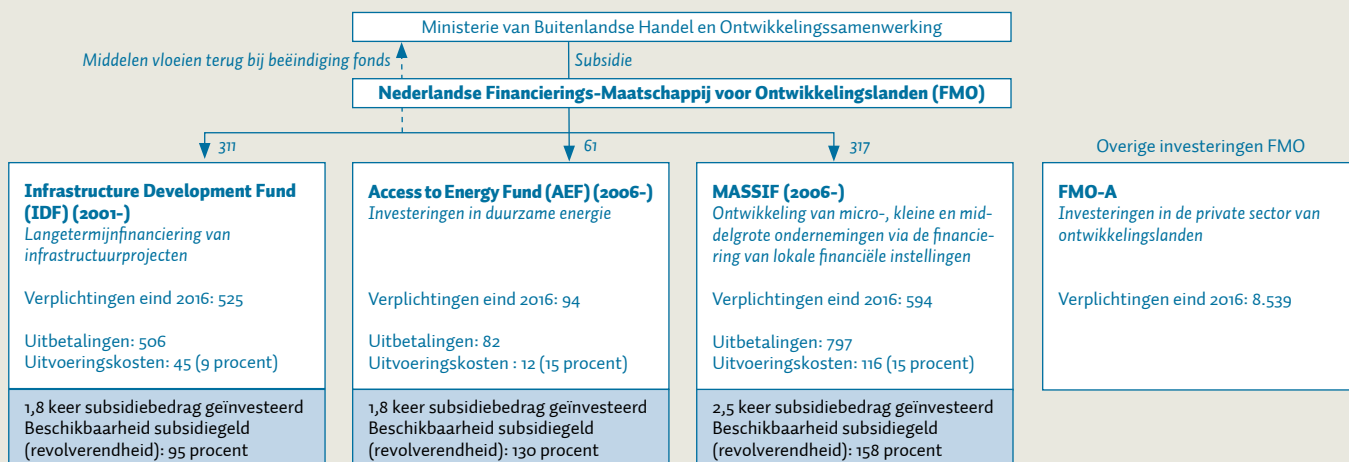
Een ander voordeel van revolverende fondsen is dat men mag aannemen dat de verantwoordelijkheid van de ontvanger voor de gefinancierde activiteit groter is dan bij een subsidie, omdat het geld moet worden terugbetaald. Toch komen niet alle investeringen terug. Sterker nog, het is vaak expliciet de bedoeling om risico te nemen. Zo is het normpercentage voor het AEF op 75 procent gezet – het ingelegde subsidiegeld moet dus voor 75 procent behouden blijven voor nieuwe investeringen – terwijl het uitgangspunt voor het IDF en MASSIF is dat elke geïnvesteerde euro weer opnieuw geïnvesteerd zou moeten worden. De beheerskosten tellen ook mee voor de berekening van de mate van revolverendheid. In de praktijk verschilt de revolveringsmate tussen de drie fondsen. Zo was eind 2016 het IDF 95 procent, het AEF 130 procent en MASSIF zelfs 158 procent revolverend. Voor MASSIF was eind 2016 dus 1,58 maal het ingelegde subsidiegeld beschikbaar.

Ook hadden de investeringen die gedaan werden in sommige gevallen een aanzienlijke katalyserende werking. Door publiek geld te investeren kan immers voor hetzelfde doel ook privaat geld worden aangetrokken. De vraag is echter welke private gelden dan meegeteld mogen worden. Beheerder FMO laat zelf alleen gekatalyseerd kapitaal meertellen als FMO ook daadwerkelijk een leidende rol heeft

Dit artikel is gebaseerd op *Algemene Rekenkamer (2017) en is, zoals alle artikelen in ESB, op persoonlijke titel geschreven*

## Geldstroom revolverende overheidsfondsen bij FMO, bedragen in miljoenen

FIGUUR 1



Noot: De onderzochte periode is in alle gevallen tot en met 2016. IDF is vanaf 2010 de voortzetting van het in 2001 opgerichte Infrastructuurfonds voor Minst Ontwikkelde Landen (Mol-fonds)

Bron: IDF, AEF en MASSIF: Algemene Rekenkamer (2017); FMO-A: FMO Annual report 2016

gespeeld bij het bijeenbrengen van de financiers en formeel een mandaat hiervoor heeft gekregen. Het ministerie rekende bij het IDF alle investeringen behalve de eigen investering mee als ‘gekatalyseerd’. Door deze manier van berekenen kwam niet alleen het gekatalyseerde vermogen van het IDF hoger uit, maar lijkt het ook of er meer mensen bereikt worden en er meer banen ondersteund zijn.

### MARKTVERSTORING

Een belangrijke voorwaarde voor projecten die gefinancierd worden uit revolverende overheidsfondsen, is dat er geen sprake van marktverstoring mag zijn; de fondsen mogen geen bestaande investeringsmogelijkheden verdringen. Uit ons onderzoek blijkt dat de drie fondsen in beheer bij FMO een hoger risicoprofiel kennen dan ‘FMO-A’, zoals men FMO minus de overheidsfondsen ook wel noemt (figuur 2). De overheidsfondsen hebben vergelijkbare uitgangspunten als FMO-A wat betreft de additionaliteit van investeringen aan de markt, maar hebben minder ambitieuze rendementseisen dan FMO-A, waarvoor de minister van Financiën als hoofdaandeelhouder het doelrendement heeft vastgesteld op 6,2 procent.

Dat veel ontwikkelingslanden niet over een goed werkende financiële markt beschikken, is wellicht geen verrassing. In Nederland marktverstoring voorkomen is lastiger, en dat is dus een belangrijk aandachtspunt voor revolverende overheidsfondsen die investeren in de Nederlandse private sector.

### RENDEMENT

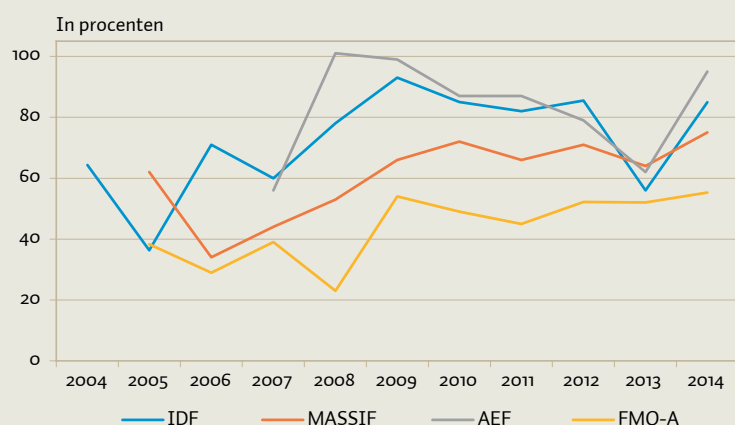
Voor een revolverend fonds gericht op privatesectorontwikkeling in ontwikkelingslanden is een goede balans tussen financieel rendement en ontwikkelingsrendement essentieel. Als de subsidievoorwaarden ruim geformuleerd worden, bestaat het gevaar dat de maximalisatie van het ontwikkelingsrendement het aflegt tegen het streven naar financieel rendement. FMO is als beheerder van de drie fondsen, en als bank, immers gericht op maximalisatie van het financiële rendement en beperking van de risico’s.

Om de risico’s te beperken, probeert FMO de investeringen te spreiden over landen, sectoren en type investeringen. Zo wordt er niet alleen direct geïnvesteerd in bedrijven door leningen te verstrekken of aandelen te kopen, maar worden ook indirecte investeringen gedaan in intermediaire financiële instellingen, zoals private investeringsfondsen of banken. Van de drie fondsen investeert MASSIF het vaakst – namelijk 38 procent van de aange-gane verplichtingen – in investeringsfondsen (figuur 3).

Andersom geldt ook dat, als de voorwaarden ten aanzien van het ontwikkelingsrendement te streng zijn, dit de keuzemogelijkheden voor investeringen kan beperken. Een voorbeeld is de aanscherping in 2012 van de doelstelling van het AEF, waaraan naast de voorwaarde dat het fonds de duurzame toegang tot energie moet verbeteren voor gezinnen, ook is toegevoegd dat het alleen mag gaan om hernieuwbare energie in Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara. Zo’n wijziging beperkt het aantal potentiële projecten met een risicoprofiel dat voor het fonds acceptabel is.

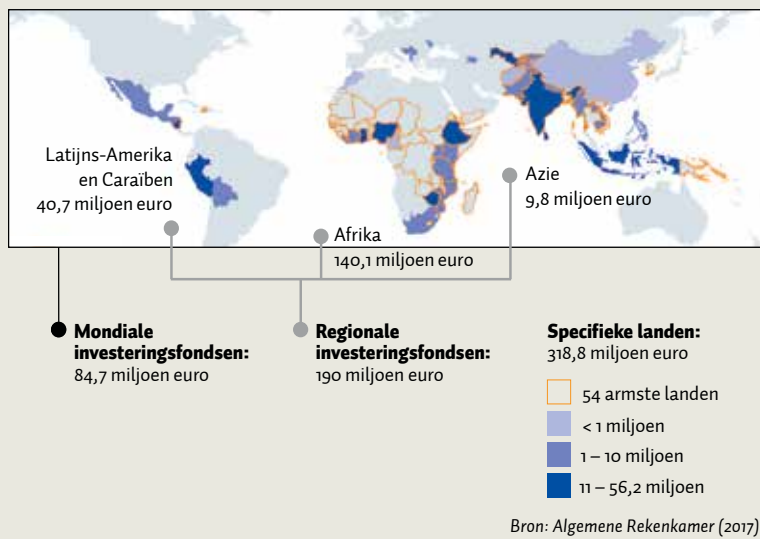
## Percentage portfolio met hoog tot zeer hoog risicoprofiel

FIGUUR 2



Bron: Algemene Rekenkamer (2017)

**Geografische spreiding aangegane verplichtingen MASSIF, eind 2016** FIGUUR 3



De focus op het spreiden van risico's en behalen van financieel rendement kan dus spanningen opleveren met het streven naar een zo hoog mogelijk ontwikkelingsrendement. Het is daarom van belang het parlement periodiek te informeren over de mate van revolverendheid enerzijds, en het behaalde ontwikkelingsrendement anderzijds.

**DEMOCRATISCHE CONTROLE**

De informatie die het parlement ontvangt over de financiering en resultaten is beperkt. De fondsen die de Algemene Rekenkamer onderzocht, werden gefinancierd door subsidies. Hierdoor verdwijnt de euro uit beeld nadat de verplichting tot het verstrekken van de subsidie is goedgekeurd. Door de begrotingssystematiek is het parlement wel op de hoogte van de verplichting tot subsidieverstrekkingen, maar ziet het niet de uitgaven in de jaren nadat de verplichting is goedgekeurd, tenzij de minister de uitgaven apart vermeldt in begrotingsstukken. Het parlement heeft hierdoor geen zicht op de eventuele vertragingen bij de opbouw van fondsen, of op de eventuele onderbenutting van beschikbare middelen (kader 1).

Ook de jaarlijkse informatievoorziening over de resultaten van de fondsen is zeer beperkt. In de jaarlijkse resultatenrapportages aggregeert de minister de resultaten van alle instrumenten die bedoeld zijn voor privatesectorontwikkeling, met hier en daar een voorbeeld van een afzonderlijk fonds. De resultaten die het parlement wel heeft ontvangen, betroffen bovendien vaak een overschatting van de

**Democratische controle op AEF** KADER 1

In 2012 verhoogt de minister de bijdrage aan het fonds met 32 miljoen euro, waardoor in totaal 102 miljoen euro beschikbaar is. Eind 2016 bleek een bedrag van 41,2 miljoen euro nog niet uitgekeerd te zijn aan de FMO. In het jaarverslag van BHOS (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) is het AEF-fonds alleen te vinden in het overzicht 'Diverse extra-comptabele vorderingen', een nadere specificatie van de saldibalanspost vorderingen. De AEF-vordering staat daar voor 60,8 miljoen euro. Dat er nog 41,2 miljoen euro beschikbaar is voor de FMO, is nergens terug te vinden.

bereikte resultaten in een jaar, doordat de gebruikte resultaatgegevens soms over uitbetalingen in meerdere jaren gingen, of toekomstprojecties van aangegane verplichtingen betroffen, of – zoals al eerder aangegeven – niet geatribueerd waren aan het aandeel financiering van het fonds.

**AFSLUITING**

Zijn revolverende fondsen voor de overheid de kip met de gouden eieren? Het klinkt natuurlijk fantastisch, een pot met geld die blijvend ingezet kan worden voor publieke doeleinden. Maar in de praktijk zorgt een revolverend fonds ervoor dat de overheid zich opstelt als een bank. Dus in plaats van een subsidie verstrekt de overheid dan een lening of neemt ze deel in een bedrijf of investeringsfonds. Niet alle beleidsterreinen lenen zich voor dit soort constructies en het gevaar van marktverstoring ligt op de loer. De publieke doelstellingen van de overheid zorgen bovendien voor meer voorwaarden bij de te financieren projecten, en dat kan de revolveringsmogelijkheden aantasten. Andersom moet er voorkomen worden dat de publieke doelen te ver uit het oog raken en financieel rendement de boventoon gaat voeren. Dit vergt balanceerkunst waarbij de volksvertegenwoordiging nodig een oogje in het zeil moet kunnen houden. Dit jaar wordt de publicatie verwacht van een rijksbreed onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar revolverende fondsen van het Rijk.

**LITERATUUR**

Algemene Rekenkamer (2017) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016. Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)*. Rapport bij het jaarverslag, te vinden op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

**In het kort**

- ▶ Revolverend fondsen kunnen nuttig zijn, omdat een euro meerdere keren kan worden ingezet.
- ▶ Voorkomen moet worden dat de publieke doelen te ver uit het oog raken ten koste van financieel rendement.
- ▶ Democratische controle op revolverende fondsen is daarom belangrijk.

# Ondernemers passen winstinkomen aan rondom grens vennootschapsbelasting

Door hun winst over enkele jaren uit te smeren of gebruik te maken van belastingfaciliteiten kunnen ondernemers het bedrag verlagen dat ze als vennootschapsbelasting moeten afdragen. Nieuwe administratieve gegevens over directeuren-grotoaandeelhouders bieden een inkijkje in de mate waarin en de manier waarop ze hun inkomen aanpassen in reactie op een wijziging van de vennootschapstarieven.

**NICOLE BOSCH**  
Wetenschappelijk  
medewerker bij het  
Centraal Planbureau  
(CPB)

**FRANÇOIS  
LAFONT**  
Stagiair bij het CPB

**O**m het vestigingsklimaat voor bedrijven aantrekkelijker te maken, verlaagt het kabinet de tarieven van de vennootschapsbelasting (vpb). Voor het inschatten van de gevolgen van een belastingverlaging is het belangrijk om te weten hoe ondernemers en bedrijven reageren op veranderingen in de belastingstructuur. Belastingopbrengsten zijn echter moeilijk te ramen vanwege de sterke samenhang met de conjunctuur, en ook omdat ondernemers met hun inkomen kunnen schuiven.

In de discussie over de verlaging van de vennootschapstarieven was er veel aandacht voor het gedrag van multinationals en lag de focus minder op het gedrag van middelgrote bedrijven, veelal bv's met directeuren-grotoaandeelhouders (dga's) (kader 1), terwijl voor de schatkist de opbrengst ongeveer even groot is. Dga's betaalden in 2016 over hun inkomen uit de besloten vennootschap (bv) ongeveer 8,5 miljard van de in totaal 19 miljard euro vennootschapsbelasting (Miljoenennota, 2018).

Wij onderzoeken allereerst *in welke mate* ondernemers met hun winstinkomen schuiven om in een goedkoper belastingtarief terecht te komen: de zogenoemde 'elasticiteit' van het belastbaar winstinkomen. Daarbij wordt er gebruikgemaakt van een omslagpunt in de vpb: de grens

bij 200.000 euro, waar het lage vpb-tarief overgaat in het hogere. Daarnaast onderzoeken we *op welke manier* ondernemers hun winstinkomen aanpassen om in een lager belastingtarief te vallen.

## GEGEVENS EN METHODE

Door de unieke combinatie van administratieve gegevens van het CBS, aangevuld met belastingaangiftes, verkrijgen

### Belastingstelsel dga

KADER 1

Voor het inkomen uit ondernemerschap gelden verschillende belastingtarieven en grondslagen. Allereerst moet de dga zichzelf een (al dan niet fictief) loon uitkeren, minimaal 45.000 euro in 2017. Over dit loon betaalt de dga dan een progressief tarief van de inkomstenbelasting in box 1. De bv betaalt vervolgens vennootschapsbelasting over het inkomen waarop het loon van de dga in mindering is gebracht. Daarnaast mogen diverse aftrekposten opgevoerd worden, zoals de verliesverrekening, investeringsaftrek en reserveringen voor pensioen.

De investeringsaftrek bestaat grotendeels uit de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA). Het vpb-tarief bedraagt 20 procent tot een winstinkomen tot en met 200.000 euro, en daarboven 25 procent. Rond de tariefgrens is er dus een verhoging van het marginale tarief met 5 procentpunt.

Na betaling van de vpb kan de dga ofwel winst uitkeren tegen een proportioneel tarief van 25 procent, ofwel de winst in het bedrijf laten en daar later belasting over te betalen. Over het algemeen kiezen dga's ervoor om winst in het bedrijf te houden; uit eerder onderzoek blijkt namelijk dat circa 58 procent in vijf jaar tijd geen dividend uitkeerde (Bettendorf et al., 2017) en bijna de helft niet in acht jaar tijd (Bosch en Lejour, 2017).



we gedetailleerde en betrouwbare informatie over de ondernemer en zijn bv voor de periode 2007–2014. We zien daarvoor via welke aftrekposten ondernemers het winstinkomen aanpassen. We nemen vooralsnog alleen bv's mee met één eigenaar, en ook alleen ondernemers met maar één bv-aangifte. Op die manier kunnen we heel nauwkeurig de ondernemersgegevens aanvullen met de individuele gegevens.

Een verandering in het tarief bij een belastinggrens zorgt voor een andere budgetrestrictie van ondernemers. Hoe sterk die reactie is, is te achterhalen door te kijken naar de verdeling van ondernemers rondom deze grens. Door de opeenstapeling van het inkomen van ondernemers net voor de grens – de zogenoemde *bunching* – te relateren aan de grootte van de belastingprikkel ontstaat er een schatting voor de gevoeligheid of elasticiteit (Kleven, 2016).

Deze methode vergelijkt eenvoudigweg een verwacht

te inkomensverdeling met de feitelijke verdeling. Voor dit doel worden inkomens samengenomen in *intervallen* van 200 euro. Op deze intervallen wordt er vervolgens een flexibele functie losgelaten, waarbij men de inkomens in een klein interval rondom de grens weglaat. Voor deze ontbrekende inkomensintervallen nemen we dan de verwachting op basis van de flexibele functie. Het verschil tussen deze verwachte verdeling en de feitelijke verdeling geeft de eventuele extra massa, ofwel ondernemers die hun inkomen aanpassen om zo rond de grens te zitten, aangezien ze dan in het lage tarief vallen.

## Bij de tariefgrens van de vennootschapsbelasting bevinden zich vijf keer meer ondernemers dan verwacht

Om te kunnen reageren op een verandering van het belastingtarief moeten de grenzen bekend zijn. De verdeling van de winsten verschaft de informatie of de grens bekend is én of ondernemers reageren op deze grens. Op basis van deze methode schatten we een lokale elasticiteit die niet zonder meer te vertalen is naar een elasticiteit die geldt voor alle inkomensniveaus. Een eerdere toepassing van deze methode voor Nederland kijkt naar de verdeling van inkomen rondom belastinggrenzen in box 1 (Bosch et al., 2016).

### RESULTATEN

Een relatief groot deel van de ondernemers rondom te tariefgrens heeft een inkomen dat net voor de tariefgrens van de vennootschapsbelasting ligt.

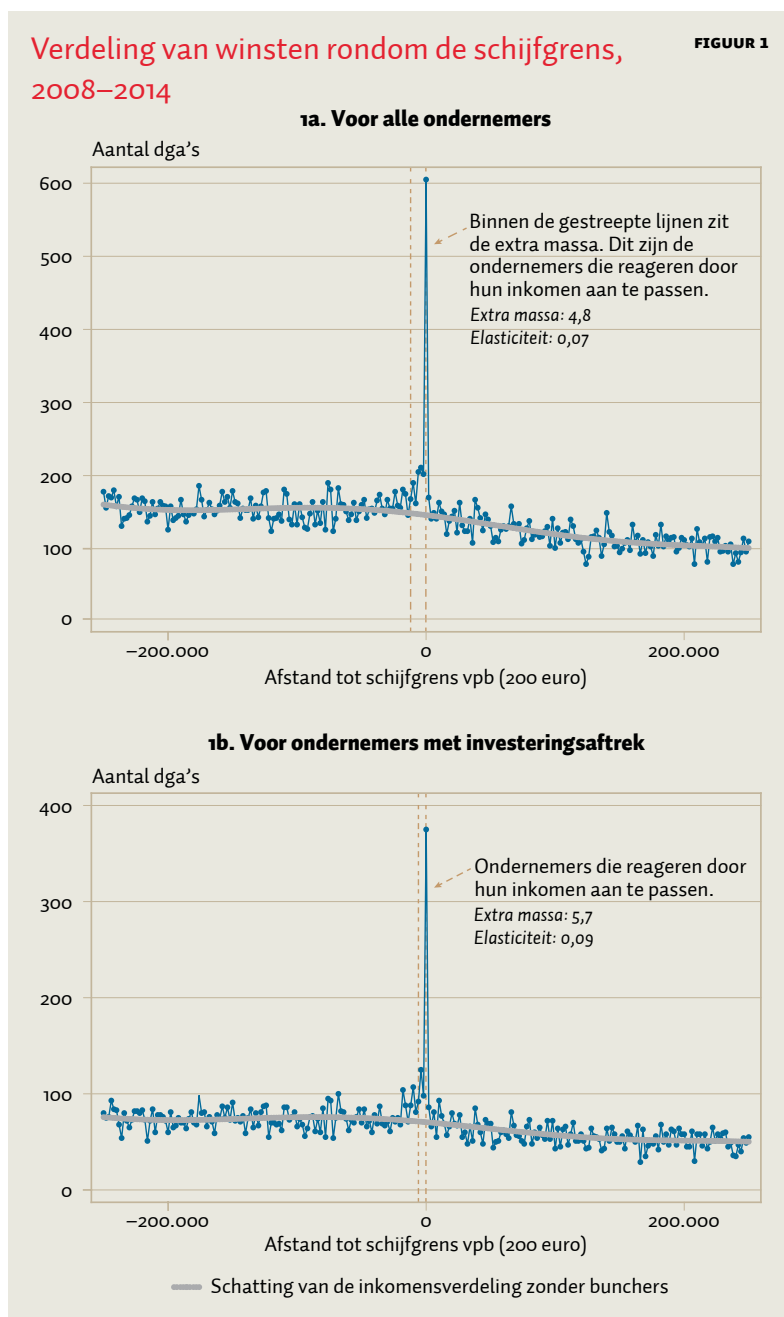
#### Verdeling van winsten

Bij de lage tariefgrens van de vpb bevinden zich ongeveer vijf keer meer ondernemers dan verwacht (de extra massa is 4,8). Meer dan 600 ondernemers zitten op en rondom de grens waarop ze een hoger tarief moeten betalen – dit zijn dus de zogenoemde *bunchers* – terwijl slechts 170 ondernemers een vpb betalen die net in het hogere tarief valt. Als we dit relateren aan de stijging van het tarief, vinden we een elasticiteit van 0,07 rond de grens van 200.000 euro (figuur 1a). Een verhoging van het hogere tarief met vijf procentpunt leidt tot een verlaging van het winstinkomen met een bescheiden 0,4 procent.

Op basis van dezelfde onderzoeksmethode concludeerden onderzoekers dat de elasticiteit van het inkomen uit vennootschap in het Verenigd Koninkrijk 0,13 bedraagt (Devereux et al., 2014). Deze uitkomst is vergelijkbaar, aangezien de verandering in het tarief in het VK hoger is dan in Nederland (12,5 procentpunt in plaats van 5 procentpunt) en individuen sterker reageren op grotere dan op kleinere veranderingen (Saez, 2010; Chetty et al., 2011).

Verdeling van winsten rondom de schijfgrens, 2008–2014

FIGUUR 1



### Manier van aanpassen

Daarnaast onderzoeken we op welke manier ondernemers hun winstinkomen aanpassen om in een lager belastingtarief te vallen. Dat kan op verschillende manieren. Enerzijds kan een bedrijf de economische activiteit aanpassen waardoor er minder winst gegenereerd wordt, bijvoorbeeld door minder te investeren of minder omzet te draaien. Anderzijds kan een bedrijf, zonder dat daar economische activiteit mee gepaard gaat, met het inkomen schuiven over de tijd (verliesverrekening) of een aftrekpost opgeven, zoals de investeringsaftrek. Beide verschuivingen hebben invloed op de belastingopbrengst op korte termijn en bepalen daarmee ook de welvaartskosten van de belastingheffing.

Ruim de helft van de ondernemers rond de tariefgrens gebruikt de investeringsaftrek om het inkomen aan te passen (figuur 1b). De investeringsaftrek is bedoeld om investeringen te stimuleren die de werkgelegenheid ten goede komen. Het opvoeren van de investeringsaftrek zonder dat er extra investeringen tegenover staan, is een onbedoeld gevolg van het beleid.

Voor deze groep is de elasticiteit 0,09 – wat betekent dat een verhoging van het tarief met vijf procentpunt gepaard gaat met een verlaging van het winstinkomen met 0,6 procent. Ondernemers rond de tariefgrens gebruiken niet alleen vaker de investeringsaftrek, ook het bedrag van de aftrek is twee keer zo hoog vergeleken met de groep die een inkomen net onder de grens heeft en met de groep net

boven de grens. Aangezien de inkomens van deze drie groepen slechts 200 euro van elkaar verschillen, zal de investeringsbehoefte gelijk zijn. Het lijkt er dus op dat de investeringsaftrek mede is ingegeven door de wens om onder de inkomensgrens te blijven. Daarnaast gebruiken dga's vaak de pensioenreservering om het winstinkomen te verlagen.

## Ruim de helft van de ondernemers gebruikt de investeringsaftrek om winstinkomen aan te passen

Een andere manier om het inkomen aan te passen, het verrekenen van verliezen uit eerdere jaren, wordt door een zeer kleine groep gebruikt. Met de verliesverrekening wordt beoogd om het fluctuerende inkomen uit ondernemerschap gelijkmatiger over de jaren te verdelen. Zo werken de grote verliezen tijdens de crisis nog lang door op de belastinggrondslag. De overheid draagt dan als het ware een deel van het verlies. Zonder verliesverrekening zullen ondernemers minder risicovolle projecten starten, wat nadelig kan zijn voor de werkgelegenheid.

### LITERATUUR

- Bettendorf, L., A. Lejour en M. van 't Riet (2017) Tax bunching by owners of small corporations. *De Economist*, 165(4), 411–438.
- Bosch, N. en A. Lejour (2017) *Fiscaliteit en de rechtsvorm van ondernemingen*. CPB Policy Brief, 2017/12.
- Bosch, N., V. Dekker en K. Strohmaier (2016) *A data-driven procedure to determine the bunching window: an application to the Netherlands*. CPB Discussion Paper, 336.
- Chetty, R., J. Friedman, T. Olsen en L. Pistaferri (2011) Adjustment costs, firm responses, and micro vs. macro labor supply elasticities: evidence from Danish tax records. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(2), 749–804.
- Devereux, M., L. Liu en S. Loretz (2014) The elasticity of corporate taxable income: new evidence from UK tax records. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(2), 19–53.
- Kleven, H. (2016) Bunching. *Annual Review of Economics*, 8, 435–464.
- Miljoenennota (2018) *Miljoenennota 2018: bijlagen*. Tweede Kamer, 34-775, nr. 2.
- Saez, E. (2010) Do taxpayers bunch at kink points? *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(3), 180–212.

### CONCLUSIE

Ondernemers kennen de inkomensgrens voor de vpb en reageren hierop door hun winstinkomen aan te passen. Ze gebruiken hiervoor voornamelijk aftrekposten en in mindere mate de verliesverrekening. Verliesverrekening is onder andere bedoeld om fluctuerend inkomen te ondersteunen, en dat dit nodig is bewijst de grote daling van de winsten tijdens de crisis.

Het opvoeren van de investeringsaftrek zonder dat er extra investeringen tegenover staan, is een onbedoeld gevolg van het beleid. De analyse toont aan dat bunchers de investeringsaftrek meer gebruiken dan vergelijkbare groepen. Een deel van de investeringsaftrek lijkt dan ook ingegeven te zijn door de wens om onder de grens te blijven. Aanpassing van winstinkomen, via aftrekposten of op andere manieren, bepaalt de belastingopbrengst en daarmee ook de welvaartskosten van belastingheffing. Inzage in deze gedragseffecten draagt bij aan een betere inschatting van de belastingopbrengsten.

### In het kort

- ▶ Nieuwe administratieve gegevens van ondernemers geven inzicht in hun aanpassingsgedrag.
- ▶ Ondernemers gebruiken de investeringsaftrek en de pensioenreservering om hun belastbaar inkomen te verlagen.
- ▶ Het opvoeren van de investeringsaftrek zonder dat er extra investeringen tegenover staan, is een onbedoeld gevolg van het beleid.



# Statistiek

## Vooraf vrouwen met uitkering slachtoffer van geweld ECONOMIE & SAMENLEVING

**H**et terugbrengen van geweld tegen vrouwen, in het bijzonder geweld in afhankelijkheidsrelaties, is een belangrijk aandachtsgedebied van het emancipatiebeleid. Een vrouw wordt als economisch afhankelijk beschouwd wanneer ze geen inkomen uit betaald werk heeft of minder verdient dan het bijstandsniveau. Onderwijsvolgenden blijven daarbij buiten beschouwing.

Van de ruim 4,6 miljoen niet-onderwijsvolgende vrouwen van 15 tot 65 jaar meldt 1,9 procent in 2015 slachtoffer te zijn geweest van een geweldsdelict in de afgelopen twaalf maanden. Daarbij kan het gaan om bedreiging, mishandeling of een seksueel delict. Niet-zelfstandige vrouwen met een uitkering melden vaker slachtofferschap dan vrouwen zonder uitkering (figuur). Economisch zelfstandige en niet-zelfstandige slachtoffers geven even vaak aan dat de dader de (ex-)partner of een familielid is (vijftien procent).

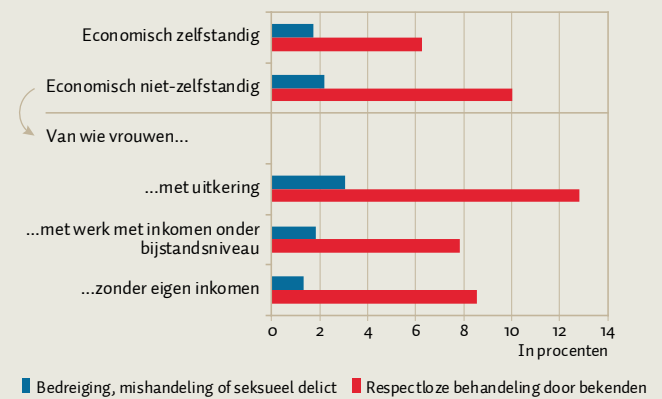
Bij een tweede vorm van slachtofferschap, respectloze behandeling in eigen kring, is een duidelijk verschil zichtbaar in de mate waarin vrouwen dit rapporteren. Economisch niet-zelfstandige vrouwen maken dit vaker mee dan economisch zelfstandige vrouwen: tien versus zes procent. Het zijn opnieuw vooral economisch niet-zelfstandige vrouwen met een uitkering die het vaakst aangeven respectloos behandeld te worden door bekenden, zoals partner, familie of vrienden (dertien procent).

Vergeleken met economisch zelfstandigen zijn niet-zelfstandige vrouwen (in het bijzonder uitkeringsontvangsters) gemiddeld lageropgeleid, hebben vaker geen partner waardoor het gezinsinkomen relatief gering is, en wonen doorgaans in buurten met in verhouding veel lage inko-

mens. Juist deze kenmerken gaan samen met het meer ondervinden van fysiek en verbaal geweld. Maar ook al zouden economisch zelfstandigen en niet-zelfstandigen met een uitkering niet van elkaar verschillen in deze kenmerken, dan nog springen de vrouwen met een uitkering eruit in slachtofferschap.

• **MARION VAN DEN BRAKEL EN RIANNE KLOOSTERMAN** (CBS)

### Zelfgerapporteerd slachtofferschap in 2015, vrouwen van 15 tot 65 jaar



Bron: CBS

## Gemeenten heffen vaker en méér toeristenbelasting OPENBARE FINANCIËN

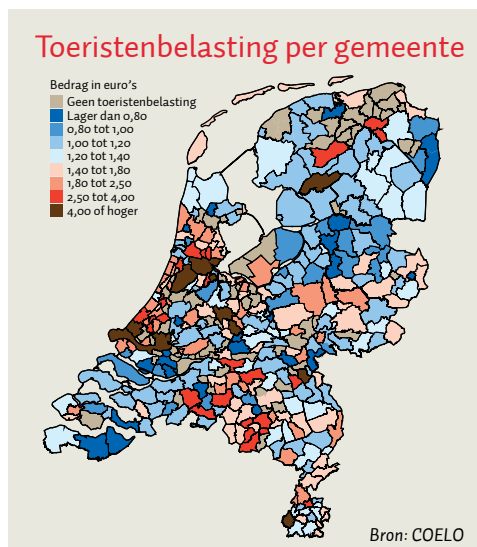
**G**emeenten belasten niet alleen hun inwoners maar ook niet-inwoners. Een veelgebruikte belasting voor niet-inwoners is de toeristenbelasting. De belasting wordt bijvoorbeeld geheven bij eigenaren van hotels, privé-accommodaties (zoals Airbnb) en campings, die deze doorberekenen aan hun gasten, dus mensen die meestal niet in de gemeente wonen maar er wel overnachten. Dat kunnen toeristen zijn, maar ook zakelijke reizigers. Bezoekers betalen op deze manier mee aan de voorzieningen van de gemeente, omdat de opbrengst uit de toeristenbelasting, net als die van de onroerendezaakbelasting (ozb), onderdeel is van de algemene middelen.

De toeristenbelasting levert naar verhouding niet zo veel op: gemiddeld zes procent van de ozb-opbrengst. Maar er zijn uitschieters. Zo verwacht Amsterdam dit jaar via de toeristenbelasting bijna half zoveel binnen te halen als met de ozb. En voor de vijf Waddengemeenten en de gemeente Veere is de opbrengst van de toeristenbelasting zelfs (veel) groter dan die van de ozb.

Niet alle gemeenten heffen toeristenbelasting, maar het gebruik neemt wel toe. In 2005 kende 70 procent van de gemeenten toeristenbelasting, in 2018 is dit 81 procent. Daarbij kan iedere gemeente zelf kiezen op welke manier de heffing

wordt ingevuld. Het tarief kan hetzelfde zijn voor iedere accommodatievorm, maar ook verschillen. Daarnaast kan het tarief een vast bedrag per overnachting zijn, een percentage van de overnachtingsprijs, of afhankelijk zijn van het aantal sterren. De Waddengemeenten (behalve Texel) belasten via een opslag op het kaartje voor de veerboot ook het dagtoerisme.

Ook de tarieven van de toeristenbelasting nemen toe. Om het verschil in de hoogte hiervan te illustreren, is in de figuur voor elke gemeente het tarief per hotelovernachting weergegeven.



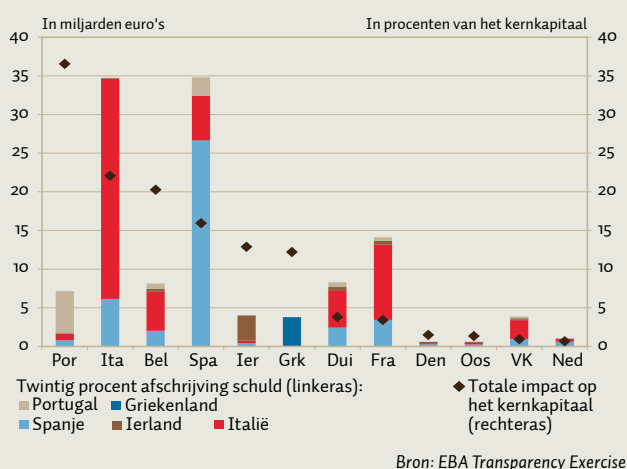
Bron: COELO

In gemeenten waar de belasting afhankelijk is van de overnachtingsprijs gaan we uit van een kamer van 107 euro. In 2018 is het tarief per nacht het hoogst in de gemeente Haarlemmermeer, waar Schiphol onder valt. Toeristen betalen 6,49 euro, oftewel 6,05 procent van de overnachtingsprijs. Van de gemeenten die belasting heffen, heeft Strijen met 49 cent per nacht het laagste tarief. Gemiddeld, over gemeenten met en zonder belasting, wordt 1,98 euro per overnachting betaald; een toename van 16 cent (8,7 procent) in vergelijking met vorig jaar. Als we de gemeenten die geen toeristenbelasting heffen buiten beschouwing laten in de berekening, is het gemiddelde bedrag dat een toerist betaalt 2,33 euro per nacht. • **CORINE HOEBEN** (COELO)

## Beperkte verliezen banken bij buitenlandse schuldencrisis FINANCIËLE MARKTEN

Tijdens de crisis hadden Europese banken veel schulden van de eigen overheid op de balans, waardoor problemen bij de overheid direct effect hadden op de bankensector. Mede daardoor kon een schuldencrisis in het ene land snel overslaan naar de financiële sectoren in de andere landen. Sinds de crisis zijn banken beter gekapitaliseerd en buitenlandse overheidsschulden op de balans afgebouwd.

### Verlies van banken na afschrijven van de overheidsschuld van GIIPS-landen



Om de verwevenheid tussen banken en overheden te illustreren, simuleren we de gevolgen van een afschrijving van twintig procent van de schuld van alle GIIPS-landen (Griekenland, Italië, Ierland, Portugal en Spanje). Dit is een extreem scenario van afschrijvingen op alle probleemlanden tijdens de crisis, waarbij banken die veel schuld van de eigen overheid op de balans hebben staan de grootste verliezen leiden.

Uit de simulatie blijkt dat de grootste absolute verliezen voor Italiaanse en Spaanse banken zijn, want deze moeten ongeveer 35 miljard euro afschrijven. Uitgedrukt in percentage van het kernkapitaal van de banken zijn de verliezen verreweg het grootst in Portugal (37 procent).

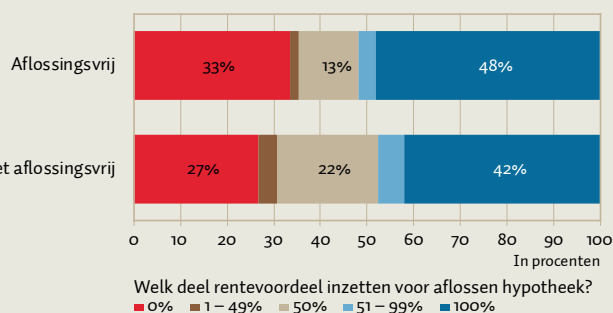
Door de afbouw van posities in buitenlandse banken na de crisis slaat het afschrijven van de schuld van GIIPS-landen maar beperkt over naar banken in andere eurolanden. De grootste absolute verliezen worden geleden door Franse, Duitse, en Belgische banken. Uitgedrukt in percentage van het kernkapitaal van de banken is het verlies het hoogste in België (twintig procent). De blootstelling van Nederlandse banken aan GIIPS-landen is gering.

Deze resultaten behoeven enige nuancering. De simulaties betreffen alleen grote banken in het eurogebied. Kleine banken worden niet meegenomen, maar kunnen wel degelijk een impact hebben op de financiële stabiliteit. Daarnaast zal het afschrijven van overheidsschulden tegelijk plaatsvinden met een economische teruggang wat tot een verdere versterking van de schokken kan leiden. Tot slot kunnen de problemen voor individuele banken veel groter zijn, waardoor bij faillissement een kettingreactie kan optreden. • **BEAU SOEDERHUIZEN EN RUTGER TEULINGS (CPB)**

## Hypotheek aflossen met rentevoordeel GEDRAG

Nobelprijswinnaar Richard Thaler ontwikkelde samen met Shlomo Benartzi een methode om op basis van gedragswetenschappelijke inzichten mensen meer geld opzij te laten zetten voor hun pensioen, genaamd *Save More Tomorrow*. Het idee is dat iemand zich in het heden voorneemt om toekomstige salarisverhogingen te gebruiken voor het pensioen. Psychologisch gezien lijkt dat geen geld te kosten, omdat het bedrag op de salarisstrook niet daalt en de bestedbare ruimte niet afneemt.

### Percentage rentevoordeel dat mensen aangeven te zullen gebruiken voor aflossingen



Met een uitvraag in de AFM Consumentenmonitor van eind 2017 is onderzocht of een variant op deze methode ook effectief zou kunnen zijn om hypotheekbezitters nu al in actie te laten komen om zo potentiële problemen met hun geheel of deels aflossingsvrije hypotheek te voorkomen. Bij een renteherziening kan immers geld overblijven, waarmee de hypotheek afgelost kan worden. Maar willen hypotheekbezitters dit ook?

Aan 610 hypotheekbezitters is gevraagd wat zij zouden kiezen in een hypothetische scenario waar de maandlasten na renteherziening met 100 euro per maand zouden afnemen. Daaruit blijkt dat het merendeel van de ondervraagden met een deel of de gehele besparing op de maandlasten de hypotheek zou aflossen. Bijna de helft van de respondenten (46 procent) zou het volledige bedrag van de besparing inzetten om een aflossingsvrij deel van de hypotheek mee te gaan aflossen. Een derde zou niets aflossen, en 15 procent zou met 50 euro per maand aflossen. In de steekproef had 71 procent in ieder geval een deel van hun huis aflossingsvrij gefinancierd. Of een respondent wel of niet een aflossingsvrije hypotheek bezit, maakte echter niet uit voor de beantwoording van de vraag (figuur).

Hoe kunnen consumenten met een aflossingsvrije hypotheek tot actie worden aanzet? Een van de suggesties voor een nieuw hypotheekexperiment is een benadering die rekening houdt met financiële ruimte. De huidige lage renteomgeving biedt in een aantal contexten kansen om financiële ruimte te benutten en de resultaten van de Consumentenmonitor suggereren een kansrijke benaderingswijze. Om meer te weten te komen doet de AFM, samen met marktpartijen, een aantal gedragswetenschappelijke experimenten. • **WILTE ZIJLSTRA EN STEFANIE DE BEER (AFM)**



# “Sorry dat ik economie heb gestudeerd”

In een recent interview met *One World* bood je je excuses aan voor het feit dat je economie hebt gestudeerd. Economen zouden de wereld hebben vernachield. Hoezo?

“Toen ik studeerde, had ik al door dat de economie niets te maken heeft met de werkelijkheid zoals ik die beleef. Economen stoppen de werkelijkheid in een formuletje en doen dan grote uitspraken. Maar als je iets in formuletjes en redenerinkjes stopt, dan kan dat maar een klein gedeelte van de werkelijkheid zijn.

Daar past een zekere deemoed bij, en aan deemoed ontbreekt het veel economen. Een anekdote: ik sprak een bekende econoom, met wie ik vroeger nog op de lagere school gezeten heb. Dat was een oude jeugdvriend, we hebben nog samen gespeeld vroeger.

Ik dacht dat wordt een leuk gesprek, had er zin in. Dus ik vroeg: ‘is het wel leuk voor een volk om te gaan sparen als het goed gaat, en is het wel goed om alle problemen weg te halen als het slecht gaat?’ Hij zei: ‘daar beginnen we niet aan’, en liep gewoon weg.

Dat zette me aan het denken. Ik heb de wijsheid helemaal niet in pacht, maar ik heb het gevoel dat er een menselijke kant is die totaal niet belicht wordt in de economie.

Ik zal je een voorbeeld geven. Ik zag vanmiddag de documentaire *Monster fish* over de grootste vissen die je kunt vangen in rivieren. De aflevering ging over de Mekongdelta, daar zit de enorme Mekongmeerval. De documentaire liet zien dat er stuwdammen in de rivier



**HANS SIBBEL**

Cabaretier en studeerde economie aan de Vrije Universiteit

gebouwd worden en wat daarvan de gevolgen zijn.

Wat we heel goed kunnen becijferen is hoeveel elektriciteit die dammen opleveren en dat dat economischer is, want goedkoper, dan de elektriciteit die uit andere manieren van opwekking komt. Wat we niet kunnen becijferen, is wat de dammen doet met de mensen, wat het doet met de vis, wat het doet met alles wat het leven leuk maakt.

Daarom heb ik spijt van mijn economiestudie.

[stilte]

Ik zie je kijken: ‘hier zit een gek, hier zit een gek...’

*Nee, nee, dat zeg ik helemaal niet.*

“Ik zit hier uit liefde.”

*Kijk, ik snap je frustratie met het vakgebied economie en ik snap je frustratie*

over de poeha die sommige economen hebben om hun vindingen als waarheid te verkondigen, maar ik denk dat je het vakgebied onrecht aandoet door het zo strak neer te zetten.

“Mee eens.”

*We maken een vakblad. Veel van de artikelen roept juist op om breder te kijken en ook andere effecten mee te nemen.*

“We komen mekaar in het midden heus wel tegen, maar ik ben cabaretier en cabaret werkt niet als ik een beetje genuanceerd ga lopen doen op een podium.”

*Wat moeten de ESB-lezers met jouw verhaal?*

“Wat ik wil bereiken met mijn cabaret is dat mensen verfrist worden in de vraag waarom ze het allemaal doen. Dat is hartstikke nodig. Kijk, in mijn studententijd schreef *ESB* al over milieueffectrapportages. Toch gaat het nog steeds niet goed. Zo moest de MER voor het vliegveld Lelystad over omdat er alleen maar naar geluidsoverlast was gekeken. Dat je door die witte strepen de lucht niet meer kan zien, dat je de natuur verstoort, dat het stinkt, dat het drukker wordt, en dat je moet stoppen met mensen steeds goedkoper te laten vliegen – daar was allemaal niet naar gekeken. En dan denk ik, het is in dertig jaar allemaal geen millimeter opgeschoten. De beuk er in!”

**JASPER LUKKEZEN**

Hoofdredacteur

## Colofon

Economisch Statistische Berichten (ESB) signaleert nieuwe ontwikkelingen in de economische wetenschap. Daarnaast worden in ESB economische inzichten toegepast om beleidsrelevante aanbevelingen te doen voor de overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Ook analyseert ESB de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse economie. Artikelen in ESB verschijnen op persoonlijke titel.

### Redactie

Hoofdredacteur: Jasper Lukkezen  
Eindredacteur: Robert Kleinknecht  
Redacteur: Ruben van Oosten,  
Paul Metzmakers

Redactiemedewerkers: Richard Hitzemann,  
Sobana Sheikh Rashid  
Tekstredactie: De Twee Hanen v.o.f.  
Vormgeving: Jacques van Schie  
Uitgever: Li'ao Wang

### Commissie van redactie

H.G. van Dissel (voorzitter), P.H.B.F. Franses,  
E. de Jong, H.J. de Jong, A.C. Meijdam,  
J. Plantenga, P. Vergauwen en W.F.C. Verschoor

### Rechten

ESB is een uitgave van FD Mediagroep.  
De Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde is houder van de merknaam ESB.  
Foto's: iStock / Lekkyjustdoit, \_human,  
Redlinevector, alexmillos; skyneshier;

Hollandse Hoogte / Robin Utrecht; Berlinda van Dam; Gerard Til. Strip Van Zanten: Roger Klaassen.

### Publiceren

Aanwijzingen voor het aanleveren van kopij vindt u op [www.esb.nu/service/publiceren](http://www.esb.nu/service/publiceren).

### Abonneren

U kunt een abonnement direct online afsluiten. Ga hiervoor naar [www.esb.nu/service/abonneren](http://www.esb.nu/service/abonneren).

### Adverteren

Neem contact op met Jeannette van Zeijst, 020 592 86 35, [jeannette.van.zeijst@fdmediagroep.nl](mailto:jeannette.van.zeijst@fdmediagroep.nl).

### Contact

Telefoon redactie: 020 592 87 77  
Email redactie: [redactie@esb.nu](mailto:redactie@esb.nu)  
Telefoon klantenservice: 0800 333 33 34  
Email klantenservice: [klantenservice@esb.nu](mailto:klantenservice@esb.nu)  
Postadres: Postbus 216, 1000 AE Amsterdam  
Bezoekadres: Prins Bernhardplein 173,  
1097 BL Amsterdam  
Webadres: [www.esb.nu](http://www.esb.nu)  
ISSN: 0013-0583

**Verschijningsdata ESB:**  
7 jun., 5 jul., 9 aug., 13 sep.,  
11 okt., 15 nov., 20 dec.



# Betere economische beleidsanalyse maken?

Erasmus School  
of Accounting  
& Assurance



## Erasmus Executive Program Beleidseconomie

**Voor wie?** Ervaren economen met belangstelling voor beleid.

**Wat?** Solide update van algemeen-economische kennis.

**Waarom?** Verbeter kwaliteit van economische beleidsanalyse.

**Hoe?** Toepassen theorie en empirie op actuele beleidsproblemen.

### Curriculum:

Basismodule *welvaartsanalyse en beleidsevaluatie* + minimaal 1 van de volgende 5 keuzemodules:

- Macro-economie
- Arbeidsmarkt
- Klimaat & energie
- Openbare financiën
- Pensioen

1 module = 4 wekelijkse bijeenkomsten

### Docenten:

Topeconomen uit binnen- en buitenland, met onder andere:

- Klaas Knot
- Coen Teulings
- Rick van der Ploeg
- Robert Dur
- Lans Bovenberg
- Pieter Gautier
- Bas Jacobs
- Reyer Gerlagh

Voor meer informatie over curriculum, prijzen en rooster, ga naar: [www.esaa.nl/beleidseconomie](http://www.esaa.nl/beleidseconomie).

ESAA is een onderdeel van de Erasmus Universiteit Rotterdam

**Erasmus University Rotterdam**

Make it happen.

# Call for papers

Voor de komende *ESB*-nummers werkt de redactie aan de volgende thema's. Doet u mee? Bijdragen kan via het schrijven van een artikel.

**Juni:** Data als productiemiddel

**Juli:** Begrotingsunie

**Augustus:** La France en marche

**September:** Londen in de Polder

**Daarna:** Kansongelijkheid in het onderwijs  
Activerend arbeidsmarktbeleid  
Verdienmodel universiteiten  
Vrouwen in de economie

**Dossiers** Toekomst van de bankensector (september)  
Toekomst van het spoor (mei 2019)



**Informatie over de deadlines en stijlregels vindt u op onze website:**  
<https://esb.nu/call-for-papers>

