



Verplichte datadeling

**JOOST WITTEMAN, ERIK BROUWER, TOM SMITS, INGE GRAEF,
JENS PRÜFER, GELIJN WERNER, ANDOR VAN DONGEN, GEERTJAN HOLTROP,
FREEK BRUGGERT, JAN TICHEM EN PIERRE KONING**

DAARNAAST BIJDRAGEN VAN

**NOÉ VAN HULST, BRAM VAN DIJK, DAAN VAN DER LINDE, EMMA VAN DE MEERENDONK,
MANUEL BUITENHUIS, BOUDEWIJN STEUR, REMKO TER WEIJDEN, FLORIS PETERS, MAARTEN VINK,
HANS SCHMEETS, ROBIN FRANSMAN, MATTHIJS JANSSEN, CINDY BIESENBEEK, ARJAN HEYMA,
WILLEM DEVRIENDT, FREDDY HEYLEN EN PIETER VAN RYMENANT**

De kloof tussen energietransitie en arbeidsmarkt groeit: wat is de oplossing?

De arbeidsmarkt kan de energietransitie niet bijbenen. Er is te weinig aanwas van geschikt personeel, blijkt uit een recent SER-rapport. Welke aanpak is nodig om het tij te keren?

De komende jaren moeten duizenden gebouwen worden geïsoleerd, windmolens gebouwd, en innovatieve energieoplossingen bedacht, anders halen we de klimaatdoelstellingen niet. Er is genoeg werk te doen, maar er zijn te weinig mensen.

Alle opleidingsniveaus gevraagd

Meer monteurs en installateurs gevraagd dus, maar hoogopgeleide data scientists en IT'ers zijn net zo hard nodig. Bijvoorbeeld om producten te ontwikkelen die het voor consumenten eenvoudiger maken zelf de regie over hun energieverbruik te voeren. Hoe stomen we meer mensen klaar voor de energietransitie?

1 Begin vroeg met bewustwording

"Met het bewustwordingsproces kun je niet vroeg genoeg beginnen. Op de basisschool dus", zegt hoogleraar Onderwijs sociologie Marc Vermeulen (Tilburg University). "Als je pas begint als leerlingen hun opleidingskeuze moeten maken, ben je te laat." Het proces van bewustwording begint vanaf groep 3, op 6-jarige leeftijd dus. Eneco Groep ontwikkelt bijvoorbeeld objectieve lesprogramma's over duurzame energie voor verschillende klassen op de basisschool.

2 Maak energie-educatie leuk

Kinderen enthousiasmeren over energie is een vak apart: "Kinderen tegen heug en meug in de schoolbankjes zetten en gorddroge energieles geven heeft weinig zin", vertelt Vermeulen. "Je moet ze zien te motiveren." Leerlingen enthousiasmeer

je met interactieve werkvormen. Energieproefjes of quizzes bijvoorbeeld. Doel: laten zien dat je het meest bereikt als je samenwerkt. Monique Hagenouw, projectleider Educatie bij Eneco Groep: "We willen meer doen dan saaie educatie, we willen er in elke leeftijdscategorie iets gaafs van maken."

3 Adviseer scholieren goed en objectief

Als je bewustwording creëert, kan dat in een later stadium effect hebben. Bij middelbare scholieren kun je dat besef uitbouwen. Vermeulen: "Leerlingen die na de middelbare school op het mbo terechtkomen, hebben hun opleidingskeuze lang niet altijd goed onderbouwd. Op een roc in Rotterdam hebben ze dat weleens getest met een intakegesprek: 70% van de leerlingen overwoog na slechts een half uur praten over interesses en mogelijkheden een andere opleiding."

4 Laat beroepsopleidingen beter aansluiten

Om het gat in mankracht op te vullen, moet het onderwijs op korte termijn hervormen. Door opleidingen aan te bieden die op de energietransitie zijn toegespitst bijvoorbeeld. De veranderende beroepseisen vragen volgens de SER om investeringen in de hele onderwijskolom. Vermeulen: "Nu zijn er te veel opleidingen waar de baankans laag is, maar de populariteit hoog. Ondertussen zijn er niet veel technische studies, en op de studies die er zijn, komen ook nog eens weinig leerlingen af. En dat terwijl daar de baankansen na afstuderen juist goed zijn."

KOPLOPER IN DE ENERGIETRANSITIE

Eneco Groep is een groep van bedrijven die actief is in de energie-sector. Gedreven door haar missie - duurzame energie van iedereen - is deze groep bedrijven koploper in duurzaamheid en innovatie. Eneco Groep biedt nationaal en internationaal toegevoegde waarde aan consumenten en bedrijven met slimme producten en diensten. En levert een maatschappelijke en economische bijdrage door het opwekken en leveren van groene energie. Meer weten? enecogroep.nl.

5 School mensen sneller om

Omscholen helpt, maar gaat te langzaam. Vermeulen ziet mogelijkheden. Door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten, maar ook in het onderwijs zelf. "Neem de opleiding tot beeldend kunstenaar. Dat is een creatieve, technische opleiding. Als je die leerling eerder had bereikt, had hij wellicht wél gekozen voor een opleiding in de techniekrichting."

6 Verbeter de uitstraling van de opleidingen

Techniekonderwijs moet modern en innovatief zijn, maar om de apparatuur op peil te brengen én te houden moet meer worden geïnvesteerd. Dat geldt niet alleen voor het mbo, maar voor alle niveaus. Vermeulen: "Het contrast met moderne, innovatieve bedrijven die de nieuwste apparatuur hebben, is te groot. Dat is niet te vergelijken met de uitstraling op een technische mbo waar geen geld is voor nieuwe spullen."

Lees het hele verhaal op www.fd.nl/enecogroep

Eneco Groep

Inhoud

Uitgelicht 290

Agenda & Personalia 292

Verplichte datadeling

Inleiding: Google als natuurlijke monopolist
JASPER LUKKEZEN 292

Data zijn geen productiefactor,
maar wel productiviteitsverhogend
JOOST WITTEMAN, ERIK BROUWER EN TOM SMITS 294

Verplichte datadeling voor specifieke
sectoren noodzaak
INGE GRAEF EN JENS PRÜFER 298

De economische wenselijkheid van
eigendomsrechten over persoonsgegevens
GELIJN WERNER, ANDOR VAN DONGEN EN GEERTJAN HOLTROP 302

Een algemene verplichting tot
datadeling is niet wenselijk
FREEK BRUGGERT EN JAN TICHEM 306

Privacy versus replicerbaarheid
PIERRE KONING 309

Nederland gezien door een OESO-bril
NOÉ VAN HULST 310

Maatschappelijk onbehagen te lijf
met gedragswetenschappelijke inzichten
BRAM VAN DIJK, DAAN VAN DER LINDE, EMMA VAN DE MEERENDONK,
MANUEL BUITENHUIS, BOUDEWIJN STEUR EN REMKO TER WEIJDEN 314

Nederlanderschap helpt migranten op
huizenmarkt
FLORIS PETERS, MAARTEN VINK EN HANS SCHMEETS 318

Een politiek compromis voor
pensioenhervorming is haalbaar
ROBIN FRANSMAN 320

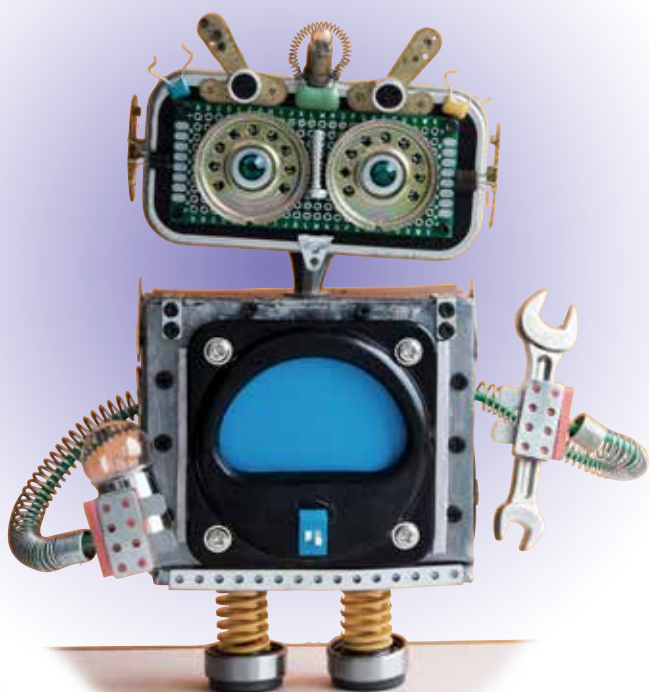
Effect transformatief innovatiebeleid
lastig te meten
MATTHIJS JANSSEN 324

Arbeidsmigranten slechts gedeeltelijke
oplossing voor onvervulde vacatures
CINDY BIESENBEEK EN ARJAN HEYMA 327

Macro-economische effecten van
demografische verandering in België
WILLEM DEVRIENDT, FREDDY HEYLEN EN PIETER VAN RYMENANT 330

Statistiek 334

Ceteris paribus 336





Uitgelicht

Slaaf door mais

Werd de slavenhandel gestimuleerd door de introductie van mais in Afrika aan het begin van de zeventiende eeuw? Cherniwchan en Moreno-Cruz vinden in een *difference-in-difference*-analyse dat het verbouwen van mais in Afrika zorgde voor een toename van het aantal verscheepte slaven. Het gewas verbeterde de voedselvoorziening en leidde tot een hogere arbeidsproductiviteit op lokale plantages. Dat het aantal vanuit Afrika naar Amerika verscheepte slaven ondanks de hogere arbeidsproductiviteit toenam, verklaren de auteurs door te wijzen op de afnemende marginale opbrengsten van landbouwproducten: dit maakte het voor landeigenaren financieel aantrekkelijk om een deel van de arbeidskrachten te verkopen.

Cherniwchan, J. en J. Moreno-Cruz (2018) *Maize and precolonial Africa*. CESifo Working Paper, 7018.



Europese populisten

Speelt de huidige institutionele structuur van de eurozone populisme in de kaart? Guiso et al. onderzoeken dit aan de hand van verkiezingsuitslagen in 23 verschillende Europese landen in de periode 2000–2015. Ze vinden dat de steun voor populistische partijen is toegenomen als gevolg van de financiële crisis en van toenemende Chinese concurrentie voor de lokale industrie. De opkomst van populistische partijen is bovendien sterker in landen waarin de gezamenlijke munt, fiscale afspraken en een centraal monetair beleid een adequate beleidsreactie op deze uitdagingen het meest in de weg stonden. De institutionele structuur van de eurozone lijkt het populisme dus te versterken.

Guiso, L., H. Herrera, M. Morelli en T. Sonno (2018) *Global crises and populism: the role of eurozone institutions*. CEPR Discussion Paper, 12944.

Efficiënt onderzoek

Bekende universiteiten pronken regelmatig met hun hoge notering op internationale ranglijsten, maar zetten deze universiteiten hun middelen ook het meest productief in? Gnewuch en Wohlrabe analyseren voor 188 verschillende economische faculteiten de verhouding tussen de *inputs* – de voltijds-equivalent van het aantal wetenschappelijke medewerkers verbonden aan de faculteit – en de *outputs*, zoals gepubliceerde werken en citaties. Er blijkt slechts een zwakke relatie te zijn tussen de reputatie van een faculteit en haar relatieve productiviteit. Opvallend is bijvoorbeeld dat de economische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen (plaats 57 op de RePEC-ranglijst) verhoudingsgewijs een van de meest productieve faculteiten is.

Gnewuch, M. en K. Wohlrabe (2018) *Super-efficiency of education institutions: an application to economics departments*. CESifo Working Paper, 7013.

Vermogensongelijkheid

Hoe scheef is het vermogen verdeeld in Nederland? Aan de hand van OESO-data vergelijkt Reuten de vermogensverdeling met 26 andere landen. Nederland blijkt na de Verenigde Staten de hoogste vermogensongelijkheid te hebben: ruim twee derde van het totale vermogen van Nederlandse huishoudens is geconcentreerd bij het hoogste vermogensdeciel. De laagste decielen bezitten relatief zelfs nog minder dan die in de VS. De Nederlandse concentratie is in het bijzonder hoog als het gaat om effectenbezit en om ondernemingsvermogen.

Reuten, G. (2018) *De Nederlandse vermogensverdeling in internationaal perspectief: een vergelijking met 26 andere OECD-landen*. TPEdigitaal, 12(2), 1–8.



Hyper

Kort na de Eerste Wereldoorlog gingen verscheidene Europese economieën gebukt onder grote economische onzekerheid door hoge schulden, geschillen over herstelbetalingen en grensincidenten. In hoeverre leidde deze onrust tot hyperinflatie? Aan de hand van data over nieuwsberichten in de periode 1919–1925 constateren Lopez en Mitchener dat deze onzekerheden met name in Duitsland, Oostenrijk, Polen en

Oorzaken flexibilisering

In de periode 2003–2017 is het aandeel van werknemers met een tijdelijk of flexibel contract in Nederland gestegen van 16 naar 27 procent. Wat verklaart deze sterke stijging? Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) onderzoekt dit op basis van vragenlijsten onder werkgevers en werknemers. Ongeveer een kwart van de toename blijkt het gevolg van teleurstellende economische groei en de daarmee gepaard gaande zwakkere onderhandelingspositie

17,4%

van de personen in het hoogste inkomenskwartiel maakt zich veel zorgen over de eigen financiële toekomst; in het laagste inkomenskwartiel is dit 38 procent (Bron: CBS).



inflatie

Hongarije zorgden voor sterke en frequente schommelingen in de waarde van de nationale munt, waarop perioden met hyperinflatie volgden. Bij landen die een minder onrustige periode doormaakten, zoals Nederland, werd geen effect op inflatie vastgesteld. Economische onzekerheid lijkt dus een belangrijke oorzaak van hyperinflatie.

Lopez, J.A. en K.J. Mitchener (2018) *Uncertainty and hyperinflation: European inflation dynamics after World War I*. NBER Working Paper, 24624

van werknemers. Daarnaast kan de stijging van tijdelijke contracten bij kleine en middelgrote werkgevers deels verklaard worden uit werkgeversverplichtingen bij ziektegevallen. Vermindering van deze verplichtingen zal echter onvoldoende zijn om de toename in het aantal tijdelijke contracten ongedaan te maken.

Josten, E. en J.D. Vlasblom (2018) *Tijdelijk werk geven: invloed van laagconjunctuur en langdurige ziektegevallen*. SCP-publicatie, 2018-15.

Rendabele tunnel

Stijgt de leefbaarheid van steden als grote verkeersaders ondertunneld worden? Tijm et al. onderzoeken dit aan de hand van de ondertunneling van de A2 bij Maastricht. Ze vergelijken de trend van huizenprijzen rondom de snelweg met prijzen in andere delen van de gemeente, gecontroleerd voor andere huizenkenmerken. Tot 500 meter van de tunnel blijken de prijzen gemiddeld met 7,1 procent te zijn gestegen als gevolg van een afname van verkeersoverlast; en 500 à 1.000 meter van de tunnel met 4,2 procent. In combinatie met de reistijdwinst betekent dit dat ondertunneling maatschappelijk rendabel is.

Tijm, J., T. Michielsen, R. van Maarseveen en P. Zwaneveld (2018) *How large are road traffic externalities in the city? The highway tunneling in Maastricht, the Netherlands*. CPB Discussion Paper, 379.

Diversere werkvloer

Hoe kunnen organisaties de diversiteit op de werkvloer vergroten? Dit onderzoeken Flory et al. middels een natuurlijk veldexperiment in een bedrijf met meer dan 10.000 werknemers, waarbij tijdens het recruitmentproces expliciete interesse in werknemersdiversiteit werd gecommuniceerd. Ze vinden dat deze expliciete boodschap niet alleen de kans verhoogt dat minderheden solliciteren maar ook de kans dat ze worden aangenomen. Dit suggereert dat een vrij bescheiden interventie, waarbij alleen de wijze van communiceren wordt aangepast, al kan helpen om de diversiteit in organisaties te bevorderen.

Flory, J.A., A. Leibbrandt, C. Rott en O. Stoddard (2018) *Increasing workplace diversity: evidence from a recruiting experiment at a Fortune 500 Company*. CESifo Working Paper, 7025.

Klimaat kost groei

De veranderlijke weersomstandigheden als gevolg van de klimaatverandering zorgen voor grotere schommelingen in de prijs van landbouwproducten. Wat zijn de macro-economische gevolgen daarvan? De Winne en Peersman onderzoeken dit aan de hand van aanbodschokken in 75 landen in de periode 1965–2017. Ze vinden dat een stijging van de prijs van landbouwproducten van 1 procent gemiddeld tot een verlaging van het bruto binnenlands product van 0,11 procent leidt. Opvallend is dat het geschatte effect van een negatieve aanbodschok sterker is voor ontwikkelde landen. Mogelijk komt dit doordat landen met een hogere handelsopenheid en een relatief kleinere landbouwsector gemiddeld gevoeliger zijn voor prijschommelingen van landbouwproducten.

De Winne, J. en G. Peersman (2018) *Agricultural price shocks and business cycles: a global warning for advanced economies*. CESifo Working Paper, 7037.



Profijtelijke genen

Is de verdien capaciteit van mensen genetisch bepaald? Barth et al. analyseren dit aan de hand van verschillen in het financiële vermogen van gepensioneerden. Mensen met een genetische structuur die samenhangt met betere cognitieve vaardigheden blijken meer vermogen op te hebben gebouwd, maar dit is slechts deels ten gevolge van een hogere opleiding of een rianter arbeidsinkomen. Uit keuzeexperimenten blijken ze bijvoorbeeld ook minder risicoavers en nemen ze bij financiële beslissingen een langere tijdshorizon in acht. Het hebben van de 'juiste' genen betaalt zich dus op meerdere manieren uit.

Barth, D., N.W. Papageorge, K. Thom (2018) *Genetic endowments and wealth inequality*. NBER Working Paper, 24642.



Agenda & Personalia

Voor meer informatie en een volledig overzicht van de Nederlandse economische agenda kunt u terecht op www.esb.nu/agenda

Juli

10

DNB seminar – *On the sources of slow wage growth on both sides of the Atlantic*, Bart Hobijn (Arizona State University)

Pakhuis de Zwijger – *Grijze belastingen: hoe de fiscus een circulaire economie in de weg zit* (Follow The Money, Blue City en Ex'Tax)

Google als

Ik kan heel gelukkig worden van een goede discussie over marktordening. Het mooie aan zo'n marktordeningdiscussie is namelijk dat je met een beperkt aantal logisch samenhangende begrippen best verstrekkende conclusies kunt trekken – bijvoorbeeld dat de markt voor internetzoekopdrachten in feite een natuurlijk monopolie is, en dat er daarom waarschijnlijk te weinig innovatie is en te hoge advertentieprijs zijn (ik ga dit uitleggen).

Dit ESB-themanummer over verplicht datadelen maakt me verder extra gelukkig. Niet alleen blijken de uren die ik in de collegebanken heb doorgebracht goed besteed – ik kan mijn marktordeningbegrippenapparaat inzetten. Ook is er de toepassing op een van de meest booming onderwerpen, de data-economie; lees wat dit betreft de bijdrage van Joost Witteman, Erik Brouwer en Tom Smits over hoe booming de rol van data in de economie is. En over beide, marktordening en data-economie, heb ik wat bijgeleerd.

NATUURLIJK MONOPOLIE

Een natuurlijk monopolie is een marktordening waarbij het efficiënter is als de markt door één bedrijf bediend wordt, in plaats van door meerdere kleine bedrijven. In de collegeboeken gaat het daarbij over industrieën die een enorme kapitaalinvestering vooraf vergen, terwijl de marginale kosten van één extra product verwaarloosbaar zijn. Drinkwater en telecom zijn bekende voorbeelden.

Ook markten waarbij data een belangrijke productiviteitsverhogende factor vormen, kunnen natuurlijke monopolies zijn. Het idee is dan dat de toegang tot de database de producten van de monopolist zoveel beter maakt dat het aangaan van concurrentie niet loont voor

VERSLAGEN RECENTE BIJEENKOMSTEN

Op www.esb.nu/verslag-platformeconomie vindt u een verslag van ket KVS-economencafe op 12 juni over de platformeconomie

Op www.detoekomstopderails.nl vindt u verslagen van de seminars op 8 en 22 juni in het kader van de seminar- en publicatiereeks over De Toekomst op de Rails

DISCUSSIE OVER AFVALBEPRIJZING

Raymond Gradus en Elbert Dijkgraaf onderzoeken in ESB 4756 waarom gemeenten overstappen op gedifferentieerde tarieven in de afvalstoffenheffing. Ze vinden dat gemeenten met gefragmenteerde gemeenteraden minder vaak overstappen. Corine Hoeben betoogt op de website van ESB dat deze conclusie niet getrokken kan worden als gemeentelijke herindelingen op een andere manier meegenomen worden in de analyse. Gradus en Dijkgraaf reageren. Zie: www.esb.nu/discussie-afvalbeprijzing.



Data zijn geen productiefactor, maar wel productiviteitsverhogend

JOOST WITTEMAN, ERIK BROUWER EN TOM SMITS 294

Verplichte datadeling voor specifieke sectoren noodzaak

INGE GRAEF EN JENS PRÜFER 298

De economische wenselijkheid van eigendomsrechten over persoonsgegevens

GELIJN WERNER, ANDOR VAN DONGEN EN GEERTJAN HOLTROP 302

Een algemene verplichting tot datadeling is niet wenselijk

FREEK BRUGGERT EN JAN TICHEM 306

Privacy versus repliceerbaarheid

PIERRE KONING 309

natuurlijke monopolist

concurrenten met een slim algoritme maar zonder toegang tot de database.

GOOGLE

Het canonieke voorbeeld hiervan is de zoekmachine Google. Doordat Google een slimmer algoritme had dan zijn concurrenten is het bedrijf rond de eeuwwisseling opgekomen in een markt met meerdere concurrenten (Yahoo, Altavista en, in Nederland, Ilse). Met meer marktaandeel kreeg Google echter ook meer data, die het in staat stelden om zijn zoekalgoritme verder te verbeteren. Dat proces, die kwaliteitsverbetering, blijft doorgaan, zo leggen Inge Graef en Jens Prüfer uit in deze ESB. Ze citeren daarbij McAfee et al. (2015): “Zelfs op de schaal van het internet maken meer gegevens het resultaat van zoekopdrachten beter.”

De hogere kwaliteit van zoekresultaten stelt Google vervolgens in staat om meer gebruikers aan te trekken en om bij hun zoekresultaten gericht advertenties te plaatsen. Omdat de adverteerder beter zijn doelgroep kan bereiken, is hij bereid meer te betalen.

De monopoliepositie in de huidige markt lijkt natuurlijk. Mocht een concurrent een beter algoritme bedenken, dan is het heel lastig dit concurrerend te maken, omdat daarvoor de database van Google onontbeerlijk is. Vandaar dat vernieuwing van de monopolist zelf komen, maar heeft deze daarvoor de juiste prikkels?

MONOPOLISTENGEDRAG

Een natuurlijk monopolie mag dan efficiënt zijn, maar het heeft ook nadelen voor afnemers van de producten. Zo kan een monopolist hogere prijzen rekenen of een slechter product op de markt zetten. Wat betreft datagestuurde natuurlijke monopolies liggen de belangrijkste zorgen bij een toekomstig gebrek aan innovatie, aldus Gelijk Werner, Andor van Dongen en Geertjan Holtrop in hun bijdrage.

Nu is opsplitsen van een natuurlijk monopolie niet per se handig. De uit de splitsing ontstane kleinere bedrijven hebben namelijk per product hogere kosten dan dat de monopolist heeft. In dat geval is het beter om het monopolie door de overheid te laten verzorgen, zoals bij drinkwater, of om scherp te reguleren, bijvoorbeeld door prijzen vast te stellen, zoals in de telecom.

De aard van de productie van datagestuurde natuurlijke monopolies is echter anders dan die van de natuurlijke monopolies die we gewend zijn. Bij de drinkwatervoorziening kan het de productietechniek zijn die het monopolie ‘natuurlijk’ maakt, maar door een partij tegelijkertijd worden uitgebaat. Een bedrijf gaat over de leidingen, of doet dat niet. Data zijn echter niet-rivaliserend. Meerdere partijen kunnen voor hun producten

gebruikmaken van kopieën van dezelfde database.

Vandaar het idee om natuurlijke monopolisten te verplichten data te delen. Als de monopolist derden toegang tot zijn data moet geven, behoudt hij zelf toch die toegang en daarmee ook de productietechniek. Wel wordt hij hierdoor ineens gedwongen om de concurrentie aan te gaan betreffende de kwaliteit of prijs van zijn product dat van die data gebruikmaakt.

KANTTEKENINGEN

Verplicht datadelen lijkt een elegante, 21e-eeuwse oplossing voor een 21e-eeuws probleem, en ook de wetenschap is daarbij gebaat; zie de column van Pierre Koning. Het heeft echter wel degelijk keerzijdes. Ten eerste moet het aannemelijk zijn dat er sprake is van een natuurlijk monopolie, ten tweede dat de beschikking over de data het cruciale element in de productie is, en ten derde moet de verplichting om data te delen slechts een beperkt effect hebben op de prikkels voor een bedrijf om data te verzamelen. Want als bedrijven door een datadeelverplichting niets meer kunnen verdienen aan het verzamelen van data, dan stoppen ze daarmee en wordt iedere innovatie in de kiem gesmoord. In het artikel door Freek Bruggert en Jan Tichem van de Autoriteit Consument & Markt worden deze bezwaren verwoord.

Mochten deze bezwaren hout snijden, dan is er de Mededingingswet voor het omgaan met excessen. Het aanpakken van techbedrijven door de mededingingsautoriteiten is echter niet eenvoudig, zo legt Jean Tirole in een recent in Quartz verschenen interview uit (Quartz, 2018).

LITERATUUR

- McAfee, P., J. Rao, A. Kannan et al. (2015) Measuring scale economies in search. Diavoorstelling te vinden op www.learn-conference2015.com.
- Quartz (2018) A Nobel-winning economist's guide to taming tech monopolies. Interview met Jean Tirole te vinden op qz.com.

JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur
lukkezen@economie.nl



Data zijn geen productiefactor, maar wel productiviteitsverhogend

Sinds de jaren tachtig groeit de mondiale hoeveelheid data sterk. Ook data-intensieve bedrijven als Google en Amazon zijn steeds belangrijker geworden in het economisch verkeer. Hoe moeten we opkomst van data kwalificeren?

JOOST WITTEMAN

Onderzoeker bij
SEO Economisch
Onderzoek

ERIK BROUWER

Clusterhoofd bij
SEO Economisch
Onderzoek en hoog-
leraar aan Tilburg
University

TOM SMITS

Onderzoeker bij
SEO Economisch
Onderzoek

De opkomst van data en aanpalende onderwerpen als datadeling staan maatschappelijk volop in de belangstelling. Maar hoewel veel opinieartikelen data als de ‘olie van de 21e eeuw’ (FD, 2016) of de ‘vierde productiefactor’ bestempen (Financial Times, 2012), is er maar weinig écht bekend over de rol die data spelen in de economie.

Om te beoordelen of een zaak als verplichte datadeling de economie daadwerkelijk zal veranderen, is het daarom belangrijk om eerst op een rijtje te zetten wat we op dit moment weten over het belang van data. Zijn data bijvoorbeeld een grondstof, of zijn ze misschien zelfs een productiefactor?

Op basis van de wetenschappelijke literatuur geven we in dit artikel een antwoord op deze vraag. Eerst laten we zien hoeveel data er eigenlijk zijn. Daarna stellen we een meer conceptuele vraag, namelijk of data eerder een productiefactor (‘een argument in de productiefunctie’) zijn of factorproductiviteitsverhogend (‘een parameter van de productiefunctie’).

HOEEVEELHEID DATA EN GROEI

Zicht krijgen op de totale hoeveelheid beschikbare data is niet eenvoudig. Anders dan de productiefactoren arbeid en kapitaal zijn data bijvoorbeeld geen onderdeel van de nationale rekeningen. Daarnaast zijn er maar weinig goede schattingen en is ook de geijkte meetmethode nog onderwerp van debat (Hilbert, 2012).

Betere schattingen komen van Hilbert en López (2011) en Hilbert (2015). Zij baseren zich op tellingen van de hoeveelheid data die men kan opslaan op de verschil-

lende opslagmedia. Als er tien pagina's tekst zijn en elke pagina bevat 1 kilobyte aan data, dan heb je dus 10 kilobyte aan data. Door dergelijke tellingen te doen voor 25 verschillende opslagmedia wereldwijd, ontstaat er een tijdsreeks van de mondiale opslag van data tussen 1986 en 2014.

Deze tijdsreeks wordt zichtbaar in figuur 1, waarbij de schaal van de y-as logaritmisch is. Het eerste gelabelde veelvoud betreft een exabyte, ofwel een miljard gigabyte. Het tweede gelabelde veelvoud – de zettabyte (ZB) – is nog eens 1.000 keer groter. Bij de figuur vallen drie zaken op. Ten eerste dat er bijzonder veel data zijn: zo zijn er 62,5 miljoen iPhones met 16 gigabyte geheugen nodig om 1 exabyte aan data op te slaan. Ten tweede valt het op dat de hoeveelheid opslagcapaciteit enorm gegroeid is: van minder dan 3 exabyte in 1986 naar meer dan 4 zettabytes in 2014. Dit is een toename van bijna een factor 1.500 over minder dan dertig jaar, ofwel een jaarlijkse groei van ongeveer dertig procent. Ten derde komt de groei van de wereldwijde data-opslag vanaf ongeveer de millenniumwisseling vrijwel volledig voor rekening van ‘digitale’ opslagmedia zoals harde schijven, in plaats van voor ‘analoge’ opslagmedia zoals boeken. In opslagtermen is de ‘digitale eeuw’ hiermee vrij letterlijk rond de eeuwwisseling van start gegaan, wat samenhangt met de opkomst van het internet en de toenomen adoptie van mobiele telefoons en laptops.

Ook lijkt deze groei nog altijd niet te stikken. Zo schat IDC (2017) dat er in 2016 16 zettabytes aan data waren en dat de groei zal doorzetten tot 163 ZB in 2025. Beide schattingen zijn in lijn met de door Hilbert en López (2011) en Hilbert (2015) geobserveerde groei. Het constante karakter van de groei lijkt een wetmatigheid in de groei te suggereren, vergelijkbaar met die van de Wet van Moore wat betreft de toename van de computerrekenkracht.

VERGELIJKING MET ARBEID EN KAPITAAL

De groei van de wereldeconomie, ofwel de productiefactoren arbeid en kapitaal, steekt wat bleek af tegen de stormachtige



groei van de opslagcapaciteit. Tussen 1986 en 2014 nam het wereldwijde reële bruto binnenlands product (bbp) toe van ongeveer 37 biljoen naar ruim 100 biljoen dollar. De mondiale kapitaalvoorraad groeide in reële termen van 95 biljoen dollar naar meer dan 220 biljoen dollar over dezelfde periode. De groei van beide reeksen is hiermee, met drie tot vier procent per jaar, weliswaar gezond maar niet explosief (IMF, 2017). Hetzelfde geldt voor de mondiale potentiële beroepsbevolking die over deze periode met 1,7 procent per jaar toenam (VN, 2017).

Interessant is verder dat de groei van data niet conjunctuurafhankelijk lijkt. De groei in het wereldwijde reële bbp stakte tijdens de Grote Financiële Crisis (IMF, 2017), maar dit is niet zichtbaar bij de groei van de hoeveelheid data in figuur 1. Opvallend is daarbij de parallel met de reële wereldwijde kapitaalvoorraad, die ook weinig krimp vertoonde

tijdens de crisis (IMF, 2017). Blijkbaar is het, ondanks macro-economische tegenwind, niet 'ongewoon' voor productiefactoren om mondiaal in niveau toe te nemen.

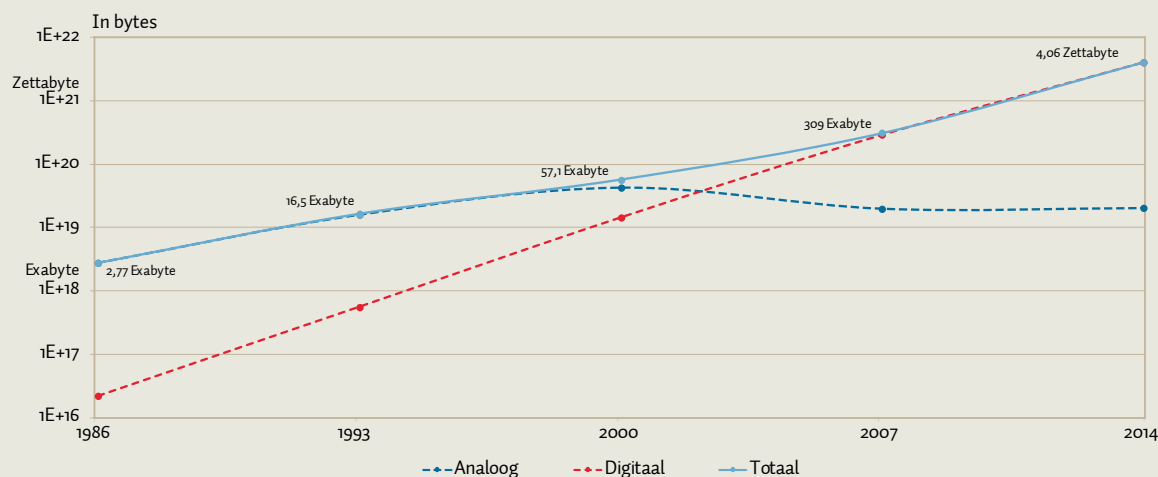
DATA IN PRODUCTIE

Het gebruik van data in de productie vereist dat deze geanalyseerd worden. Het Centraal Bureau voor de Statistiek laat zien hoeveel werknemers in bepaalde bedrijfstakken werken met computers en hoeveel bedrijven bigdata-analyses uitvoeren. We gebruiken dit als proxy voor het datagebruik van sectoren.

De ICT- en data-intensiteit is hoog in bepaalde hoogwaardige dienstensectoren. In de verzekeringsbranche werkt bijvoorbeeld 97 procent van de werknemers met computers en heeft 52 procent van de bedrijven bigdata-analyses uitgevoerd. Andere sectoren aan de bovenkant van

Schatting van de totale wereldwijde dataopslag

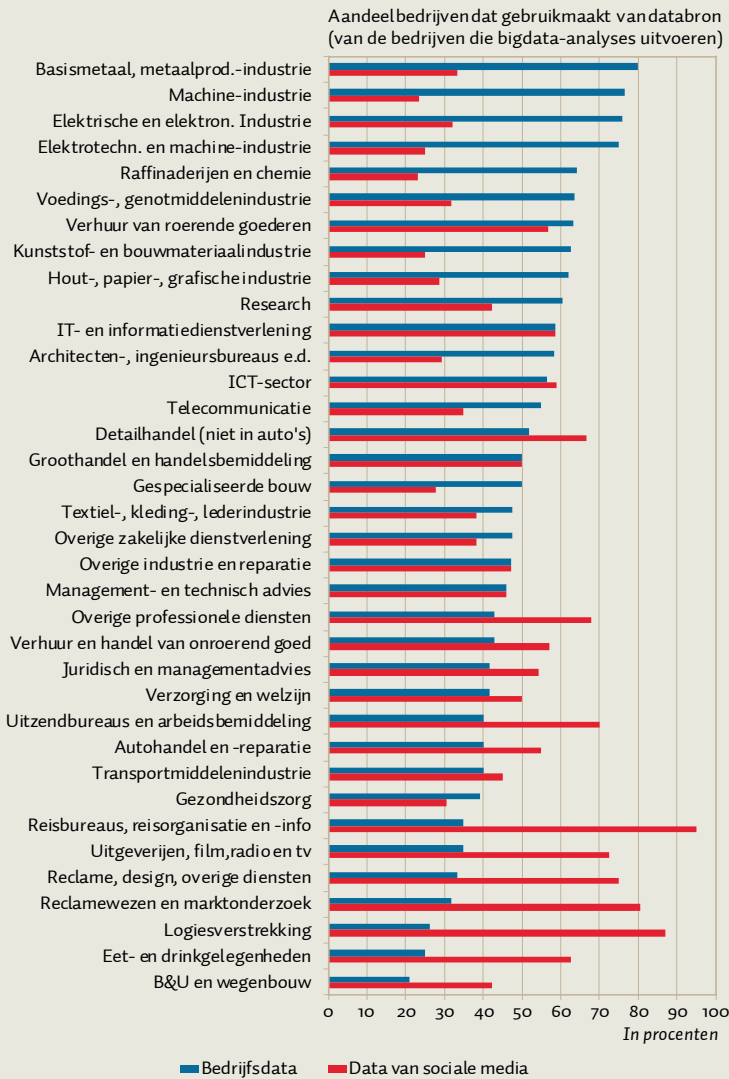
FIGUUR 1



Bron: Hilbert en López (2011); Hilbert (2015)

Verschillen in gebruik databronnen per sector

FIGUUR 2



Noot: Figuur op basis van tweecijferige SBI2008, bedrijfstakken C, N-Q.

Bron: CBS

dit spectrum zijn bijvoorbeeld het reclamewezen, de reisbranche of de telecommunicatiesector.

Beduidend minder data-intensief zijn de (maak)industrie, handel, detailhandel en de simpelere dienstverleningen. Minder dan de helft van de werknemers in eet- en drinkgelegenheden werkt met een computer, en maar acht procent van de bedrijven in deze bedrijfstak doet aan bigdata-analyse. Andere sectoren die minder data-intensief zijn, zijn bijvoorbeeld de verzorgings- en welzijnssector, de kunststof- en bouwmaterialindustrie, of de transportmiddelenindustrie.

Verdere sectorale verschillen zijn er met betrekking tot wat voor soort data gebruikt worden door de bedrijven die bigdata-analyses uitvoeren. Met name bedrijven in de (maak)industrie die aan bigdata-analyse doen, zijn geneigd gebruik te maken van data die voortkomen uit het eigen bedrijf. Sectoren op het gebied van (professionele) dienstverlening zoals uitzendbureaus, het reclamewezen en uitgeverijen maken daarentegen veel vaker gebruik van data van sociale media om analyses uit te voeren (figuur 2).

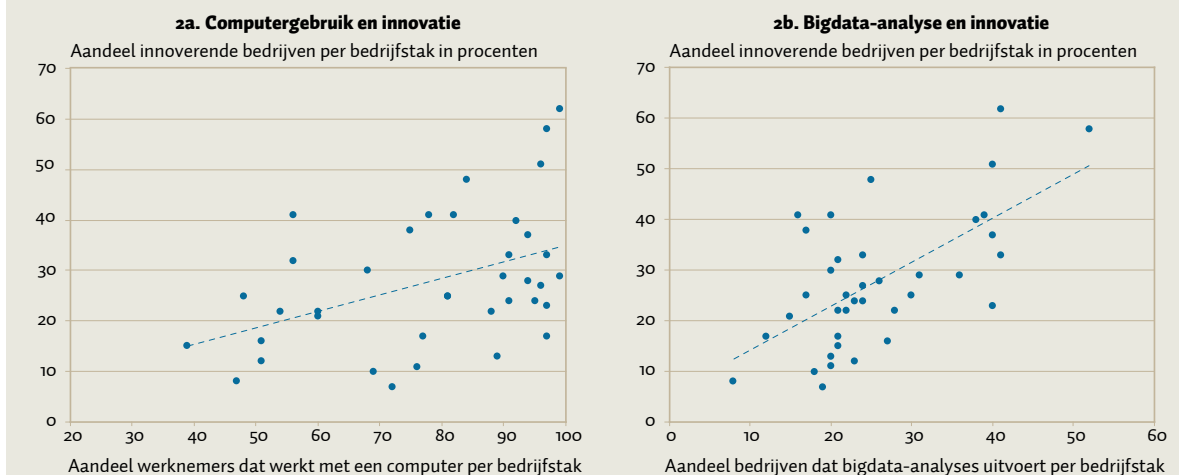
Wat deze bedrijven precies doen met hun bedrijfsdata en/of de data die verkregen zijn via sociale media, is niet (systematisch) bekend. Gelet op de beperkte ICT-intensiteit van bepaalde sectoren en het feit dat er in veel sectoren maar weinig bedrijven bigdata-analyses uitvoeren, is het echter niet direct evident dat data een productiefactor als arbeid of kapitaal zijn, zonder welke productie niet mogelijk is. In elk geval blijken sommige bedrijfstakken, gezien het aandeel werknemers dat hier gebruikmaakt van computers voor hun werk of dat bigdata-analyses uitvoert, helemaal niet zo ICT- en dus data-intensief.

DATA WERKEN PRODUCTIVITEITSVERHOGENDE

In plaats van op arbeid of kapitaal lijken data mogelijk meer op informatietechnologie (IT), waarvan bekend is dat het de productiviteit verhoogt (Syverson, 2011). De waarde van data schuilt dan meer in het vergroten van het gebruik van andere productiefactoren. Het kan in dat geval bijvoorbeeld helpen bij het oplossen van *search-and-match*-problemen op markten, of bij het nemen van

Relatie tussen ICT-gebruik en innovatie in Nederlandse sectoren

FIGUUR 3



Noot: Figuur op basis van viercijferige SBI2008, productinnovatie, bedrijfstakken C, N-Q

Bron: CBS

betere bedrijfsbeslissingen over productie.

In Nederland lijken bijvoorbeeld sectoren waarin meer medewerkers van computers gebruikmaken of meer big-data-analyses uitvoeren vaker innovatief te zijn – zowel in termen van producten als processen (figuur 3). Dit strookt met het idee dat innovatie op de lange termijn een belangrijke motor van de productiviteitsgroei is (Syverson, 2011), en tevens met de claim dat de ‘digitale economie’ momenteel mogelijk de belangrijkste bron van innovatie is, met een zeer hoge surpluswaarde (Arrieta-Ibarra et al., 2018; Brynjolfsson et al., 2018). Ook sluit dit aan bij de opkomst van *superstar firms* als Google en Amazon, die zowel hoog-productief als zeer data-intensief zijn (Autor et al., 2017). Empirisch wijzen Brynjolfsson et al. (2011) erop dat bedrijven met een ‘datagestuurde besluitvorming’ vijf tot zes procent productiever zijn dan bedrijven zonder.

CONCLUSIE

Hoewel data soms gezien worden als de ‘nieuwe olie’ of de ‘vierde productiefactor’ lijken ze op dit moment veel meer op een nieuwe ‘technologie’, die in de eerste plaats vooral productiviteitsverhogend werkt. Meer onderzoek hiernaar is zeer gewenst, ook al omdat het voorgaande duidelijk heeft gemaakt hoeveel we in feite nog niet weten over data in de economie. Het opvullen van deze leemte is belangrijk, niet alleen academisch maar vooral ook maatschappelijk. Zo ziet RAND Europe (2015) in het productiviteitseffect van data een reden tot meer datadeling. En ook mededingingsoverwegingen kunnen hiertoe aanleiding geven (Ecorys, 2017). Tegelijkertijd wijzen Rosenboom en Smits (2018) erop dat het niet (hoeven) delen van data een prikkel tot innovatie kan bevatten. Daarbij zijn er voor een zorgvuldige afweging van deze effecten feitelijk meer data over data vereist.

LITERATUUR

- Arrieta-Ibarra, I., L. Goff, D. Jiménez-Hernández et al. (2018) Should we treat data as labor? Moving beyond ‘free’. *American Economic Association Papers & Proceedings*, 108, 38–42.
- Autor, D., D. Dorn, L. Katz et al. (2017) *The fall of the labor share and the rise of superstar firms*. NBER Working Paper, 23396.
- Brynjolfsson, E., F. Eggers en A. Gannamaneni (2018) *Using massive online choice experiments to measure changes in well-being*. NBER Working Paper, 24514.
- Brynjolfsson, E., L. Hitt en H. Kim (2011) *Strength in numbers: how does data-driven decision-making affect firm performance?* SSRN Working Paper, 24 april.
- Ecorys (2017) *Big data and competition*. Rotterdam: Ecorys. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- FD (2016) Big data is geen goud, maar olie. *Het Financieel Dagblad*, 28 mei.
- Financial Times (2012) Why ‘big data’ is the fourth factor of production. *Financial Times*, 27 december.
- Hilbert, M. (2012) How to measure ‘how much information’? Theoretical, methodological, and statistical challenges for the social sciences. *International Journal of Communication*, 6, 1042–1055.
- Hilbert, M. (2015) *Quantifying the data deluge and the data drought*. SSRN Working Paper, 1 april.
- Hilbert, M. en P. López (2011) The world’s technological capacity to store, communicate, and compute information. *Science*, 332(6025), 60–65.
- IDC (2017) *Data age 2025. The evolution of data to life-critical: don’t focus on big data; focus on data that’s big*. Framingham, MA: IDC. Te vinden op www.seagate.com.
- IMF (2017) *Investment and capital stock dataset, 1960–2015*. Te vinden op [data.world: https://data.world/imf/investment-and-capital-stock-i](https://data.world/imf/investment-and-capital-stock-i).
- RAND Europe (2015) *The digital catapult and productivity: a framework for productivity growth from sharing closed data*. Cambridge, VK: RAND Europe.
- Rosenboom, N. en T. Smits (2018) Vrij toegankelijke data van Goliath helpt David niet. *Het Financieel Dagblad*, 2 februari.
- Syverson, C. (2011) What determines productivity? *Journal of Economic Literature*, 49(2), 326–365.
- VN (2017) *World population prospects: the 2017 revision*. Working Paper, ESA/P/WP/248.

In het kort

- ▶ De mondiale hoeveelheid data groeit sterk sinds de jaren tachtig.
- ▶ Niet alle bedrijven zijn data-intensief, maar data-intensieve bedrijven zijn wel innovatiever.
- ▶ Het lijkt er daarmee op dat data vooral de productiviteit verhogen.

VAN ZANTEN



Roger Klaassen

Verplichte datadeling voor specifieke sectoren noodzaak

In sommige sectoren kan verplichte datadeling voorkomen dat datagedreven markten omslaan naar een monopolie. Lopende beleidsinitiatieven laten zien hoe de publieke belangen van concurrentie, innovatie en gegevensbescherming met elkaar verenigd kunnen worden.

INGE GRAEF

Universitair docent rechten aan Tilburg Law and Economics Center (TILEC), Tilburg University

JENS PRÜFER

Universitair hoofd-docent economie aan TILEC, Tilburg University

In beleidskringen wint het inzicht terrein dat data een belangrijke motor van groei zijn. Zo heeft de Europese Commissie zich, door middel van het *European data economy*-initiatief, als doel gesteld het delen en hergebruiken van data te bevorderen, om zo innovatie te stimuleren (EC, 2017). En ook het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken en Klimaat erkent, in het nieuwjaarsartikel in *ESB*, dat data die meer wijdverbreid beschikbaar zijn, een belangrijke bijdrage aan de samenleving kunnen leveren.

Daarmee neemt het ministerie de visie over op datadeling die Prüfer en Schottmüller in het artikel 'Competing with big data' (Prüfer en Schottmüller, 2017, hierna: PS) uiteenzetten: "Door geanonimiseerde data over klikgedrag breder beschikbaar te stellen, kunnen ook andere partijen in andere markten met behulp van deze data verder innoveren, en kan men de concentratie van grote internetbedrijven in deze andere markten voorkomen." "Het gaat dan bijvoorbeeld om de markt voor digitale kaarten, retail en in de toekomst ook om zelfrijdende auto's." (Camps, 2018). Tegen de achtergrond van de toenemende steun onder beleidsmakers voor datadeling, zetten wij in dit artikel allereerst de belangrijkste argumenten uit PS uiteen om aan te tonen waarom en wanneer het delen van informatie essentieel is. Vervolgens bespreken we de beleidsmogelijkheden voor het opleggen van verplichte datadeling.

CONCURRENEN MET BIG DATA: EEN TERUGBLIK

PS introduceerden *datagedreven netwerkeffecten* als een nieuw economisch mechanisme, definieerden *datagedreven markten*, en verduidelijkten daarmee welk type gegevens – namelijk *gebruikersinformatie* – de 'olie van de data-economie' is (The Economist, 2017).

Gebruikersinformatie zijn gegevens over de voorkeuren of kenmerken van de gebruikers van een dienst, zoals bijvoorbeeld de geografische locatie van een gebruiker van een mobiele app of de voorkeur van een zoekmachinegebruiker die op zoek is naar een Siciliaans restaurant in Amsterdam. Deze gegevens zijn privé-informatie van het bedrijf dat de dienst levert en dat de informatie verzameld heeft. Die informatie over de gebruiker kan het bedrijf vervolgens inzetten als innovatie-input, om de dienst beter af te stemmen op de voorkeuren van de gebruiker. Hierdoor neemt de kwaliteit van de dienst in de toekomst toe.

Een hogere initiële vraag naar een dienst vermindert dus de marginale kosten van innovatie: het is dan goedkoper om één extra eenheid product- of dienstkwaliteit te produceren, zoals ervaren door gebruikers. Dit economische mechanisme wordt een *datagedreven indirect netwerkeffect* genoemd en markten die onderhevig zijn aan deze effecten worden *datagedreven markten* genoemd. Cruciaal hierbij is dat het verzamelen van gebruikersinformatie een bijproduct is van de zoekopdracht en transactie door de gebruiker en vrijwel gratis is voor het bedrijf dat de dienst levert. Dit creëert een toetredingsbarrière voor potentiële concurrenten.

Markten waarin het verzamelen van gegevens over gebruikers positieve marginale kosten kent of waar de data geen informatie over de voorkeuren of kenmerken van gebruikers omvatten, zijn daarentegen niet-datagedreven. In deze markten kunnen gegevens ook belangrijk zijn, maar is de invloed van data gebaseerd op gangbare economische mechanismen en is de kans op monopolievorming meestal minder groot.

De belangrijkste conclusie van PS is dat datagedreven markten bijna altijd kantelen, en zich richting een monopolie bewegen. Cruciaal is dat innovatieprikkels in een gekantelde markt daarna laag zijn. Nieuwe toetreders moeten concurreren met een gevestigde speler die lage marginale kosten van innovatie heeft, vanwege de grote voorraad aan gebruikersinformatie. Bovendien kent het dominante bedrijf de angst van potentiële uitdagers vanwege zijn datavoordeel. Vandaar dat na het kantelen van de markt niet alleen de concurrentie *op* de markt, maar ook de concurrentie *om* de markt sterk is verminderd.

Deze theoretische uitkomst wordt ook empirisch ondersteund (He et al., 2017). Preston McAfee, de hoofdeconoom van Microsoft, stelde onlangs op basis van zijn empirisch werk naar de kwaliteit van zoekmachines: “Zelfs op de schaal van het internet maken meer gegevens het resultaat van zoekopdrachten beter” (McAfee et al., 2015). Junqué de Fortuny et al. (2017) bevestigen dat data onderhevig zijn aan een afnemend rendement, maar een strikt positieve invloed hebben op de nauwkeurigheid van voorspellingen. Hoewel de toegevoegde waarde van meer gegevens over gebruikersvoorkeuren en -kenmerken dus kleiner wordt naarmate meer gegevens verzameld zijn, is de waarde van data dus altijd positief en van invloed op de kwaliteit van het product en daardoor op de marktuitsluitingen.

Een ander concept dat PS introduceerden, is het idee van *verbonden markten*, om zo de bedrijfsstrategieën van de meest succesvolle internationale bedrijven te begrijpen. Datagedreven bedrijven kunnen verschillende markten met elkaar verbinden als de gebruikersinformatie die zij op de ene markt hebben verzameld ook waardevol is in een andere markt. Sommige zoekopdrachten van zoekmachines hebben bijvoorbeeld betrekking op geografische informatie, dat ook waardevol is bij het aanbieden van een gepersonaliseerde kaartendienst. PS toonden aan dat een bedrijf met een datagedreven bedrijfsmodel op die manier op de lange termijn elke traditionele markt kan domineren als de kosten van toetreding niet te hoog zijn. Gebruikersinformatie speelt een belangrijke rol in dit proces dat zich herhaaldelijk kan voordoen, waardoor een domino-effect ontstaat over verschillende markten heen.

INDIRECTE NETWERKEFFECTEN

Critici zullen beweren dat we dit al eerder gezien hebben en dat datagedreven indirecte netwerkeffecten hetzelfde zijn als leercurve-effecten. Vanuit die gedachte voorspelden pessimisten tien jaar geleden immers ten onrechte de ‘eeuwige’ dominantie van Microsoft. Het verschil tussen die twee effecten is dat wanneer er sprake is van een leercurve-effect, en als twee concurrenten ongeveer dezelfde achtergrond hebben (wat zich vertaalt in dezelfde output in het verleden), beide bedrijven ook ongeveer gelijke productiekosten hebben. Het gevolg is dat zij de markt voor altijd zullen delen. Bovendien is een leercurve meestal een tijdelijk voordeel. Zodra een bedrijf de technologische bovengrens bereikt, zal zijn leercurvevoordeel gestaag afnemen en kunnen toetreders of kleinere bedrijven de achterstand inlopen.

In een datagedreven markt richt een bedrijf zich echter op investeringen in kwaliteit in plaats van op de prijs waardoor de verschillen tussen bedrijven permanent zijn vanaf het moment dat de markt gekanteld is en beide bedrijven het optimaal vinden om niet meer te investeren. Een nieuwkomer of een kleinere speler kan dan niet winstgevend zijn en dezelfde kwaliteitsinvestering doen die nodig is om de dominante speler te evenaren.

De belangrijkste nieuwe bevinding vanuit het oogpunt van het mededingingsbeleid is dat in een markt waar sprake is van een leercurve-effect, bijvoorbeeld in de vliegtuigbouw, een kleiner bedrijf B de belangrijkste technici van dominant bedrijf A kan overnemen – en daardoor

relevante kennis opdoet – waardoor het vervolgens fel kan concurreren met bedrijf A. In een datagedreven markt is het zo dat, zelfs als bedrijf B de belangrijkste software- of algoritme-ontwikkelaars van bedrijf A afsnoept, bedrijf A dan nog de dataset met gebruikersinformatie behoudt, waardoor A's lagere innovatiekosten blijven bestaan.

De robuustheid van een machtspositie in een datagedreven markt verschilt ook van de dominantie van Microsoft in de markt voor desktopbesturingssystemen, die gebaseerd is op directe netwerkeffecten. Directe netwerkeffecten zijn een krachtige bron van dominantie, maar kunnen worden overwonnen als de concurrent een beter product heeft, zoals Myspace heeft moeten leren van Facebook. In een datagedreven markt met indirecte netwerkeffecten kan een dominant bedrijf echter een radicaal vernieuwend product van een nieuwkomer nabootsen, tegen veel lagere innovatiekosten vanwege zijn uitgebreide en exclusieve kennis van gebruikersvoorkeuren en -kenmerken.

Zowel mededingingshandhaving als regulering kunnen de tendens van monopolisering in datagedreven markten tegengaan. Uitgangspunt daarbij is dat regulering een aanvulling is op het mededingingsrecht en nieuwe regelgevende maatregelen alleen moeten worden overwogen als vastgestelde problemen niet voldoende met het mededingingsrecht op te lossen zijn.

MEDEDINGINGSRECHT

Data vormen een niet-rivaliserend goed: als één entiteit de data heeft gebruikt, belet dit anderen niet om diezelfde informatie te gebruiken. Bovendien komt de waarde van de data vaak niet voort uit de verzamelde gegevens zelf, maar uit de kennis die eraan kan worden ontleend. Dit impliceert dat verschillende entiteiten dezelfde kennis kunnen opdoen door verschillende datasets te verzamelen.

Niettemin moet de claim van tegenstanders van verplichte datadeling, dat data vaak breed beschikbaar zijn, genuanceerd worden. Om een bepaalde marktactiviteit te beginnen, kan een specifiek type data nodig zijn, dat mogelijk niet direct beschikbaar is op de markt en ook niet replicerbaar is voor een nieuwkomer. Een voorbeeld is als er specifieke zoekgegevens nodig zijn om een zoekmachine van goede kwaliteit op te zetten, waarbij die gegevens alleen kunnen worden verkregen door zelf klanten te bedienen. Data die verkregen zijn van derden zullen dan vaak geen adequaat substituuut vormen voor de zoekgegevens van de dominante speler (Graef, 2016).

Voor toepassing van het mededingingsrecht moet dan worden vastgesteld of er sprake is van misbruik van een economische machtspositie. Als dat het geval is, kunnen de mededingingsautoriteiten op de markt ingrijpen. Wanneer een onderneming met een economische machtspositie een concurrent de toegang weigert tot gebruikersinformatie die nodig is voor het opzetten van een eigen dienst, kan een dergelijke weigering in bepaalde omstandigheden neerkomen op misbruik in strijd met artikel 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

De belangrijkste voorwaarde voor het vaststellen van mededingingsaansprakelijkheid bij een weigering tot het leveren van gebruikersinformatie, is diens onontbeerlijkheid als input. Volgens het *Bronner*-arrest van het Europese Hof van Justitie vereist onontbeerlijkheid het bestaan van

technische, juridische of zelfs economische obstakels die duplicatie onmogelijk of zelfs onredelijk moeilijk maken. Het zou op zijn minst nodig zijn om vast te stellen dat het economisch niet haalbaar is om een alternatieve dienst te creëren op een schaal die vergelijkbaar is met die van de dominante onderneming.

Dit doet de vraag rijzen of data die zijn gegenereerd op markten gekenmerkt door sterke indirecte netwerkeffecten, zoals zoekmachines en sociale netwerken, eerder als onontbeerlijk kunnen worden beschouwd, omdat het op basis van de economische kenmerken van de markt voor derden vrijwel onmogelijk is om een even grote en gevarieerde dataset op te bouwen. Facebook heeft bijvoorbeeld zulke gedetailleerde informatie over gebruikers dat het deze gebruikers in meer dan 29.000(!) categorieën kan verdelen. Het is moeilijk voor te stellen dat nieuwkomers op deze markt in staat zijn effectief te concurreren (ProPublica, 2016).

REGULERING

De reikwijdte van het mededingingsrecht is dus beperkt. Toegang tot de dataset van een dominante onderneming kan alleen van geval tot geval worden opgelegd, in specifieke omstandigheden waarin een leveringsweigering neerkomt op misbruik. Regelgeving die verder gaat dan het mededingingsrecht vereist een afweging van verschillende publieke belangen, waaronder innovatie, concurrentie en gegevensbescherming.

Innovatie

Wat mededinging en innovatie betreft, moet een afweging gemaakt worden tussen de korte- en langetermijngevolgen van regelgeving. Verplichte datadeling zal op korte termijn de concurrentie en innovatie vergroten, maar kan deze op lange termijn schaden. Sommigen vrezen dat dominante bedrijven daardoor hun prikkels verliezen om in nieuwe diensten te investeren. En concurrenten worden op hun beurt niet langer gestimuleerd om alternatieve diensten te ontwikkelen als ze gegarandeerd toegang hebben tot de gegevens van het dominante bedrijf.

Verplichte datadeling blijkt positieve netto-effecten op innovatie en welvaart te hebben wanneer de datagedreven indirecte netwerkeffecten in de markt voldoende sterk zijn. PS stelden dit vast – op basis van het eerdere idee van Argenton en Prüfer (2012) – en vonden dat dit zelfs geldt in een dynamisch model waarin concurrenten weten dat hun innovatie-investeringen vandaag invloed hebben op hun marktaandeel, en dus op hun innovatiekosten van morgen. Zowel de dominante onderneming als haar concurrenten hebben sterkere innovatieprikkels onder een regime van verplichte datadeling dan onder de status quo. Als een nieuwkomer toegang krijgt tot de gebruikersinformatie van het dominante bedrijf, moet deze immers toch nog altijd de tools ontwikkelen om iets waardevols te leren van deze data en om het product af te stemmen op de gebruikersbehoeften.

Concurrentie

Hoewel veel digitale giganten als innovatieve bedrijven gezien kunnen worden, is er geen bewijs dat heviger concurrentie op datagedreven markten zal leiden tot minder

innovatie. Wel heeft empirisch onderzoek aangetoond dat er een omgekeerde U-curve bestaat (met innovatie op de y -as en concurrentie op de x -as), waar meer concurrentie alleen tot op een bepaald punt tot meer innovatie leidt. Naarmate concurrentie op de markt verder toeneemt, zal de innovatie afnemen (Aghion et al., 2005). Vanwege het geconcentreerde karakter van datagedreven markten, met relatief weinig concurrentie, bevinden deze markten zich echter aan de uiterste linkerkant van de omgekeerde U-curve, waardoor de verwachting is dat een toename van concurrentie tot meer innovatie zal leiden.

Gegevensbescherming

Tegelijkertijd moet het fundamentele recht op gegevensbescherming in het oog worden gehouden. Het delen van gebruikersinformatie heeft immers betrekking op geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen. Vooraf anonimiseren van data zou een oplossing vormen, ware het niet dat de technologie om individuen opnieuw te identificeren steeds beter wordt. Hierdoor is het moeilijk vol te houden dat informatie in datasets volledig anoniem kan zijn. Zorgen over gegevensbescherming moeten echter niet als excuus worden gebruikt om helemaal niet in te grijpen.

Het recht op gegevensportabiliteit, onlangs geïntroduceerd door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), geeft de betrokkenen het recht om persoonsgegevens over te dragen van de ene gegevensbeheerder naar de andere in een gestandaardiseerd format. Dit nieuwe recht kan concurrentie bevorderen omdat het lock-in vermindert door gebruikers makkelijker te laten overstappen naar andere diensten. Het is bovendien goed voor te stellen dat bedrijven dit recht proactief zullen gebruiken, door mensen te bewegen om hun gegevens bij hun vorige aanbieder op te vragen (en hun daarvoor kortingen aan te bieden). Dit heeft betrekking op het idee dat men het genereren van gegevens dient te beschouwen als arbeid die moet worden betaald (Arrieta-Ibarra et al., 2018).

De AVG vereist echter niet dat persoonsgegevens verwijderd worden zodra de betrokkene een dergelijk verzoek voor gegevensportabiliteit ingediend heeft. Als gevolg daarvan kan een bedrijf met een machtspositie, zelfs als gebruikersinformatie wordt overgedragen, nog steeds toegang hebben tot meer gegevens dan zijn concurrenten. De betrokkene kan tegelijkertijd een beroep doen op het recht om vergeten te worden, maar vanwege het beperkte toepassingsgebied van het laatste recht is de afstemming tussen deze twee onafhankelijke rechten niet perfect (Graef et al., 2017).

Wel ontstaat er een positieve externaliteit wanneer gebruikers overstappen. Voor elke nieuwe gebruiker kan de aanbieder de andere gebruikers een betere dienst bieden. Omdat individuele gebruikers deze externaliteit echter niet meenemen in hun overwegingen is de verwachting dat er te weinig gebruikers zijn die overstappen. Daarom is het onwaarschijnlijk dat het recht op gegevensportabiliteit – ook al zou het veelvuldig gebruikt worden gebruikt – het kantelen van de markt tegengaat. Niettemin illustreert dit nieuwe recht, door het delen van data te bevorderen onder gegevensbeschermingsrecht, dat de belangen van innovatie en gegevensbescherming op zichzelf niet onvereenigbaar zijn.

VERPLICHTE DATADELING: EEN VOORUITBLIK

Inspiratie over hoe een verplicht datadelingsregime moet worden vormgegeven, is in specifieke sectoren op te doen. De meest leerzame parallel kan worden getrokken met de betalingsrichtlijn Payment Services Directive 2 (PSD2) in de financiële sector. Deze richtlijn geeft derde partijen, met toestemming van de rekeninghouder, toegang tot betaalrekeningen om betalingstransacties via een internettoepassing te initiëren of tot betaalrekeninginformatie om een of meerdere accounts in één applicatie samen te voegen. Als zodanig is PSD2 een perfect voorbeeld van EU-regelgeving dat een gelijk speelveld creëert. Banken moeten nu verplicht fintech-startups toegang geven tot de rekeninginformatie van de klant. Voor het implementeren van dit *Access to Account* (XS2A) heeft de Europese Bankautoriteit verschillende richtlijnen en technische reguleringsnormen opgesteld om te verduidelijken welke stappen banken moeten ondernemen, en zijn er verschillende initiatieven ontstaan om gemeenschappelijke API-standaarden te definiëren.

In andere sectoren zijn ook beleidsinitiatieven zichtbaar die als doel hebben om meer openheid te creëren. De Europese Commissie ontving naar verluidt verontrustende signalen over de toegang tot gegevens in de landbouw- en de automobielsector, waar belanghebbenden bezorgd zijn over het feit dat gegevens onder de controle blijven van fabrikanten, ten koste van de ontwikkeling van respectievelijk 'smart farming' en nieuwe toepassingen op basis van voertuiggegevens.

Al deze beleidsinitiatieven tonen de geleidelijke verschuiving naar het openstellen van markten met als doel innovatie te stimuleren, terwijl het idee van verplichte datadeling verder ontwikkeld wordt door academici, waaronder Mayer-Schönberger en Ramge (2018): "Voortbouwend op dit idee [van PS], stellen wij een progressief datadelingsmandaat voor. Dit wordt actief zodra het marktaandeel van een bedrijf een drempel – van zeg tien procent – overschrijdt. Op dat moment moet het bedrijf een willekeurig gekozen deel van zijn dataset delen met elke andere speler in de markt die erom vraagt. Hoeveel data er beschikbaar moeten worden gesteld, is afhankelijk van de omvang van het marktaandeel. Hoe dominantier een bedrijf wordt, hoe meer gegevens het zou moeten delen met de concurrentie."

Een aanvullende vraag over het organiseren van gegevensuitwisseling tussen concurrenten is welke markten nu precies onderhevig moeten zijn aan datadeling. PS toonden al aan dat op markten waar datagedreven indirecte netwerkeffecten belangrijk zijn, verplichte datadeling positieve netto-welvaartseffecten heeft, terwijl dat argument minder overtuigend is in markten waar dit effect een ondergeschikte rol speelt. Ter illustratie is het denkbaar dat

indirecte netwerkeffecten van groot belang zijn in markten voor zoekmachines en voor sociale netwerken. In retail-elektriciteitsmarkten daarentegen, waar slimme energiemeters energieleveranciers in staat stellen om exclusieve informatie te verzamelen over consumptiepatronen van kopers op huishoudniveau, kunnen voor een bedrijf andere vormen van innovatie belangrijker zijn om succesvol te zijn.

CONCLUSIE

Deze voorbeelden zijn met name gebaseerd op intuïtie en niet op solide empirisch onderzoek. Bijgevolg is de belangrijkste volgende stap in de richting van een beleid dat de negatieve gevolgen van monopolisering op datagedreven markten beperkt het uitvoeren van een reeks van empirische studies in verschillende sectoren. Daaruit moet blijken welke markten meer en welke minder datagedreven zijn, en waar dus het verplicht delen van gegevens welvaartsbevorderend kan werken zonder innovatieprikkelers aan te tasten.

LITERATUUR

- Aghion, P., N. Bloom, R. Blundell et al. (2005) Competition and innovation: an inverted-U relationship. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(2), 701–728.
- Argenton, C. en J. Prüfer (2012) Search engine competition with network externalities. *Journal of Competition Law and Economics*, 8(1), 73–105.
- Arrieta-Ibarra, I., L. Goff, D. Jiménez-Hernández et al. (2018) Should we treat data as labor? Moving beyond 'Free'. *AEA Papers and Proceedings*, 108, 38–42.
- Camps, M. (2018) Scherp zijn bij vervagende grenzen. *ESB*, 103(4757), 6–9.
- EC (2017) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, 'Bouwen aan een Europese data-economie'. COM(2017) 9 final.
- Graef, I. (2016) *EU competition law, data protection and online platforms: data as essential facility*. Alphen a/d Rijn: Kluwer Law International.
- Graef, I., M. Husovec en N. Purtova (2017) *Data portability and data control: lessons for an emerging concept in EU law*. TILEC Discussion Paper, 2017-041.
- He, D., A. Kannan, R.P. McAfee et al. (2017) Scale effects in web search. *International Conference on Web and Internet Economics – WINE 2017*, 10660, 294–310.
- Junqué de Fortuny, E., D. Martens en F. Provost (2013) Predictive modeling with big data: is bigger really better? *Big Data*, 1(4), 215–226.
- Mayer-Schönberger, V. en T. Ramge (2018) *Reinventing capitalism in the age of big data*. Londen: John Murray.
- McAfee, P., J. Rao, A. Kannan et al. (2015) *Measuring scale economies in search*. Diavoorstelling te vinden op www.learconference2015.com.
- ProPublica (2016) *Facebook doesn't tell users everything it really knows about them*. Artikel te vinden op www.propublica.org.
- Prüfer, J. en C. Schottmüller (2017) *Competing with big data*. CentER Discussion Paper, 2017-007.
- The Economist (2017) The world's most valuable resource is no longer oil, but data. *The Economist*, 6 mei.

In het kort

- ▶ Datadeling heeft positieve welvaartseffecten in markten met sterke datagedreven indirecte netwerkeffecten.
- ▶ Beleidsinitiatieven vertonen een trend naar het openstellen van private datasets buiten het mededingingsrecht om.
- ▶ Meer empirisch onderzoek is nodig om te bepalen welke sectoren baat zouden hebben bij verplichte datadeling.

De economische wenselijkheid van eigendomsrechten over persoonsgegevens

Met de voortgaande ontwikkeling van digitale technologie neemt de registratie van menselijk gedrag toe, en daarmee de waarde van persoonsgegevens als productiemiddel. Toch bestaan er hiervoor geen wettelijke eigendomsrechten, zoals die voor andere immateriële goederen wel bestaan. Zou dat anders moeten zijn?

GELIJN WERNER

Senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

ANDOR VAN DONGEN

Senior beleidsmedewerker bij EZK

GEERTJAN HOLTROP

Senior beleidsmedewerker bij EZK

De afgelopen decennia zijn data economisch relevanter geworden als productiemiddel (Camps, 2018). Dit geldt met name voor persoonsgegevens (AP, 2018): gegevens die over iemand gaan of naar die persoon zijn te herleiden, zoals gedefinieerd in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Deze gegevens kunnen een naam, adres of sofnummer zijn, maar ook bijvoorbeeld informatie over koop-, zoek- of rijgedrag. De grote economische relevantie van persoonsgegevens is het gevolg van de sterk toegenomen registratie van gebruikersgedrag op internet (denk aan zoekmachines en sociale media) en online verbonden apparatuur (denk aan auto's en slimme energiemeters). De waarde van deze persoonsgegevens blijkt bijvoorbeeld uit de enorme groei van de markt voor gerichte advertenties, de invloed van privacywetgeving op de effectiviteit van advertenties (Goldfarb en Tucker, 2011), gepersonaliseerde diensten zoals gps-gestuurde navigatiehulp, productaanbevelingen en nieuwsfeeds, en uit het belang van data voor toepassingen van kunstmatige intelligentie op vlakken als zelfrijdende auto's en spraakherkenning (Cockburn et al., 2017).

De markteconomie functioneert doorgaans beter met wettelijke eigendomsrechten (hierna: 'eigendomsrechten'). Dit geldt zowel voor materiële goederen, via formeel eigendomsrecht in het burgerlijk wetboek, als voor immateriële goederen, via diverse intellectuele eigendomsrechten. Zo stimuleert de bescherming van merken en uitvindingen door respectievelijk het merkenrecht en het octrooirecht

de productie van deze goederen. Een commerciële softwareontwikkelaar of geneesmiddelenbedrijf zal door het verkregen tijdelijke alleenrecht op de baten immers meer investeren in de ontwikkeling van nieuwe producten.

Maar voor data in het algemeen en persoonsgegevens in het bijzonder bestaan er geen directe eigendomsrechten, noch voor de personen op wie de gegevens betrekking hebben en noch voor de partijen die deze gegevens verzamelen. Mogelijk schaadt dit het vertrouwen van individuen om deel te nemen aan activiteiten waarbij er dataverzameling plaatsvindt, of schaadt het de investeringen van bedrijven in het verzamelen van data. Verschillende journalisten, economen en juristen suggereren of bepleiten ook eigendomsrechten over persoonsgegevens (Bouman, 2018; Cockburn et al., 2017; Posner en Weyl, 2018; Purtova, 2011; Tjong Tjin Tai, 2015). De vraag is of overheidsingrijpen in de vorm van eigendomsrechten voor persoonsgegevens uit economisch oogpunt wenselijk is.

ECONOMISCH PERSPECTIEF OP EIGENDOM

Eigendomsrechten zijn te zien als de wettelijk afdwingbare macht om anderen van het gebruik van een goed uit te sluiten (Landes en Posner, 2003; Purtova, 2011). Het gaat er economisch gezien niet om of deze rechten in de wet daadwerkelijk zo worden genoemd, noch of deze rechten onvervreemdbaar zijn, zoals bijvoorbeeld het grondrecht op vrije meningsuiting, of overdraagbaar zoals gebruikelijk is bij intellectuele eigendomsrechten. Het gaat erom of het *effect* ervan is dat de houder van die rechten derden kan uitsluiten van het gebruik van het goed.

Eigendomsrechten op immateriële goederen leiden tot kosten en baten. De belangrijkste baat bij eigendomsrechten wat betreft immateriële goederen is de geboden investeringsprikkel. Het gebruik van immateriële goederen is immers in meer of mindere mate non-exclusief (meer naarmate ze meer openbaar en dus minder beschermd zijn). Hierdoor kunnen partijen die niet in de productie ervan hebben geïnvesteerd, er toch aan verdienen, ten koste van de inkomsten voor de oorspronkelijke investeerder,

die daardoor mogelijk zal afzien van een maatschappelijk waardevolle investering.

De belangrijkste kosten van eigendomsrechten wat betreft immateriële goederen zijn gelegen in de waarde die verloren kan gaan als derden een verminderde toegang tot de immateriële goederen hebben. Er doet zich dus een dilemma voor: eigendomsrechtelijke bescherming kan investeringsprijkkels vergroten *ten gunste van* innovatie, maar daar tegenover staat een verminderde toegang voor derden *ten koste van* innovatie, bijvoorbeeld omdat de concurrentie beperkt wordt. De wenselijkheid van eigendomsrechten en de gewenste vormgeving hangt dus af van de balans tussen de waardecreatie uit investeringsprijkkels (dynamische efficiëntie) en de waardecreatie uit toegang voor derden (statische efficiëntie). Het ligt dus niet op voorhand vast in welke mate eigendomsrechten noodzakelijk en efficiënt zijn.

DRIE CRITERIA

In de economische literatuur komen drie belangrijke criteria voor de afweging tussen kosten en baten van de eigendomsrechten voor immateriële goederen naar voren. Het eerste criterium is de mate waarin een goed al zonder eigendomsrecht exclusief is of te maken valt (Landes en Posner, 2003). Hoe meer dat het geval is, des te minder er sprake kan zijn van concurrerend gebruik door anderen dat ten koste gaat van investeringsprijkkels. Het recept van Coca Cola blijft bijvoorbeeld geheim zonder bescherming van een intellectueel eigendomsrecht, omdat het recept niet is opgeschreven. Het tweede criterium is de hoogte van de kosten om het immateriële goed te produceren. Hoe hoger deze kosten, des te noodzakelijker en efficiënter de wettelijk afgedwongen exclusiviteit is (Tirole, 2017). Het is immers vaak duur om nieuwe geneesmiddelen te bedenken en te ontwikkelen. Het derde criterium is de mate waarin toegang voor derden waardecreatie bevordert via meer concurrentie en vervolginnovatie (Duch-Brown et al., 2017). Hoe meer toegevoegde waarde er gemoeid is met de toegang voor derden, des te minder efficiënt is de wettelijk afgedwongen exclusiviteit.

Het is van belang dat de balans van de voornoemde drie criteria duidelijk in het voordeel van eigendomsrechten uitvalt, omdat eigendomsrechten kostbaar zijn voor overheden en bedrijven. Dit betreft deels de kosten van invoering en handhaving van de rechten, en deels onvoorziene neveneffecten, zoals patentering van uitvindingen zonder deze te vermarkten, om te voorkomen dat concurrenten dit doen. Beide soorten kosten zijn juist bij immateriële goederen als persoonsgegevens potentieel groot – zoals de vele rechtszaken en procedures rondom patenten laten zien.

DILEMMA VOOR PERSOONSGEGEVENS

Bij het beoordelen in hoeverre de drie criteria opgaan voor persoonsgegevens kunnen er twee typen actoren worden onderscheiden: de persoon op wie de gegevens betrekking hebben en de partij die de gegevens verzamelt.

Criterion 1: zijn data exclusieve of uitsluitbare goederen?

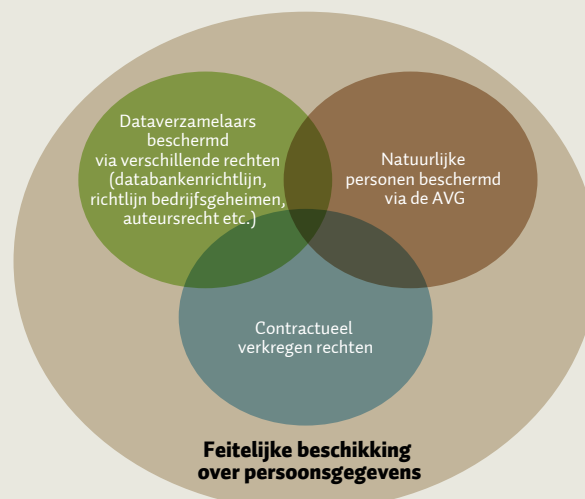
Data zijn in beginsel non-exclusief: eenmaal gedeeld is informatie zo ‘vrij’ als een publiek goed, en kan het gebruik ervan door derden niet meer worden uitgesloten. In theorie

zou dit vertrouwen van individuen en investeringen van bedrijven kunnen beperken.

In de praktijk zijn er voor dataverzamelaars echter verschillende manieren om de toegang tot data in het publieke domein te blokkeren, wat de noodzaak van nieuwe eigendomsrechten voor data verkleint. Ten eerste is de exclusiviteit van data vaak technisch te borgen door vergrendeling van gegevens op computers (Goldfarb en Tucker, 2017). Ten tweede zijn data als *intermediair goed* makkelijker uit het zicht te houden dan *finale informatiegoederen* zoals muziek en ideeën (Duch-Brown et al., 2017). Zo onthullen de zoekresultaten van een zoekmachine, de productaanbevelingen van een retailplatform of de prijsstelling van een taxiplatform niet direct welke gegevens er precies zijn gebruikt. Ten derde zijn er situaties waarin partijen onderling, zonder wettelijke data-eigendomsrechten, al efficiënt via contracten komen tot afspraken over uitsluiting of ontsluiting van de toegang tot data, zelfs bij complexe situaties zoals oliewinning en *neuro images* (Duch-Brown et al., 2017). Ten vierde is de exclusiviteit van waardevolle data vaak *indirect* al wettelijk geborgd (kader 1). Dit gebeurt bijvoorbeeld via het databankenrecht, dat niet de data zelf maar wel de investeringen in databanken beschermt.

Invloed wettelijke en contractuele rechten op de feitelijke beschikking over persoonsgegevens

KADER 1



De figuur laat zien welke drie soorten rechten van invloed zijn om beschikking te kunnen krijgen over persoonsgegevens. Een voorbeeld hiervan is de Databankenrichtlijn. Deze richtlijn uit 1996 biedt partijen indirecte bescherming: ze beschermt wel de structuur van databanken, maar niet de inhoud ervan. De richtlijn geeft volledige auteursrechtelijke bescherming aan originele databanken die het resultaat zijn van de creatieve inspanning van natuurlijke personen. Ook beschermt ze databanken waarvoor er substantiële investeringen zijn gedaan via een apart recht gedurende vijftien jaar (in Nederland via de Databankenwet).

De Databankenrichtlijn roept echter ook vragen op. Zo gaf de Europese Commissie (EC, 2018) onlangs aan dat het effect van de richtlijn op de databaseproductie onduidelijk is. Daarnaast concludeerde de EC dat reflectie nodig is wat betreft de baten van een alternatieve vormgeving van de richtlijn. Ook is het de vraag in welke mate een periode van vijftien jaar overeenkomt met de terugverdientijd van investeringen in databases. Deze onduidelijkheden wijzen op het belang van een voortdurende evaluatie van de kosteneffectiviteit aangaande bestaande eigendomsrechten op (persoons)gegevens.

Voor individuen geldt dat ze op internet derden moeilijk kunnen uitsluiten van toegang tot persoonsgegevens. Dit kan hun vertrouwen in deelname aan activiteiten waarbij gegevensverzameling plaatsvindt schaden, wat een argument kan zijn voor invoering van een vorm van eigendomsrechten. Een eerste reden dat consumenten maar beperkt toegang tot persoonsgegevens kunnen uitsluiten is dat internetgebruik zonder persoonsgegevensregistratie door internetpartijen praktisch ondoenlijk is, omdat veel diensten ontoegankelijk zijn als er niet wordt ingestemd met het verzamelen van persoonsgegevens. Daarnaast is de verspreiding van eenmaal verzamelde persoonsgegevens niet of nauwelijks te traceren, zoals het oneigenlijke gebruik van Facebookgegevens door *Cambridge Analytica* aantoonde. Ook kost het gebruikers veel tijd en moeite om steeds opnieuw privacy-overeenkomsten door te nemen (Acquisti et al., 2016). Hiertegenover staat dat de pas ingevoerde AVG diverse rechten bevat om te voorkomen dat derden toegang krijgen tot persoonsgegevens, zoals het recht om deze gegevens te wissen en het recht om deze over te dragen aan een andere partij (kader 1).

Criterion 2: wat zijn de kosten van dataproductie?

De invloed van eigendomsrechten op investeringsprikkels hangt af van de kostenstructuur van de geproduceerde data. Als data niets kosten om te produceren, dan is er ook geen investering om te beschermen. Dit geldt zowel voor de personen op wie gegevens betrekking hebben als voor de verzamelaars van deze gegevens.

De investeringskosten die bedrijven in persoonsgegevens maken zijn sterk onderworpen aan schaalvoordelen. Denk aan de gegevens die Facebook verzamelt als gebruikers inloggen, liken en posten. Er zijn daarbij vaak enkel minieme marginale kosten van bijvoorbeeld opslag en transport. Wel moeten dataverzamelaars doorgaans vaste investeringskosten terugverdienen. Neem reputatiedata op online-platformen. Deze zijn afkomstig van gebruikers en hebben ook op hen betrekking, maar komen niet tot stand zonder investeringen van dataverzamelaars in de productie van de reputatiesystemen. In de praktijk is het zelden duidelijk hoe hoog deze investeringskosten zijn. De invloed van nieuwe eigendomsrechten voor data op investeringsprikkels is – zonder nader inzicht in deze vaste investeringskosten – dan ook onzeker. Dit neemt niet weg dat de vaste investeringskosten, in het geval van grote platformbedrijven of dominante spelers in sectoren, over heel veel transacties gespreid kunnen worden.

Voor personen zijn er geen directe maar wel indirecte kosten van dataproductie. Ten eerste maken personen 'onkosten' als anderen gegevens over hen verzamelen, zodat het nut dat ze ontlene aan privacy zou kunnen afnemen. Privacy vertegenwoordigt in dit geval op zichzelf een waarde. Ten tweede zijn er kosten aan de dataproductie verbonden aangezien dataverzamelaars de 'producenten' hiermee economisch kunnen benadelen, bijvoorbeeld via gepersonaliseerde prijzen of andersoortige economische discriminatie. Beide kostenvormen kunnen de dataproductie beperken, omdat ze de bereidheid van consumenten om hun gegevens af te staan, kunnen verminderen. Vanuit economisch oogpunt is het dan ook belangrijk om deze kosten voor consumenten te beperken, zoals dat gebeurt via de AVG. Dit lijkt economisch ook wenselijker dan een recht dat consumenten compensatie ontvangen voor die gegevens, waarvoor sommigen pleiten (kader 2).

Criterion 3: in welke mate bevordert datatoegang voor derden waardecreatie?

De waarde die ontstaat doordat andere partijen dan de dataverzamelaar toegang hebben tot de data kan groot zijn. Synergievoordelen vormen de belangrijkste reden hiervoor. Immers, samengevoegde data hebben doorgaans meer waarde dan de som der delen. Als de ene partij (bijvoorbeeld een energieleverancier die wil weten hoe het staat met de behoefte aan kunstlicht) toegang krijgt tot de data van een andere partij (bijvoorbeeld een autobedrijf dat kan aflezen uit de software in hun auto's wanneer chauffeurs hun koplampen aandoen, als bruikbare indicatie voor het invalen van schemering) dan kan er nieuwe waarde ontstaan. De opportuniteitskosten van datatoegang voor derden kunnen bovendien laag zijn. Allereerst vanwege het non-rivaliserende karakter van data: eindeloos veel partijen kunnen ervan gebruikmaken zonder dat de dataverzamelaar

Kanttekening bij opbrengstrecht voor consumenten over wie er gegevens worden verzameld

KADER 2

Posner en Weyl (2018) bepleiten een compensatie voor consumenten voor de gegevens die bedrijven over hen verzamelen. Feitelijk zou dit neerkomen op een eigendomsrecht in de vorm van een recht op opbrengst. Posner en Weyl zien deze 'productie' van data door consumenten als 'werk', waar eerlijkheidshalve een financiële beloning tegenover dient te staan. Een markt waarin dataverzamelaars betalen voor persoonsgegevens zou bovendien tot hogere kwaliteit van de gecreëerde gegevens kunnen leiden, kunnen bijdragen aan een goede onderhandelingspositie van consumenten tegenover machtige internetbedrijven zoals Facebook en Google, en dataproductie als een nieuwe vorm van werk kunnen bestempelen in een tijd dat werk door robotisering en kunstmatige intelligentie onder druk komt te staan. PvdA-Europarlementariër Paul Tang doet een vergelijkbaar voorstel. Hij spreekt van 'datawerkers' aan wie er eerlijke arbeidsvoorwaarden toekomen, waaronder ook beloning (zie www.dataverbond.nl).

Er zijn kanttekeningen te plaatsen bij een opbrengstrecht voor consumenten. Allereerst staat er nu vaak een niet-financiële compensatie tegenover het verzamelen van persoonsgegevens. Ter indicatie van de consumentenwelfare die hiermee gepaard gaat: gemiddeld zijn mensen pas voor een kleine vijftig dollar per maand bereid om Facebook te verlaten (Brynjolfsson

et al., 2017). Daarnaast kiezen consumenten voor een activiteit waarbij gegevens verzameld worden uit consumptieve overwegingen, en niet omdat ze er inkomsten mee kunnen vergaren. Voorts is het onduidelijk hoe de compensatie bijdraagt aan de privacy en aan het vertrouwen van consumenten in activiteiten waarbij er gegevensverzameling plaatsvindt. Verder zal het de prikkels tot investering in datagestuurde toepassingen verminderen omdat het verzamelen van data erdoor duurder wordt.

De voorstellen brengen indirect wel twee fundamentele kwetsbaarheden van de huidige praktijk van gegevensverzameling aan het licht. De eerste is dat consumenten geen overzicht hebben van de gegevens die er over hen worden verzameld. Hun privacy en vertrouwen kan gebaat zijn bij de ontwikkeling van persoonlijke databeheersystemen, waarmee ze de over hen verzamelde gegevens onder controle kunnen houden. De tweede kwetsbaarheid is dat het niet duidelijk is welke 'prijs' consumenten betalen als bedrijven gegevens over hen verzamelen. Het is immers onduidelijk hoe die bedrijven de gegevens precies gaan gebruiken en waar ze uiteindelijk terecht zullen komen. De AVG voorziet in rechten op informatie die meer duidelijkheid kunnen bieden over gegevensgebruik en -verspreiding. De komende tijd moet er blijken wat de effecten van deze en andere AVG-rechten zijn.

zelf gebruiksmogelijkheden verliest (het autobedrijf kan de gegevens ook zelf blijven gebruiken). Daarnaast kan een en hetzelfde datapunt functioneel heel verschillende toepassingen en vervolginnovaties hebben, die niet met elkaar hoeven te concurreren (het energiebedrijf zal niet ineens autosoftware gaan maken). De waarde die verloren gaat bij exclusief gegevensgebruik – door dataverzamelaars dan wel natuurlijke personen – kan dus hoog uitvallen. Deze constatering pleit tegen eigendomsrechten die de exclusiviteit formaliseren. Dit geldt des te meer indien er sprake is van marktmacht, die bedrijven kunnen krijgen door de schaalvoordelen, synergievoordelen en netwerkeffecten van het feitelijke databezit (Cockburn et al., 2017; Ecorys, 2017).

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Voor waardevolle economische goederen gelden er gewoonlijk wettelijke eigendomsrechten. Ondanks hun snel toenemende economische belang, geldt dat niet voor persoonsgegevens. De economische wenselijkheid van nieuwe eigendomsrechten wat betreft persoonsgegevens, voor de personen waarop deze gegevens betrekking hebben, dan wel de verzamelaars ervan, hangt af van de balans tussen de waardecreatie vanuit prikkels tot investering in nieuwe goederen bij exclusief databezit (dynamische efficiëntie) enerzijds en de waardecreatie vanuit toegang voor derden tot bestaande data (statische efficiëntie) anderzijds.

De analyse suggereert dat wettelijke eigendomsrechten voor producenten wat betreft persoonsgegevens overbodig en inefficiënt zijn. Allereerst kunnen producenten anderen vaak al efficiënt anderszins uitsluiten van toegang tot de geproduceerde gegevens – technisch dan wel juridisch, via contracten of indirecte wettelijke rechten zoals het databankenrecht. Daarnaast zijn de kosten voor internetbedrijven om de gegevens van hun gebruikers te verkrijgen vaak laag, waardoor de eigendomsrechten slechts beperkt bijdragen aan investeringsprikkels. Bovendien is de statische efficiëntie bij persoonsgegevens relatief belangrijk, vanwege zowel de concurrerende als de niet-concurrerende mogelijkheden tot innovatie en waardecreatie via de toegang tot bestaande persoonsgegevens.

Voor personen hangt de wenselijkheid van eigendomsrechten wat betreft persoonsgegevens af van hoe men het begrip ‘eigendomsrechten’ afbakt. In de zin van intellectuele eigendomsrechten die moeten prikkelen tot investering in nieuwe schaarse goederen – hier ‘persoonsgegevens’-lijken ze onwenselijk, omdat consumenten geen creatieve bijdrage of financiële investering hiertoe leveren. In de zin van rechten die individuen een zekere exclusiviteit verschaffen wat betreft het gebruik van hun persoonsgegevens, zijn nieuwe eigendomsrechten overbodig omdat de Algemene

Verordening Gegevensbescherming individuen al vergaande, onvervreembare rechten op de controle over hun persoonsgegevens biedt.

Uit de analyse volgen twee aanbevelingen. Ten eerste de beleidsaanbeveling om geen nieuwe eigendomsrechten voor persoonsgegevens te ontwikkelen. Het ligt – vanwege de snelle ontwikkelingen van de rol die data in de economie spelen – meer voor de hand om de effectiviteit te blijven monitoren van bestaande wetten en regels die bijdragen aan de exclusiviteit van databezit, naar het voorbeeld van de Europese Commissie met de Databankenrichtlijn. Met name is het de moeite waard om de invloed te monitoren van de AVG-rechten (als de facto eigendomsrechten) op het vertrouwen van individuen om mee te doen aan activiteiten waarbij er dataverzameling plaatsvindt en verder ook de invloed op de investeringen van bedrijven in dataverzameling. Ten tweede zou er, gelet op de potentieel grote economische waarde van datadeling, nader moeten worden onderzocht wat datadeling zou kunnen verhinderen.

LITERATUUR

- Acquisti, A., C.R. Taylor en L. Wagman (2016) The economics of privacy. *Journal of Economic Literature*, 52(2), 442–492.
- AP (2018) *Wat zijn persoonsgegevens?* Definitie te vinden op www.autoriteitpersoonsgegevens.nl.
- Bouman, M. (2018) Onze data zijn van ons. *Het Financieel Dagblad*, 10 april.
- Brynjolfsson, E., F. Eggers en A. Gannamaneni (2017) *Using massive online choice experiments to measure changes in well-being*. NBER Working Paper, 24514.
- Camps, M. (2018) Scherp zijn bij vervagende grenzen. *ESB*, 103(4757), 6–9.
- Cockburn, I.M., R. Henderson en S. Stern (2018) *The impact of artificial intelligence on innovation*. NBER Working Paper, 24449.
- Duch-Brown, N., B. Martens en F. Mueller-Langer (2017) *The economics of ownership, access and trade in digital data*. European Commission, JRC Technical Reports, 2017-01.
- EC (2018) *Evaluation of Directive 96/9/EC on the legal protection of databases*. Brussel: Europese Commissie.
- Ecorys (2017) *Big data and competition*. Rotterdam: Ecorys.
- Goldfarb, A. en C.E. Tucker (2011) Privacy regulation and online advertising. *Management Science*, 57(1), 57–71.
- Goldfarb, A. en C.E. Tucker (2017) *Digital economics*. NBER Working Paper, 23684.
- Landes, W.M. en R.A. Posner (2003) *The economic structure of intellectual property law*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Posner, E.A. en E.G. Weyl (2018) *Radical markets: uprooting capitalism and democracy for a just society*. Princeton: Princeton University Press.
- Purtova, N. (2011) *Property rights in personal data: a European perspective*. Proefschrift, Tilburg University.
- Tirole, J. (2017) *Economics for the common good*. Princeton: Princeton University Press.
- Tjong Tjin Tai, E. (2015) Data in het vermogensrecht. *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, 149(7085), 993–998.

In het kort

- ▶ Anders dan voor andere immateriële goederen bestaan voor persoonsgegevens geen directe wettelijke eigendomsrechten.
- ▶ Deze rechten zijn voor bedrijven ook niet nodig, omdat zij de exclusiviteit van data vaak al anderszins kunnen beschermen.
- ▶ Ze zijn voor individuen wel nodig, maar de facto al aan de orde via de rechten in de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

Een algemene verplichting tot datadeling is niet wenselijk

Het verzamelen en gebruiken van data is voor veel bedrijven steeds belangrijker geworden. Een datavoorsprong kan immers tot marktmacht leiden. Zou men bedrijven daarom moeten verplichten om hun data te delen, en wat zou dat voor effect hebben op innovatie?

FREEK BRUGGERT

Werkzaam bij de
Autoriteit Con-
sument & Markt
(ACM)

JAN TICHEM

Werkzaam bij de
ACM

Bedrijfsmodellen die uitgaan van het bezit en verwerken van data worden steeds belangrijker. In sommige sectoren zijn data zo belangrijk dat het bezit van een grote hoeveelheid ervan een concurrentievoordeel oplevert. Hierdoor kan er marktmacht ontstaan. Inmiddels gaan er dan ook stemmen op om bedrijven te verplichten hun data onderling te delen. Denk bijvoorbeeld aan het uitwisselen van *search logs* tussen zoekmachines.

Voorstanders van verplichte datadeling vinden we onder academici (Stucke en Grunes, 2016; Prüfer en Schottmüller, 2016) en beleidsmakers (Camps, 2018). Recent heeft ook de voorzitter van de Oostenrijkse mededingingsautoriteit zich uitgesproken voor een verplichte datadeling tussen bedrijven (MLex, 2018). Zij allen zien vooral voordelen op het gebied van innovatie.

In dit artikel houden we het voordeel van verplichte datadeling voor innovatie tegen het licht. We gaan na hoe reëel dit voordeel is en langs welke weg een verplichting tot datadeling, indien wenselijk, het best opgelegd kan worden. Moet er bijvoorbeeld regulering komen, of volstaat de huidige Mededingingswet?

Hierbij laten we het effect van verplichte datadeling op statische efficiëntie buiten beschouwing. Voor zover datadeling marktmacht wegneemt, verbetert dit vermoedelijk de statische efficiëntie. De reden dat we dit effect negeren, is dat de voordelen hiervan beperkt zijn in vergelijking met de voordelen van meer innovatie. Er is onder economen consensus dat de effecten van innovaties belangrijker zijn

voor economische groei dan het tegengaan van *deadweight losses* (Wu, 2012).

Onze focus impliceert verder dat we een aantal relevante aspecten aan datadeling onbesproken laten. Ten eerste zetten Europese overheden met het recht op dataportabiliteit in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) een stap in de richting van datadeling tussen bedrijven. Naast privacybescherming is het idee hierachter dat dataportabiliteit concurrentie en de ontwikkeling van nieuwe diensten stimuleert (AP, 2018). Het recht op dataportabiliteit in de AVG wijkt echter af van wat wij verstaan onder verplichte datadeling tussen bedrijven, omdat het hierbij gaat om individuele gebruikers die data over zichzelf overhevelen naar een andere onderneming, en dus niet over het uitwisselen van complete datasets tussen bedrijven. Ten tweede merkt Camps (2018) terecht op dat aan datadeling privacybezwaren kunnen kleven, en hij noemt hiervoor een aantal mogelijke oplossingen. Ten derde kan datadeling effect hebben op publieke doelen, zoals de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis.

DATADELING

Voorstanders van verplichte datadeling gebruiken over het algemeen twee argumenten: het delen van meer data leidt tot meer innovatie, en het bezit van grote hoeveelheden data kan tot marktmacht leiden. Hieronder houden we deze argumenten tegen het licht.

Innovatie

Het eerste is dat de door een bedrijf verzamelde data mogelijkheden bieden tot innovatie, ofwel de data vormen input in het innovatieproces. Data hebben een niet-rivaliserend karakter, zodat het gegevensgebruik door partij A geen afbreuk doet aan de mogelijkheden voor partij B om die data ook te gebruiken. Een bredere spreiding van data stelt dus meerdere partijen in staat om op basis van die data waardevolle toepassingen te ontwikkelen.

Het enkele feit dat data niet-rivaliserend zijn, is echter ontoereikend om bedrijven tot datadeling te verplichten. Innovatieprikkel worden primair bepaald door de mate waarin het innoverende bedrijf de vruchten van de innovatie kan plukken. Daarvoor is het weer bepalend in hoeverre de toepassing, en niet de data, een exclusief karakter heeft. Bij een toepassing kan bijvoorbeeld gedacht worden aan apps, een zoekmachine of aan kennis. Als iedereen de toepassing zomaar kan gebruiken is het moeilijk deze te gelde te maken, wat de innovatieprikkels beperkt. Voor dit probleem bestaan al oplossingen, zoals het octrooirecht of publieke financiering van onderzoek. Als de toepassing wel te gelde gemaakt kan worden, is er in beginsel ook een prikkel om te innoveren. Voorstanders van verplichte datadeling zien ook over het hoofd dat derden met een goed idee toegang tot data kunnen kopen of een coproductie kunnen starten. Ondernemingen die over data beschikken, profiteren mee van dergelijke initiatieven tot waardecreatie en innovatie.

Kortom, in gevallen waar data een input zijn voor innovatie, ligt vrijwillige datadeling voor de hand en is een verplichting overbodig. En bij vrijwillige datadeling kan de overheid overigens wel een nuttige rol spelen, bijvoorbeeld door het wegnemen van wettelijke beperkingen of onduidelijkheden (ACM, 2018).

Marktmacht

Vrijwillige datadeling is niet altijd realistisch. Het tweede argument dat voorstanders van verplichte datadeling gebruiken, is dat een onderneming een prikkel kan hebben om datadeling te weigeren als het databezit de (belangrijkste) bron van de marktmacht is. Want het delen van data kan die machtspositie immers aantasten.

Het is niet duidelijk hoe vaak het scenario voorkomt waarin ondernemingen vanwege data dominant zijn, maar het is wel nodig dat de relevante data een exclusief karakter hebben en een belangrijke rol spelen in het concurrentieproces. Dit is niet altijd het geval, bijvoorbeeld omdat data doorgaans gekarakteriseerd worden door afnemende meeropbrengsten. Bovendien blijkt uit de praktijk dat ook niet op data gebaseerde ondernemingen competitief kunnen zijn. Lambrecht en Tucker (2017) noemen onder andere WhatsApp als een succesvolle data-arme concurrent van data-intensieve ondernemingen als Skype en Facebook. In de markt voor online-advertentieruimte kwam de ACM ook tot de conclusie dat het bezit van een grote hoeveelheid data geen marktmacht impliceert (ACM, 2017). De markt voor zoekmachines is een meer aannemelijke kandidaat voor datagestuurde marktmacht.

Een dergelijke marktmacht kan bovendien schadelijk zijn voor innovatie (Prüfer en Schottmüller, 2016; Graef en Prüfer, in deze *ESB*). De gedachte is dat een dominante onderneming niet meer hoeft te investeren in kwaliteit omdat zij een niet meer in te halen voorsprong heeft op concurrenten. Dit is echter niet evident, en wel om een aantal redenen. Ook gevestigde data-intensieve ondernemingen blijven uitgedaagd worden door toetreders. Zie bijvoorbeeld de recente poging van Instagram (een dochter van Facebook) om de positie van YouTube (een dochter van Google) te proberen te ondergraven (Financial Times,

2018). Verder valt op dat grote technologiebedrijven die veel data verzamelen en gebruiken, tot de meest innovatieve ondernemingen behoren. Vaak richt die innovatie zich niet alleen op de bestaande markt (zoals zoekmachines of Google), maar ook op disruptieve technologieën zoals kunstmatige intelligentie (Petit, 2016).

In onze optiek is de stelling te eenzijdig dat er tussen innovatie en marktmacht een een-op-een-verband zou zijn. Er is hierover al decennialang een debat gaande in de economische literatuur, dat terug is te voeren op de hypothesen van Schumpeter en Arrow. In de schumpeteriaanse visie wordt innovatie juist gestimuleerd door een zekere mate van marktmacht. Marktmacht biedt mogelijkheden om schaalvoordeel bij de toepassing van innovaties te exploiteren, om risico's op te vangen, en om zelf geld in te leggen waardoor (aanvullende) financiering goedkoper wordt. Arrow postuleert het omgekeerde: een monopolist heeft minder prikkels om te innoveren, omdat de innovatie de bestaande stroom van monopoliewinsten vervangt. De monopolist wint daarom slechts het increment aan winst door te innoveren. Een onderneming die concurrentie ondervindt, kan door innovatie juist aan de concurrentie ontsnappen en wint daarmee de volledige waarde van de innovatie.

Het economische debat heeft geleid tot diverse pogingen tot synthese, maar voorsnog is er geen algemeen geldend antwoord op de vraag welk perspectief superieur is. Het heeft er veel van weg dat er pas na bestudering van een specifiek geval kan worden bepaald in hoeverre marktmacht de innovatie stimuleert of juist remt (Gilbert, 2006). De implicatie hiervan is dat verplichte datadeling innovatie tevens kan belemmeren. Kortom, ook in gevallen van datagestuurde marktmacht is het effect van verplichte datadeling op innovatie onzeker en zal dat per geval verschillen.

REGULEREN OF DE MEDEDINGINGSWET

Door de overheid verplichte datadeling is alleen in specifieke gevallen wenselijk en kan op twee manieren afgedwongen worden: door regulering en door mededinging.

Regulering

Niet in alle sectoren is datagestuurde marktmacht een reëel scenario en de relatie tussen marktmacht en innovatie verschilt per geval. Dit betekent dat regulering, opgevat als algemeen geldende verplichting tot datadeling, ongewenst is. Er is echter een nauwere interpretatie mogelijk van 'regulering', namelijk sectorspecifieke regulering zoals die bestaat in telecommarkten en energiemarkten. Aanhakend bij het eerder gebruikte voorbeeld van zoekmachines zou dit inhouden dat er specifiek voor de zoekmachinemarkt een plicht tot datadeling wordt ingevoerd.

Regulering gebeurt, in tegenstelling tot interventies op grond van het mededingingsrecht, vooraf. Daardoor heeft regulering in beginsel het voordeel van tijdig ingrijpen, want voorkomen is immers beter dan genezen. Mits goed geformuleerd, heeft een wettelijke regeling het voordeel van eenduidigheid en helderheid. Bedrijven weten vooraf waar ze aan toe zijn en kunnen daarnaar handelen. Een heldere regel is daardoor kosten- en tijdseffectief, zeker in vergelijking met de soms langdurige juridische trajecten in het mededingingsrecht.

In de context van datagestuurde marktmacht zijn deze voordelen echter verwaarloosbaar. Om dit voordeel te realiseren zou de overheid ‘de geboorte’ van een nieuwe sector moeten kunnen vaststellen, en deze dan direct de sectorspecifieke verplichting tot datadeling opleggen. Het lijkt echter ondoenlijk om te voorspellen of in een nieuwe sector gedwongen datadeling wenselijk is. Dit betekent dat de vraag of de overheid datadeling moet verplichten pas relevant wordt nadat er datagestuurde marktmacht is ontstaan. Het verschil tussen regulering en het mededingingsrecht is hiermee marginaal geworden: beide zijn ex post instrumenten die ingezet kunnen worden om onwenselijke marktmacht het hoofd te bieden.

Mededingingsrecht

Dat maakt dat er geen reden is om sectorspecifieke regulering te introduceren bovenop het bestaande instrument van de Mededingingswet. Het verplichten van datadeling vereist een zorgvuldige afweging van voor- en nadelen wat betreft innovatie. Dit is precies wat het mededingingsrecht vraagt van de toezichthouder, die tegen redelijke voorwaarden datadeling kan verplichten (Baneke en Dielemans, 2016). Hierbij kunnen wij ons voorstellen dat de partij die toegang krijgt tot de data van de dominante onderneming, ook toegang moet geven tot zijn eigen data aan die dominante partij. Zo wordt er voorkomen dat de toegang vragende partij een datavoorsprong heeft.

De bewijslat voor datadeling op grond van de Mededingingswet ligt tamelijk hoog. Verplichte datadeling opleggen kan alleen als de data onmisbaar zijn voor de concurrentie en als het aannemelijk is dat datadeling tot meer innovatie leidt. In een oudere Nederlandse zaak (zaak 1 van de voormalige NMa) vereiste het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) dat datadeling moest leiden tot een ‘nieuw product’. Deze zaak draaide om het verstrekken van programmeergegevens van de publieke omroep ten behoeve van een alternatieve televisiegids van *De Telegraaf* (CBB, 2004). Deze hoge bewijslat sluit aan bij de gepaste voorzichtigheid bij een ex post ingrijpen. Het is namelijk lang niet zeker dat data tot marktmacht leiden en dat verplichte datadeling in alle gevallen tot meer innovatie leidt.

TOT SLOT

Verplichte datadeling omwille van de innovatie is geen *no-regret*-optie. Datadeling kan innovatie niet alleen stimuleren maar ook schaden, en bovendien is het moeilijk om vooraf te voorspellen in welke gevallen datadeling zinvol is. Verplichte datadeling in specifieke gevallen via de Mededingingswet lijkt daarom afdoende.

De Europese Commissie heeft onlangs de overname van Monsanto door Bayer op de gevolgen voor innovatieconcurrentie beoordeeld, en mede op basis daarvan remedies afgedwongen. Innovatie krijgt steeds meer een centrale plek in het mededingingsrecht, en het afwegingskader kent de hiervoor benodigde flexibiliteit. Veel van de gebruikte instrumenten, bijvoorbeeld marktafbakening, vinden tegelijkertijd hun oorsprong in de statische prijstheorie. Vooral in zaken met partijen uit de digitale economie voorzien we interessante discussies. Overtuigende inzichten uit de economische wetenschap zullen hun plek zeker weten te vinden.

LITERATUUR

- ACM (2017) *Online videoplatforms onder de loep*. Autoriteit Consument & Markt.
- ACM (2018) *Het Signaal 2018*. Autoriteit Consument & Markt.
- AP (2018) *Richtlijnen inzake het recht op gegevensoverdraagbaarheid*. Groep gegevensbescherming, artikel 29. Te vinden op autoriteit-persoonsgegevens.nl.
- Baneke, M.R. en S.M. Dielemans (2016) Toegang tot big data van de concurrent op basis van art. 102 VWEU? *Tijdschrift Mededingingsrecht in de Praktijk*, 4, 24–30. Artikel te vinden op stek.com.
- Camps, M. (2018) Scherp zijn bij vervagende grenzen. *ESB*, 103(4757), 6–9.
- Financial Times (2018) Instagram targets YouTube with standalone video app. *Financial Times*, 20 juni. Artikel te vinden op ft.com.
- CBB (2004) Nr. 40 College van Beroep voor het bedrijfsleven 15 juli 2004, NOS vs. NMa; nt. R. Mahler. *Mediaforum*, 2004/10.
- Gilbert, R.J. (2006) Looking for Mr. Schumpeter: where are we in the competition-innovation debate? *Innovation Policy and the Economy*, 6, 159–215.
- Lambrecht, A. en C.E. Tucker (2017) *Can big data protect a firm from competition?* CPI Antitrust Chronicle, januari. Publicatie te vinden op www.competitionpolicyinternational.com.
- MLex (2018) *Internet giants should have to share data to help smaller rivals, Austrian Regulator says*. Artikel op [MLex.com](http://mlex.com), 12 juni 2018.
- Petit, N. (2016) *Technology giants, the moligopoly hypothesis and holistic competition: a primer*. Paper te vinden op papers.ssrn.com.
- Prüfer, J. en C. Schottmüller (2017) *Competing with big data*. Center Discussion Paper, 2017-007.
- Stucke, M. en A.P. Grunes (2016) *Big data and competition policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Tichem, J. (2017) *Verplichte datadeling door Google en Facebook is geen goed idee*. Blog te vinden op esb.nu, 26 april.
- Wu, T. (2012) Taking innovation seriously: antitrust enforcement if innovation mattered most. *Antitrust Law Journal*, 78(2), 313–328.

In het kort

- ▶ De relatie tussen marktmacht en innovatie verschilt per geval.
- ▶ Verplichte datadeling kan in specifieke gevallen innovatie stimuleren.
- ▶ In dat geval kan datadeling op grond van de Mededingingswet worden verplicht.

COLUMN

Privacy versus repliceerbaarheid

Na jaren verkennende gesprekken te hebben gevoerd met het bedrijf *Disclosure* gaat de onderzoeker eindelijk toegang krijgen tot bestanden met klantgegevens. De data zijn zo uniek dat een toppublicatie gegarandeerd is. Het bedrijf is ook erg in zijn nopjes: gratis onderzoek met nuttige uitkomsten – en dat allemaal uitgevoerd op academisch niveau!

De onderzoeker wil vervolgens aan de slag gaan met de beloofde klantgegevens. Dat blijkt toch wel ingewikkelder dan gedacht. *Disclosure* wijst namelijk op het recht op vergetelheid van klanten die niet langer in bestanden willen staan – deze bepaling is namelijk opgenomen in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). En bovendien: moet *Disclosure* klanten inlichten dat hun gegevens voor onderzoek worden gebruikt? Tja, klanten kunnen daar massaal bezwaar tegen maken. Allemaal lastige afwegingen die de bedrijfsjuristen van *Disclosure* doen huiveren.

Desalniettemin durft het bestuur van *Disclosure* de risico's aan, het acht namelijk de kans klein dat de Autoriteit Persoonsgegevens snel op de stoep staat. Het onderzoek start dus en na een jaar komt de onderzoeker met twee mooie producten: een Nederlandstalig rapport voor intern gebruik door *Disclosure* en een wetenschappelijk artikel dat naar een wetenschappelijk tijdschrift kan. Na wat feedback van vakbroeders is de onderzoeker zo overtuigd van zijn werk dat hij kiest voor aan *A*-tijdschrift.

Eenmaal op de website van het blad loopt de onderzoeker echter al snel vast. Wat blijkt namelijk: publicatie vereist dat gegevens uiteindelijk op de website openbaar gemaakt worden. Het idee is dat iedereen het onderzoek kan repliceren of – sterker nog – de data voor andere doeleinden mag gebruiken. Hier kan en wil *Disclosure* om begrijpelijke redenen niet mee akkoord gaan. Deze eis van repliceerbaarheid geldt overigens ook voor andere tijdschriften die de onderzoeker in gedachten had.

De onderzoeker denkt hard na over een oplossing. Hij besluit het Centraal Bureau voor de Statistiek te benaderen met het verzoek de gegevens van *Disclosure* bij het Centrum voor Beleidsstatistiek (CvB) te plaatsen. De data zouden zo in een beschermde omgeving staan maar toch benaderbaar zijn – en tevens met als voorwaarde dat *Disclosure* over gebruik en onderzoeksresultaten geïnformeerd wordt. Het CvB is bereid



PIERRE KONING

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam en universitair hoofddocent aan de Universiteit Leiden

de gegevens te plaatsen en ook *Disclosure* gaat akkoord met het plan. Maar toch volgt er uiteindelijk een streep door de rekening: het tijdschrift is niet bereid een vergoeding – bedoeld voor de werkzaamheden van het CvB – te betalen om bij de gegevens te komen. Bovendien acht het blad het onwenselijk dat iedere andere partij dit ook zou moeten doen.

Uiteindelijk vindt de onderzoeker een tijdschrift met een lage impactscore dat niet de eis van repliceerbaarheid in onversneden vormt toepast. Zonder veel commentaar is publicatie snel een feit. De onderzoeker had echter ambities die veel hoger reikten en is daarom teleurgesteld. Einde verhaal.

Is de bovenstaande casus realistisch? Ik vrees van wel. De komende jaren zullen waarborgen voor privacy

en repliceerbaarheid elkaar steeds vaker gaan bijten – juist omdat beide dogmatischer worden toegepast. Omdat de consequenties van nieuwe AVG-bepalingen (nog) niet helder zijn, zullen organisaties minder bereid zijn gegevens te delen voor onderzoek. Daartegenover staan rechtlijnige redacteuren van wetenschappelijke tijdschriften die openbaarheid van onderzoeksgegevens willen afdwingen. Het lijkt dus dat twee auto's steeds harder recht op elkaar af rijden en niet voor elkaar willen wijken. Een recept voor ongelukken.

Ik zie geen gemakkelijke oplossingen voor dit dilemma tussen privacy en repliceerbaarheid. Natuurlijk zou de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek een 'repliceerbaarheidsfonds' in het leven kunnen roepen om de financiële problemen bij bovenstaande casus op te lossen, maar een structurele oplossing is dat niet. Een structurele oplossing vereist meer vrijheid voor wetenschappers in het vergaren en combineren van data dan de AVG biedt (het loslaten van de eis dat individuen toestemming moeten geven om hun gegevens te gebruiken voor onderzoeksdoeleinden bijvoorbeeld) of dat (met name de Europese) economische tijdschriften de onversneden eis van repliceerbaarheid niet te ver doorvoeren. Dit is geen rare gedachte, temeer daar de AVG-richtlijnen voor alle EU-landen gelden. Als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan.

Noot: Disclosure is een fictief bedrijf. Elke overeenkomst met bestaande bedrijven of gebeurtenissen in de casus berusten louter op toeval.



BESCHOUWING

Nederland bezien door een OESO-bril

De OESO doet onderzoek door landen te vergelijken. Haar blik van buitenaf kan mogelijk ook nieuwe inzichten bieden voor de nationale beleidsdiscussies. Wat kan Nederland leren van de adviezen die de OESO geeft? In dit artikel een overzicht op basis van rapporten van de afgelopen vier jaar.

NOÉ VAN HULST
Nederlands ambassadeur bij de OESO in Parijs

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

De OESO heeft als missie ‘*better policies for better lives*’ en biedt, door haar internationale blik, inzicht in wat een goede beleidsstandaard is en welke landen daarin uitblinken. Dat inzicht is van nut bij het geven van concrete en solide onderbouwde beleidsadviezen. Minister-president Rutte drukte dit als volgt uit: “De regering ziet de OESO als een instrument van internationale ordening en een mechanisme om kennis te

delen over *best practices* op alle relevante beleidsterreinen.” (OESO, 2015a).

De OESO zit vanzelfsprekend niet op de stoel van Nederlandse politici en bestuurders. Maar wat de organisatie wel biedt, is een oordeel op basis van internationaal vergelijkend onderzoek. Anders dan andere internationale organisaties, zoals het IMF, bestrijkt de OESO een veel breder palet aan beleidsterreinen dan het financieel-economische beleid. Ze herkent daardoor de sterke punten en mogelijkheden, maar ook de zwakke punten en bedreigingen van Nederland die in het publieke beleidsdebat soms onderbelicht blijven.

In de afgelopen jaren zijn er op bijna alle relevante beleidsterreinen rapporten van de OESO over Nederland verschenen. Wie door een OESO-bril naar Nederland kijkt, stuit na enig grasduinen op een interessant lijstje aandachtspunten. Om een beschrijving te geven van hoe de OESO over Nederland denkt, hebben wij alle relevante rapporten uit de periode 2015–2018 doorgespit, om daar de concrete diagnoses en beleidsaanbevelingen uit te halen (kader 1). De belangrijkste beleidsaanbevelingen zijn weergegeven in een sterkte-zwakke-analyse van de Permanente Vertegenwoordiging bij de OESO (tabel 1). Deze kan enig houvast bieden in het huidige beleidsdebat en Nederland kan baat hebben bij een agenda die gericht is op de convergentie richting ‘best practices’.

STARTPOSITIE NEDERLAND

De Nederlandse uitgangspositie als middelgrote open economie is goed. Dat is vooral te danken aan een solide financieel-economisch beleid, gekoppeld aan structurele hervormingen. Op de ranglijsten staat Nederland qua bruto nationaal product (bnp) 17e wereldwijd, vergeleken met andere OESO-landen op plaats 12, en op plaats 5 in vergelijking met andere landen in de EU. Op alle relevante ranglijstjes scoort Nederland in de top tien, ook op belangrijke zaken als innovatie, welzijn, gezondheid en goed bestuur (WEF, 2016).

Behalve de in de literatuurlijst genoemde bronnen is er voor dit artikel gebruikgemaakt van een groot aantal OESO-rapporten

KADER 1

- 2015** OECD Reviews of innovation policy: Netherlands
- 2016** OECD Economic surveys: Netherlands, maart
- 2017** OECD Going for growth 2017
- OECD Entrepreneurship at a glance 2017
- OECD Services trade restrictiveness index: policy trends up to 2018, januari
- OECD Economic outlook 2017
- OECD Science, technology and industry scoreboard 2017
- OECD Skills strategy diagnostic report: Netherlands 2017
- Confronting the zombies: policies for productivity revival. OECD Economic policy paper, 21
- OECD Employment outlook 2017
- OECD Development co-operation peer reviews: The Netherlands 2017
- 2018** OECD Going for growth 2018: an opportunity that governments should not miss

SWOT-analyse van Nederland

TABEL 1

	Sterktes	Zwaktes	Kansen	Bedreigingen
Internationaal en handel	Verregaande handelsintegratie		Geïntegreerd handels- en ontwikkelingsbeleid	Zwakke groei-impuls vanuit het buitenland
	Relatief open dienstensector			Groeiend protectionisme
	Landbouwsector van wereldklasse			Harde Brexit
Budgettair en fiscaliteit	Solide budgettair kader		Toenemen belastingefficiëntie (fiscaal neutrale belastinghervorming)	
Financiële sector			Gezondmaking van bankbalansen	Blootstelling van een grote financiële sector aan schokken
			Ontwikkelen van niet-bancaire financieringsbronnen	Blootstelling van banken aan grote huishoudensschulden
				Enorme kredietbeperking voor het mkb
Bestuur, en sociaal-economisch structuurbeleid	Stabiele instituties	Weinig betrokkenheid belanghebbenden bij het ontwerpen van regelgeving	Verbeteren van regulering van de productmarkten, bijvoorbeeld door licenties en vergunningen	Bestuurlijke complexiteit
	Beleid en besluitvorming op basis van consensus (het poldermodel)	Het poldermodel heeft Nederland geen windeieren gelegd		Langzame reactie van het poldermodel op crises, wat ook meer innovatieve beleidsaanpakken kan verhinderen
	Productregulering van wereldklasse			
	Hoog niveau van onderwijs en vaardigheden	Relatief minder goede prestaties migranten en lagere-inkomensgroepen		
Onderwijs en onderzoek	Universiteiten van het allerhoogste niveau	Laag aantal afgestudeerden in exacte vakken, vooral ook weinig vrouwen		Wijzigingen in het financieringsregime voor fundamenteel onderzoek
				Lage aandeel afgestudeerden in wetenschap en technologie
Ondernemerschap en innovatie	Ondernemerschapzin	Gebrek aan innovatie en groei in het mkb	Groei ondersteunen van nieuwe kleine bedrijven, bijvoorbeeld door financiering, en door ze te betrekken bij het topsectorenbeleid	Innovatiebeleid dient technologische vernieuwing onder bredere groepen te spreiden
			Wegnemen van barrières voor ondernemerschap	
	Groot aantal multinationals	Weinig samenwerking mkb bij innovatie	Verbeteren verbinding topsectorenbeleid en regionale clusterbeleid Europese Unie	
	Innovatieve clusters	Relatief grote barrières voor uitbreiding zwakke (zombie-)bedrijven	Identificeren van nieuwe mogelijk krachtgebieden topsectorenbeleid	
			Sterkere focus van innovatiebeleid op gezamenlijke R&D-projecten door private sector en kennisinstellingen	
Werk, inkomen en demografie	Hoge werkgelegenheidscijfers voor 16-65-jarigen	Stagnerende groei van de arbeidsproductiviteit	Sociale zekerheidssysteem (golf van zelfstandigen)	Vergrijzing
	Houdbare pensioenen	Hoge huishoudensschulden	Gezondmaking van huishoudensbalansen	Relatief weinig vrouwen in managementposities
	Lage inkomensongelijkheid en goede sociale zekerheid	Lage arbeidsmarktparticipatie voor 65-69-jarigen	Meer prikkels om langer door te werken	De dualisering op de arbeidsmarkt vergt een gerichte beleidsaanpak
		Laag aantal uren dat door vrouwen gewerkt wordt	Ondersteunen van activerend arbeidsmarktbeleid	
		Hoge mate van bescherming vaste contracten	Dualisme op de arbeidsmarkt verminderen	
		Slechte arbeidsmarktintegratie van migranten		
		Kosten geestelijke gezondheid		
	Hoge langdurige werkloosheid	Versterken van levenslang leren		
Welzijn en gezondheidszorg	Hoge levensverwachting in goede gezondheid			Toenemende regionale ongelijkheid
	Hoge tevredenheid met het leven en een goede werk-leven-balans			Hoge uitgaven aan gezondheidszorg, ook per capita
Stedelijke omgeving	Internationale reputatie van grote steden	Lage groei stedelijke gebieden	Ontwerpen van een nationaal stedenbeleid	Hoge mate van verkeerscongestie
	Goede fysieke en digitale infrastructuur		Verbeteren van verbindingen tussen stedelijke gebieden	
Energie en milieu	Watermanagement van wereldklasse	Lage mate van hernieuwbare energie	Zeker stellen van waterkeringen van wereldklasse	Afnemende gasopbrengsten en risico's voor energiezuikerheid
	Gassector van wereldklasse	Zwakke economische prikkels voor verbetering van het milieu	Elektrisch vervoer	Hoge blootstelling aan overstromingen en klimaatverandering
		Energie-intensieve industriële structuur	Wind-offshore	Hoge mate van luchtvervuiling en CO ₂ -uitstoot
			Circulaire economie gezien hoog niveau van recycling	Mogelijk nadelige effecten van de financiële houdbaarheid van watermanagement op de lange termijn
Wonen		Lage elasticiteit van het woningaanbod	Nederland heeft een goede uitgangspositie voor de transitie naar een circulaire economie	Overspannen huizenmarkt in sommige steden
		Onderontwikkelde private woninghuurmarkt		
		Grote belastingprikkels voor huiseigenaarschap		
Bedrijven	Relatief groot aantal Gazellen		Aanpassen van groei aan nieuwe vraagpatronen	Materiële activa geraakt door de crisis
			Toenemende liberalisering van de dienstensector	Lage mate van bedrijfsinvesteringen in immateriële activa

Bron: OESO-rapporten

Daarnaast valt het op dat Nederland internationaal relatief gunstig scoort op de beperkte mate van armoede en inkomensongelijkheid (OESO, 2016b). Maar zo'n mooie positie vasthouden of zelfs verbeteren vergt voor de toekomst een permanente drang en daadkracht om sterkes beter te benutten, zwaktes weg te werken en om tijdig op kansen en risico's te anticiperen. Immers, andere landen zitten bepaald niet stil, zeker niet in Azië. Het motto van het laatste OESO-rapport over het Nederlandse onderwijsstelsel was: *going from good to great* (OESO, 2016c). En eigenlijk is dit motto op alle beleidsterreinen van toepassing.

MENSELIJK KAPITAAL

Het poldermodel heeft Nederland geen windeieren gelegd en blijft een grote sterkte. Wel is de uitdaging hoe dit aan te passen aan de 21e eeuw, waarin digitalisering, de opkomst van de platformeconomie en een groeiend aantal zzp'ers de bestaande institutionele arrangementen op de proef stellen. De dualisering op de arbeidsmarkt is niet uniek voor Nederland, maar vergt wel een heel alerte en gerichte beleidsaanpak, die ongelijkheden terugdringt en een leer-cultuur bevordert over het hele scala – van voorschools onderwijs tot en met om- en bijscholing van werkenden gedurende de hele loopbaan. Speciale en gerichte aandacht is daarbij nodig voor migranten en lagere-inkomensgroepen. Wat betreft menselijk kapitaal is er op vele van de door de OESO gedane aanbevelingen al een beleidsintensivering in gang gezet. Maar dit zijn taaie onderwerpen om significante voortgang te kunnen boeken.

LITERATUUR

- OESO (2015a) *Hoe doet Nederland het?* OECD360 Nederland.
 OESO (2015b) *The Netherlands*. OECD Environmental performance reviews.
 OESO (2016a) *Global economic outlook*, juni.
 OESO (2016b) *OECD Employment outlook*, juli.
 OESO (2016c) *Netherlands 2016: foundations for the future. Reviews of national policies for education*.
 OESO (2016d) *No country for young firms? Start-up dynamics and national policies*. OECD Science, technology and industry policy papers, 29.
 OESO (2016e) *Recruiting immigrant workers: the Netherlands 2016*, september.
 WEF (2016) *The global competitiveness report 2016–2017*. Genève: World Economic Forum.

MATERIEEL EN IMMATERIEEL KAPITAAL

Internationaal valt Nederland op door een goed werkende multi-stakeholderaanpak bij de bevordering van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen en een succesvolle combinatie van handel- en ontwikkelingsbeleid.

Net als andere OESO-landen lijdt Nederland onder de mondiale vertraging in de productiviteitsgroei (OESO, 2016a). Om de productiviteitsgroei te stimuleren en de potentiële groeicapaciteit te vergroten, dient het innovatiebeleid technologische vernieuwing, zoals digitalisering, onder bredere groepen van bedrijven te spreiden. Daarnaast is het van essentieel belang om in het topsectorenbeleid voldoende verbindingen te leggen met regionaal EU-beleid en om start-ups en scale-ups te ondersteunen. Jonge bedrijven zijn immers cruciaal voor radicale innovatie en voor banengroei (OESO, 2016d). Om de dynamiek in de economie te bevorderen, zou het daarnaast helpen om zwakkere, zogenoemde *zombie*-bedrijven makkelijker te laten uittreden.

HOLLAND BRANDING

Het merk *Nederland* kan en moet beter op het netvlies van de buitenwereld komen, om ook in het Europa van na de Brexit internationale bedrijven en toptalent als kennismigranten te kunnen aantrekken respectievelijk behouden (OESO, 2016e). Dit vergt ook het wegwerken van typisch Nederlandse zwaktes, zoals verkeerscongestie en de relatief slechte luchtkwaliteit (OESO, 2015b). Deze hebben een negatief effect op de gemiddelde levensverwachting die in Nederland, ondanks onze uitstekende gezondheidszorg, niet opvallend hoog is. Grootschalige uitbouw van elektrisch vervoer is een interessante niche, waarin Nederland internationaal vooroploopt, maar waarvan ons land ook nationaal veel profijt kan hebben met het oog op een verbetering van de luchtkwaliteit.

Daarnaast heeft Nederland een goede uitgangspositie voor de transitie naar een circulaire economie. Door de huidige prestaties op het terrein van afvalverwerking en recycling kan er een voorsprongpositie opgebouwd worden (OESO, 2015b). En hoewel we in het absolute aandeel duurzame energie niet vooroplopen, trekken de Nederlandse prestaties op het gebied van offshore-wind wel steeds meer internationale aandacht.

TOT SLOT

De algemene boodschap van dit artikel voor beleidsmakers is simpel: benut de OESO als solide 'benchmark-fabriek' en als inspiratiebron voor beleidsverbeteringen op basis van 'best practices' in andere OESO landen.

In het kort

- ▶ Op veel relevante ranglijstjes staat Nederland in de top tien.
- ▶ Het poldermodel heeft Nederland geen windeieren gelegd, maar de uitdaging is hoe dit aan te passen aan de 21e eeuw.
- ▶ Het merk Nederland moet beter op het netvlies van de buitenwereld komen, zeker in het Europa na de Brexit.

Maatschappelijk onbehagen te lijf met gedragswetenschappelijke inzichten

De uitslag van het Oekraïnerferendum, de keuze voor Brexit en de verkiezing van Trump worden gezien als uitingen van maatschappelijk onbehagen. Ook nu de economische indicatoren op groen staan, is het maatschappelijk onbehagen niet ineens verdwenen. Kunnen we onbehagen met behulp van gedragswetenschappelijke inzichten beter duiden?

BRAM VAN DIJK

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

DAAN VAN DER LINDE

Beleidsmedewerker bij EZK

EMMA

VAN DE MEERENDONK
Beleidsmedewerker bij EZK

MANUEL BUITENHUIS

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

BOUDEWIJN STEUR

Programmamanager bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

REMKO TER WEIJDEN

Beleidsmedewerker bij BZK

Onvrede onder de Nederlandse bevolking is de laatste jaren een prominent onderdeel van het publieke debat. Het onbehagen wordt zowel vanuit het sociaal-culturele, sociaal-economische als het politieke domein geduid (Steun et al., 2017). Wij geven in dit artikel een gedragswetenschappelijk kader om bronnen van onbehagen te kunnen identificeren. Dit kader kan worden gebruikt om de invloed van beleid op het onbehagen te begrijpen, en om beleid te voeren dat gericht is op het verminderen van dit onbehagen.

MAATSCHAPPELIJK ONBEHAGEN

Maatschappelijk onbehagen wordt omschreven als de perceptie van een onbeheersbare achteruitgang van de samenleving, en als de collectieve machteloosheid om die achteruitgang te stoppen (Steenvoorden, 2016). Figuur 1 toont – in relatie tot het opleidingsniveau – een indicator die het gemiddelde maatschappelijk onbehagen over een langere tijdsreeks volgt op basis van zes vragen naar onder andere opvattingen over inkomensverschillen, politieke zeggenschap en normen en waarden.

Maatschappelijk onbehagen is van alle tijden, maar kent over de tijd soms forse schommelingen. Deze lopen veelal gelijk op met maatschappelijke ontwikkelingen. Zo gaat het optimisme na de val van de muur samen met

een daling van het onbehagen. De toename tussen 1996 en 2004 zou toegeschreven kunnen worden aan de aanslagen van 9/11, en de opkomst van en moord op Pim Fortuyn. Steenvoorden (2016) verklaart zulke schommelingen ook deels vanuit de conjunctuur, iets wat we ook terugvinden in de meer recente schommelingen. Tussen 2004 en 2008, in een economisch goede tijd, daalde het onbehagen, maar na het uitbreken van de crisis slaat deze trend om en stijgt het onbehagen weer.

Figuur 1 laat ook zien dat een hoger opleidingsniveau samengaat met een lager onbehagen. De ontwikkeling in het gemiddelde onbehagen is voor verschillende opleidingsniveaus echter sterk overeenkomstig. Daarmee lijkt er over de tijd geen sprake van een toenemende kloof in het onbehagen. Ook het inkomensniveau en de arbeidsmarktsituatie hebben invloed op de mate van onbehagen, maar hangen daar minder sterk mee samen dan het opleidingsniveau.

GEDRAGSWETENSCHAPPELIJK KADER

De empirische literatuur over de relatie tussen maatschappelijk onbehagen en economische variabelen gaat veelal uit van statische modellen, waarbij er wordt gekeken naar de effecten op het onbehagen van het *niveau* van variabelen, zoals inkomen (Steenvoorden, 2016; Vrooman, 2016). Op macroniveau zou dit impliceren dat het maatschappelijk onbehagen afneemt als de welvaart stijgt. Deze veronderstelling lijkt niet gestaafd te kunnen worden: het onbehagen beweegt zich, ondanks een sterke welvaartsstijging sinds midden jaren zeventig, over de tijd juist relatief constant. Er moet dus dieper worden gezocht naar de oorsprong van het onbehagen, en de gedragswetenschappen kunnen hier aanvullende inzichten bieden.

Ons gedragswetenschappelijk kader gaat uit van percepties. Deze kunnen los van een feitelijke basis ontstaan en systematisch afwijken van de realiteit. Percepties zijn belangrijk: het Thomas-theorema stelt immers

dat situaties die als werkelijk ervaren worden, werkelijke gevolgen hebben. Het is daarom relevant om te kijken naar de manier waarop mensen percepties vormen. Kahneman (2011) laat zien dat mensen percepties vooral putten uit hun eigen ervaringen en directe omgeving. Hij noemt dit *what you see is all there is* (WYSIATI). Daarom kunnen de percepties, verwachtingen, zorgen en ook waardepatronen van verschillende groepen uiteenlopen. Hoe meer de diverse groepen gescheiden leven van elkaar, hoe verder hun percepties van de samenleving uiteen kunnen komen te liggen.

Naast percepties staan referentiepunten centraal, waarmee de huidige situatie wordt vergeleken (Friedman, 2005). Deze referentiepunten kunnen zich bevinden in het *verleden*, het *heden* en de *toekomst*.

Verleden: verliesaversie en gouden gloed

Mensen vergelijken hun eigen situatie, bijvoorbeeld hun inkomen, met hun situatie in het verleden. Een inkomen van 30.000 euro geeft meer geluk wanneer iemand een jaar eerder nog maar 20.000 euro verdiende, vergeleken met de situatie waarin iemand in het jaar ervoor nog 40.000 euro verdiende. Mensen raken snel gewend aan een nieuw welvaartsniveau, waarna het geluksniveau terugkeert naar een basisniveau (Brickman en Campbell, 1971). Kahneman en Tversky (1979) laten bovendien zien dat de perceptie van de stijgingen en dalingen van het welvaartsniveau niet gelijk zijn. Mensen kennen verliesaversie: een verlies van bijvoorbeeld inkomen wordt emotioneel veel sterker ervaren en heeft, wanneer dit vergeleken wordt met een gelijke groei van het inkomen, een haast twee keer zo sterke invloed op het welbevinden.

Een verlies ten opzichte van het verleden wordt daarnaast vaak als groter gevoeld omdat het verleden vaak wordt geïdealiseerd en zo als het ware een 'gouden gloed' krijgt. Dekker en Den Ridder (2011) spreken van een collectieve tendens om het verleden te idealiseren. Een idee dat van alle tijden is – en dat nu ook heerst – is dat het vroeger beter was dan nu, met als slotconclusie dat het nu niet zo goed is als het had *kunnen* zijn. Het verleden vormt met andere woorden vaak een positief referentiepunt, zelfs als er op die situatie ook het nodige aan te merken was. Wanneer mensen gevraagd wordt om een jaar terug te kijken dan geven zij bijvoorbeeld de economische en politieke situatie in dat verleden vaak hogere rapportcijfers dan ze op dat moment zelf deden.

Heden: verdeling en rechtvaardigheid

Naast een vergelijking met het verleden, vergelijkt men de eigen situatie ook met de omgeving in het heden – zijn verschillen tussen mensen of groepen hier dan rechtvaardig of niet? Bij die afweging is niet zozeer de mate van ongelijkheid relevant (de zogeheten 'distributieve rechtvaardigheid'), als wel het proces waardoor die situatie tot stand is gekomen (de zogeheten 'procedurele rechtvaardigheid') (Starmans et al., 2017).

Procedurele rechtvaardigheid helpt mensen bij het accepteren van uitkomsten die voor hen nadelig kunnen uitvallen. Wanneer een beslissing positief voor iemand uitvalt, is de perceptie van procedurele rechtvaardigheid niet heel belangrijk voor de tevredenheid over deze beslis-

sing. Maar wanneer de beslissing negatief uitpakt, wordt de tevredenheid met die beslissing sterk bepaald door de gevolgde procedure. Dit is onder meer geobserveerd bij juridische beslissingen (Lind en Tyler, 1988) en bij ontslag (Brockner et al., 1994).

Dit roept de vraag op welke factoren de procedurele rechtvaardigheid beïnvloeden. Roemer (1998) geeft een normatieve theorie van procedurele rechtvaardigheid, waarin een uitkomst rechtvaardig is als deze alleen afhangt van de verschillen die binnen de verantwoordelijkheid van het betrokken individu vallen. Dat is in zijn opvatting niet het geval met verschillen die volgen uit arbitraire verschillen, zoals het geslacht of opleidingsniveau van iemands ouders. Leventhal (1980) geeft een aantal criteria die de beoordeling van procedurele rechtvaardigheid beïnvloeden. Het belangrijkste criterium is consequentheid: de procedure moet alle mensen een gelijke kans op succes bieden. Dit hangt samen met zijn criterium van representativiteit: alle stakeholders moeten vertegenwoordigd zijn in het besluitvormingsproces.

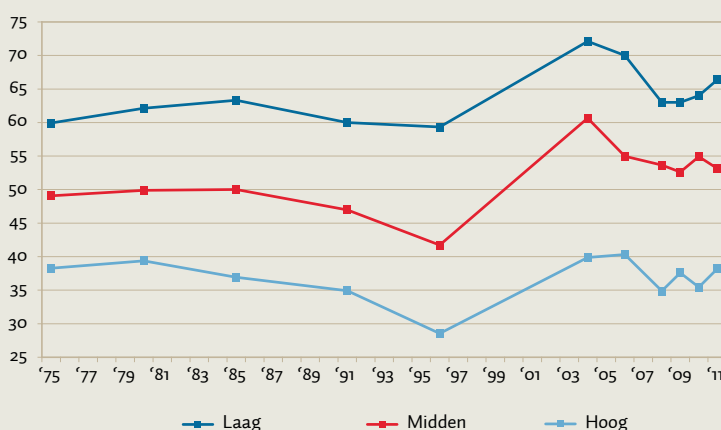
Bij het beoordelen van procedurele rechtvaardigheid spelen ook percepties een rol. Van den Bos et al. (2014) laten zien dat mensen vinden dat de klachtenprocedure rechtvaardiger was wanneer zij in hun contact met de overheid het gevoel hebben met respect te zijn behandeld en beleefd te woord te zijn gestaan. Dit heeft vervolgens een positief effect op hun beoordeling van de uitkomst van hun klacht. Mensen vinden het belangrijk dat zij begrijpen waarom bepaalde beslissingen – ook politieke – zijn genomen (Van den Bos et al., 2014).

Toekomst: verwachtingen en controle

Tot slot hangt maatschappelijk onbehagen samen met de verwachtingen voor de toekomst. Zo laat Niven (2000) zien dat mensen met hoge verwachtingen van hun eigen leven en van de politiek negatiever reageren op teleurstellingen dan mensen die meer bescheiden verwachtingen hebben. Ook projecteren mensen hun indruk van situaties elders vaak op hun eigen toekomstige situatie. Zo kunnen inwoners in een relatief veilige woonomgeving klagen over

Onbehagen per opleidingsniveau (schaal loopt van 1 tot 100)

FIGUUR 1



Bron: Dekker et al. (2013)

criminaliteit, omdat zij bang zijn in de toekomst last te krijgen van gepercipieerde grotestadsproblemen (Dekker en Den Ridder, 2011).

Daarnaast blijkt uit gedragswetenschappelijk onderzoek dat de onzekerheid omtrent de toekomst maakt dat mensen toekomstige ontwikkelingen negatief inschatten. In de praktijk bestaat vooral over de risico's van achteruitgang veel zorg. Zo zijn burgers gemiddeld bereid zes procent van hun uitkering op te geven om zo zekerheid over het voortbestaan van de sociale zekerheid af te dwingen (Luttmer en Samwick, 2018).

Verliezers moeten gecompenseerd worden, maar niet volledig

Bij het vormen en evalueren van verwachtingen over de toekomst is het, naast de verwachte ontwikkeling en de ervaren onzekerheid, ook van belang of men ervaart controle te hebben over het eigen leven. Uit de psychologische literatuur is bekend dat het gevoel van controle een sterk effect kan hebben op hoe mensen onzekerheid ervaren. De *locus of control* (Rotter, 1966) meet in hoeverre mensen geloven dat eigen initiatief loont of dat hun toekomst juist wordt bepaald door anderen of door het lot. Zolang mensen percipiëren dat ze zelf invloed hebben op hun toekomst, zullen ze meer oog hebben voor mogelijke positieve veranderingen. Zonder ervaren controle of grip wordt er veel wantrouwer naar de toekomst gekeken, waarbij de aandacht sterk uitgaat naar mogelijke achteruitgang (Klein en Helweg-Larsen, 2010). Ook Bijl et al. (2017) laten zien dat het gevoel de regie te hebben over het eigen leven een belangrijke determinant is van iemands tevredenheid met zijn of haar leven.

DUIDING VAN ONBEHAGEN

Het hier besproken gedragswetenschappelijk kader helpt ons te begrijpen waarom mensen onbehagen kunnen ervaren, ook ondanks een aantrekkelijke economie. En in het bijzonder waarom lageropgeleiden gemiddeld genomen meer maatschappelijk onbehagen ondervinden. Want ten eerste is de werkloosheid onder lageropgeleiden hoger en hebben zij lagere economische verwachtingen (Bijl et al., 2017). Doordat er zich in deze groep meer mensen met inkomens terugval bevinden, kan verliesaversie hier aanleiding vormen tot onbehagen. Ten tweede zijn lageropgeleiden op meerdere vlakken kwetsbaar. Ze hebben naast een lager inkomen ook gemiddeld een slechtere gezondheid, wonen in slechtere buurten en hun kinderen hebben minder kansen in het onderwijs (Vrooman et al., 2014). Die stapeling zorgt ervoor dat deze groepen minder kansen ervaren en geeft een gevoel van procedurele onrechtvaardigheid. Ten slotte werken lageropgeleiden vaker in onzekere, flexibele banen (Euwals et al., 2016) en hebben zij vaker het gevoel geen grip te hebben op hun eigen leven (Bijl et al., 2017). Bij elkaar levert dit een voedingsbodem op voor onbehagen.

Ook mensen met wie het naar objectieve maatstaven gemeten goed gaat, ervaren soms een maatschappelijk onbehagen (Vrooman, 2016). Dit kader biedt ook daar verklaringen voor. Zo kan op basis van persoonlijke ervaringen of die uit de omgeving, of van verhalen uit de media, toch een beeld beklijven dat het de verkeerde kant op gaat met Nederland. Ook de gouden gloed waarmee het verleden wordt beoordeeld, kan bij sommigen leiden tot een negatief oordeel.

GRIP OP ONBEHAGEN

Maatschappelijk onbehagen in de samenleving is van alle tijden. Het is een illusie om te denken dat dit geheel weggenomen kan worden, maar er zijn wel degelijk mogelijkheden om het te beperken. Een theoretisch kader op gedragswetenschappelijke leest is daarbij niet alleen nuttig om onbehagen te duiden, maar ook om de effecten van (nieuw) beleid erop te beoordelen.

Toepassing: ophef over pensioen

KADER 1

Door de crisis kwamen pensioenfondsen in de problemen, zodat pensioenen niet meer geïndexeerd konden worden en zelfs werden gekort. Dit leidde tot veel onvrede onder gepensioneerden. Hoe valt deze reactie binnen dit gedragswetenschappelijk kader te duiden?

Verleden: verliesaversie en gouden gloed. Strikt gezien is indexatie van pensioenen een verhoging van een aanspraak, en dus een winst ten opzichte van de huidige situatie. Tot de crisis was de indexatie echter de norm. Uitblijven van indexatie werd daarom gezien als een verlies, en daardoor zwaar gevoeld.

Heden: verdeling en rechtvaardigheid. Boosheid richt zich niet alleen op de uitkomst – geen indexatie, zelfs verlaging – maar ook op het proces. De boosdoener in de ogen van gepensioneerden is de rekenrente. Dat mensen de procedure niet begrijpen of afkeuren, draagt bij aan de boosheid.

Toekomst: verwachtingen en controle. De pensioenverlaging heeft duidelijk gemaakt dat de waarde van beleggingen in pensioenfondsen kan fluctueren en dat pensioenaanspraken niet onaantastbaar zijn. En dat terwijl de hoogte van een toekomstig pensioen door veel mensen als zekerheid werd ervaren. De perceptie van onzekerheid is daarmee toegenomen.

Ook kan het kader ingezet worden om met gericht beleid bronnen van onbehagen te verminderen. Om het maatschappelijk onbehagen over sociaal-economische thema's het hoofd te bieden, hebben wij vier gerelateerde aanbevelingen. Als *eerste* is een breed gedragen economische groei belangrijk om de kans te beperken op een terugval in bijvoorbeeld inkomen. Friedman (2005) beargumenteert dat aanhoudende en breed gedragen economische groei het draagvlak vergroot voor sociale mobiliteit, openheid en democratie. Immers, onder economische groei is de inkomensgroei van de een niet noodzakelijk de inkomenssterugval van de ander.

Ten *tweede* moet er erkend worden dat groei altijd leidt tot winnaars en verliezers. Het is daarom belangrijk om de verliezen te verzachten. Vaak wordt er opgeroepen deze verliezers te compenseren, maar inzetten op volledige compensatie is onmogelijk. Het is immers niet mogelijk precies aan te wijzen wie om welke reden verliest. Maar volledige compensatie is ook onwenselijk omdat het alle prikkels tot het aanpassen aan de veranderende context zou wegnemen. Wat wel kan, is de inkomenssterugval verzachten door herverdeling en een progressief belastingstelsel met gerichte toeslagen. Een sociaal vangnet biedt daarnaast een expliciete verzekering tegen de gevolgen van bijvoorbeeld werkloosheid of ziekte. Ook de jaarlijkse discussies over de koopkrachtplaatjes zijn erop gericht om verliezen te beperken.

Ten *derde* moet er bij beleid, naast de gewenste uitkomsten, ook oog zijn voor de procedure waarmee het tot stand komt. Als beleid hen gaat raken, willen mensen inzicht hebben in de gemaakte afwegingen, tijdens de besluitvorming en daarna, zodat zij begrijpen waarom men tot een bepaalde keuze is gekomen. Dat is belangrijker dan de vraag of deze nou in het voor- of nadeel voor hen uitpakt (Van den Bos et al., 2014). Vanuit het oogpunt van kansengelijkheid is het tevens van belang dat de toegankelijkheid van het onderwijs, de zorg en de woningmarkt onafhankelijk is van bijvoorbeeld sociale achtergrond, afkomst of geslacht.

Ten slotte is het goed om de controle die mensen ervaren over hun eigen leven te vergroten en onzekerheid te verminderen. Een deel van de flexwerkers heeft geen toegang tot het sociale vangnet. Daarmee neemt met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt de onzekerheid toe (Euwals et al., 2016). Daarnaast is het goed om in te zetten op vaardigheden en scholing, zowel initieel als post-initieel. Dit stelt mensen in staat zich aan te passen en kan dienen als een impliciete verzekering tegen een veranderende context.

LITERATUUR

- Bijl, R., J. Boelhouwer en A. Wennekers (2017) *De sociale staat van Nederland 2017*. Sociaal en Cultureel Planbureau, publicatie 2017-25.
- Bos, K. van den, L. van der Velden en E.A. Lind (2014) On the role of perceived procedural justice in citizens' reactions to government decisions and the handling of conflicts. *Utrecht Law Review*, 10(4), 1–26.
- Brickman, P. en D.T. Campbell (1971) Hedonic relativism and planning the good society. In: M.H. Appley (red.), *Adaptation-level theory*. New York: Academic Press, 287–302.
- Brockner, J., M. Konovsky, R. Cooper-Schneider et al. (1994) Interactive effects of procedural justice and outcome negativity on victims and survivors of job loss. *The Academy of Management Journal*, 37(2), 397–409.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2011) *Stemming onbestemd: tweede verdiepingstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Sociaal en Cultureel Planbureau, publicatie 2011-2.
- Dekker, P., L. van Noije en J. den Ridder (2013) Overvloed aan onbehagen: ontwikkelingen, concentraties, tegenbeelden en emoties van het maatschappelijke onbehagen in Nederland. In: RMO, *Het onbehagen voorbij; een wenkend perspectief op onvrede en onmacht*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 61–171.
- Euwals, R., M. de Graaf-Zijl en D. van Vuuren (2016) *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*. CPB Policy Brief, 2016/14.
- Friedman, B. (2005) *The moral consequences of economic growth*. New York: Random House.
- Kahneman, D. (2011) *Thinking, fast and slow*. Londen: Penguin.
- Kahneman, D. en A. Tversky (1979) Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263–292.
- Klein, C.T.F. en M. Helweg-Larsen (2002) Perceived control and the optimistic bias: a meta-analytic review. *Psychology & Health*, 17(4), 437–446.
- Leventhal, G.S. (1980) What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships. In: K.J. Gergen, M.S. Greenberg en R.H. Willis (red.), *Social exchange*. Boston, MA: Springer, 27–55.
- Lind, E.A. en T.R. Tyler (1988) *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum Press.
- Luttmer, E.F.P. en A.A. Samwick (2018) The welfare cost of perceived policy uncertainty: evidence from social security. *American Economic Review*, 108(2), 275–307.
- Niven, D. (2000) The other side of optimism: high expectations and the rejection of status quo politics. *Political behavior*, 22(1), 71–88.
- Roemer, J.E. (1998) *Equality of opportunity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rotter, J.B. (1966) General expectancies for internal versus external control of reinforcement. *Psychological Monographs*, 80(1), 1–28.
- Starmans, C., M. Sheskin en P. Bloom (2017) Why people prefer unequal societies. *Nature Human Behaviour*, 1, 0082.
- Steenvoorden, E.H. (2016) *Societal pessimism: a study of its conceptualization, causes, correlates and consequences*. Den Haag: Sociaal en Cultureel planbureau.
- Steur, B.F., E. van Doorne en T. Zandstra (2017) *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Vrooman, C. (2016) Institutionele verandering, sociale opdeling en het ongenoegen van de Nederlanders. *TPEdigitaal*, 10(3), 49–73.
- Vrooman, C., M. Gijsberts en J. Boelhouwer (2014) *Vershil in Nederland: Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Sociaal en Cultureel Planbureau, publicatie 2014-33.

In het kort

- ▶ Maatschappelijk onbehagen is van alle tijden. Er zijn grote verschillen, vooral wat betreft opleidingsniveau.
- ▶ Onbehagen wordt sterk gedreven door percepties en door de eigen situatie te vergelijken met een referentiepunt.
- ▶ Beleid moet rekening houden met verliesaversie, procedurele rechtvaardigheid en de mate van controle.

Nederlanderschap helpt migranten op huizenmarkt

Huizenbezit is onder migranten minder vanzelfsprekend dan onder niet-migranten met verder vergelijkbare kenmerken. Dit zou erop kunnen duiden dat hypotheekverstrekkers nationaliteit meenemen in hun risicoafweging, ondanks dat dit bij wet verboden is. Vergroot naturalisatie de kans op een huis?

FLORIS PETERS

Postdoc aan de Universiteit Maastricht (UM)

MAARTEN VINK

Hoogleraar aan de UM

HANS SCHMEETS

Bijzonder hoogleraar aan de UM

Er is in het regeerakkoord van kabinet-Rutte III veel aandacht voor de integratie van migranten. Een indicator voor integratie is het hebben van een koophuis, wat gezien kan worden als een uiting van verbintenis met Nederland. Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) laten zien dat personen met een migratieachtergrond beduidend minder vaak een eigen woning bezitten dan personen van Nederlandse herkomst. Op 1 januari 2015 was 60,9 procent van de huishoudens met een hoofdkostwinnaar van Nederlandse herkomst de eigenaar van een koophuis, terwijl dit onder migranten met een westerse en niet-westerse migratieachtergrond respectievelijk 44,9 en 25,1 procent bedroeg (CBS, 2017). Dergelijke verschillen blijven ook bestaan als er gecorrigeerd wordt voor inkomen, vermogen en andere sociaal-economische en demografische kenmerken (Uunk, 2017). De vraag is hoe dat komt.

Een mogelijke verklaring is dat banken minder snel een hypotheek verstrekken aan migranten. Onderscheid naar nationaliteit door instellingen die werkzaam zijn op het gebied van volkshuisvesting is verboden volgens artikel 7, lid 1c van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). Desalniettemin zijn er indicaties dat geldverstrekkers niet altijd handelen conform deze wetgeving.

In 2016 oordeelde het College voor de Rechten van de Mens bijvoorbeeld dat SNS Bank onderscheid had gemaakt naar nationaliteit door strengere eisen voor een hypotheek te stellen aan niet-Nederlanders (College voor de Rechten

van de Mens, 2016). En een recent rapport van de Nationale Ombudsman concludeerde dat migranten in Nederland structurele moeilijkheden ondervinden op de huizenmarkt door hun nationaliteit (Van Dorst et al., 2017). Ook de Nederlandse regering stelde onlangs, in een Memorandum van Toelichting over de verblijfstermijn voor naturalisatie, dat bezit van de Nederlandse nationaliteit waarschijnlijk een pre is voor de toegang tot een banklening voor een eigen woning (Eerste Kamer, 2017).

Kortom, het lijkt erop dat de nationaliteit van migranten in de praktijk wel degelijk een rol speelt op de huizenmarkt. Of dat ook daadwerkelijk het geval is, wordt in dit artikel onderzocht door te analyseren of naturalisatie effect heeft op de kans op huizenbezit onder migranten. We vergelijken daarvoor migranten die genaturaliseerd zijn met vergelijkbare migranten die (nog) niet genaturaliseerd zijn.

DATA

Om de relatie tussen naturalisatie en huizenbezit te onderzoeken, is er gebruikgemaakt van gekoppelde registerdata uit het Stelsel van Sociaal Statistische Bestanden (Bakker et al., 2014) van het CBS. De analyse richt zich op eerste-generatie-migranten (gedefinieerd als personen die in het buitenland geboren zijn, en van wie beide ouders eveneens in het buitenland zijn geboren) die op het moment van hun migratie naar Nederland tussen de twintig en vijftig jaar oud waren. Verder beperkt de onderzoekspopulatie zich tot migranten die naar Nederland geïmmigreerd zijn tussen 1999 en 2002, aangezien zij onder dezelfde naturalisatiewetgeving vielen, namelijk de herziene Rijkswet op het Nederlandschap van 1 april 2003. Tot slot analyseren wij alleen migranten met betaald werk, aangezien werkloze migranten in veel gevallen niet zullen voldoen aan de minimale financiële eisen voor een hypotheek. Deze groep migranten (N = 67.593) is vanaf 2003 tot maximaal tien jaar gevolgd. Als zij huizenbezitter worden of emigreren, eindigt de observatieperiode eerder.

ANALYSE

Voor de analyse wordt er gebruikgemaakt van Cox-regressiemodellen. Dit is een survival-analyse die berekent hoe de verklarende variabelen de kans op een bepaalde gebeurtenis – in dit geval huizenbezit – beïnvloeden.

De afhankelijke variabele is het wonen in een huis dat in het bezit is van een of meerdere personen in het huishouden. Omdat de registers geen gegevens bevatten over de vraag of migranten een vast of tijdelijk contract hebben, en dit waarschijnlijk van invloed is op de kans op een hypotheek, is een variabele toegevoegd die meet hoe lang migranten al achtereenvolgens werk hebben. Daarnaast is het voor inflatie gecorrigeerd besteedbaar huishoudinkomen opgenomen. We controleren verder voor een reeks sociaal-economische en demografische persoons- en herkomstkenmerken. De controlekenmerken zijn niet weergegeven in de tabel.

Het is verboden om bij hypotheekverstrekking onderscheid te maken naar nationaliteit

RESULTATEN

Tabel 1 geeft de resultaten van de Cox-regressie weer. Omdat een aantal factoren die positief kunnen samenhangen met naturalisatie en huizenbezit van migranten moeilijk te meten zijn – zoals motivatie, doorzettingsvermogen of intelligentie – controleren we voor de vraag of een migrant überhaupt naturaliseert binnen de observatieperiode. De resultaten van model 1 laten hiervoor een positief effect zien: migranten die naturaliseren in de observatieperiode, blijken een 20 procent grotere kans op huizenbezit te hebben dan migranten die dat niet doen (hazard ratio: 1,20).

Daar bovenop komt, na het moment van naturalisatie, nog een stijging in de relatieve kans op huizenbezit van 26 procent (hazard ratio: 1,26). Migranten die genaturaliseerd zijn, hebben dus een grotere kans op huizenbezit dan migranten met verder vergelijkbare kenmerken die (nog) niet genaturaliseerd zijn.

Interessant is verder dat het hebben van een partner van Nederlandse herkomst de kans op huizenbezit flink verhoogt (hazard ratio: 1,63). Model 2 laat bovendien zien dat het effect van naturalisatie voor deze migranten kleiner is (hazard ratio: 0,80). Dit is een verdere aanwijzing dat het effect van naturalisatie voortkomt uit de risicoafweging die door geldverstrekkers gemaakt wordt: vermoedelijk hebben geldverstrekkers minder twijfels bij de kredietwaardigheid van migranten met een partner van Nederlandse herkomst, en daarom maakt naturalisatie voor hen ook minder uit.

Naast de Cox-regressies zijn er ook Heckman-analyses uitgevoerd als een alternatieve controle voor selectie-effecten. In deze additionele analyses vinden we eveneens een positief effect van naturalisatie.

CONCLUSIE

Migranten die Nederlander geworden zijn, hebben een grotere kans om een eigen woning in Nederland te bezitten dan migranten met verder vergelijkbare kenmerken die (nog) niet zijn genaturaliseerd. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat geldverstrekkers het Nederlanderschap in hun risicoafweging zien als een indicatie voor kredietwaardigheid – hoewel het wettelijk niet is toegestaan om onderscheid te maken naar nationaliteit. In lijn met deze bevindingen doet naturalisatie er vooral toe voor migranten die geen partner van Nederlandse herkomst hebben.

Resultaten Cox-regressie: De kans op huizenbezit van migranten met werk, migratiecohort 1999–2002 **TABEL 1**

	Model 1	Model 2
Naturaliseert tijdens periode (ref = naturaliseert niet)	1,20***	1,19***
Is genaturaliseerd (ref = naturaliseert later)	1,26***	1,34***
Partner (ref = geen partner)		
Niet-Nederlandse partner	1,21***	1,21***
Nederlandse partner van Nederlandse herkomst	1,63***	1,68***
Nederlandse partner van niet-Nederlandse herkomst	1,09***	1,08**
Is genaturaliseerd * partner van Nederlandse herkomst		0,80***

/ Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

Noot: Er is in de regressie gecontroleerd voor geslacht, leeftijd op het moment van migratie (in het kwadraat), kinderen in het huishouden, voor inflatie gecorrigeerd besteedbaar huishoudinkomen, de periode dat men achtereenvolgens werk heeft, de economische crisis, de economische ontwikkeling van het herkomstland en EU-lidmaatschap van het herkomstland; N = 67.593.

LITERATUUR

- Bakker, B., J. van Rooijen en L. van Toor (2014) The system of social statistical datasets of Statistics Netherlands: an integral approach to the production of register-based social statistics. *Statistical Journal of the IAOS*, 30(4), 411–424.
- CBS (2017) *Vermogen van huishoudens, 2007–2015: samenstelling vermogen particuliere huishoudens naar kenmerken*, 14 februari. Den Haag/Heerlen: CBS.
- College voor de Rechten van de Mens (2016) *Oordeel in de zaak van verzoeker tegen SNS bank N.V.* Oordeelnummer 2016-138. Te vinden op www.mensenrechten.nl.
- Dorst, P. van, S. Hoogendijk, E. Vreeburg en R. Verheul (2017) *Geen thuis zonder Nederlands paspoort*. De Nationale Ombudsman Rapport, 2017/077.
- Eerste Kamer (2017) *Nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel*. JBZ-Raad, 33 382, (R2023).
- Uunk, W. (2017) Does the ethnic gap in homeownership vary by income? An analysis on Dutch survey data. *Housing Studies*, 32(1), 95–114.

In het kort

- ▶ Naturalisatie verhoogt de kans op huizenbezit ten opzichte van migranten met verder vergelijkbare kenmerken.
- ▶ Dit wijst er mogelijk op dat hypotheekverstrekkers selecteren op nationaliteit, ondanks dat dit bij wet verboden is.

Een politiek compromis voor pensioenhervorming is haalbaar

Een politiek compromis bij de pensioenhervorming is haalbaar omdat er voor iedereen forse voordelen mee te behalen zijn. Maar dan moeten we wel afstappen van het idee dat er maar één soort pensioen is.

ROBIN FRANSMAN
Hoofd financiële sector bij de Argumentenfabriek

We worstelen in Nederland al zo'n twintig jaar met het hervormen van de tweede pijler van het pensioenstelsel. Veranderingen in de demografie, op de arbeidsmarkt en de voortgaande individualisering zetten spanning op het huidige stelsel. Maar de praktijk is weerbarstig. Elk alternatief heeft zijn eigen nadelen, die telkens weer zo groot blijken dat een hervorming tot nog toe is uitgebleven. De complexiteit ervan – zowel het aantal varianten dat in de Sociaal-Economische Raad wordt besproken als de kans dat men er niet uitkomt – toont aan hoe ingewikkeld het vraagstuk is.

Elke variant die tot nu toe is bekeken resulteert in of welvaartsverlies, juridische risico's en een lager pensioenresultaat, of de noodzaak om verliezers op enigerlei wijze te compenseren, of in weer nieuwe vormen van herverdeling. Dat elke hervorming tot nieuwe of andere nadelen leidt, komt door de manier waarop we pensioenhervormingen benaderen. We hebben een relatief monolithisch stelsel dat alle werknemers, voor zover ze onder het pensioenstelsel vallen, gelijk behandelt zonder onderscheid te maken. Deze gelijke behandeling knelt, omdat mensen van elkaar verschillen. Ze hebben een andere levensloop, een andere carrière, een andere gezinssituatie. En een gelijke behandeling in ongelijke gevallen levert verliezers op.

Pensioenhervormingen waren er tot nu toe op gericht om de regels van het stelsel voor iedereen te veranderen. Dat is echter geen oplossing; je mag daarmee de problemen voor sommigen oplossen, maar voor anderen creëer je er

alleen maar nieuwe bij. Ook wat betreft bijvoorbeeld volledig individuele pensioenen geldt dat 'een gelijke behandeling in ongelijke gevallen verliezers oplevert'. De spanning tussen winnaars en verliezers, en de angst om een verliezer te worden als er geen of juist een forse hervorming plaatsvindt, leidt tot de onvrede met het huidige stelsel.

De oplossing ligt dan ook in het verlaten van het monolithische model. We moeten van een monolithische tweede pijler naar een meervormige tweede pijler. Daarmee kunnen we beter recht doen aan de individuele omstandigheden van burgers en zo het aantal winnaars en verliezers beperken zodat de strijd om het 'winnaarschap' vermindert.

UITGANGSPUNTEN VAN EEN NIEUW STELSEL

Het doel van de pensioenhervorming is om het aantal potentiële winnaars en verliezers te reduceren en de herverdeling te beperken tot waar die te rechtvaardigen is. In een verplicht systeem zijn winnaars en verliezers niet per se onwenselijk, zolang het maar goed te rechtvaardigen is. Als er een zekere graad van solidariteit gewenst is, dan loopt herverdeling idealiter alleen van sterke schouders naar zwakke schouders en is het niet afhankelijk van leeftijd of opleidingsniveau. Voor herverdeling van jong naar oud via de doorsneepremie, van gepensioneerden naar werkenden via lage premiedekkingsgraden en van laag- naar hoogopgeleid via de levensduur is slechts beperkt raagvlak. Andere doelstellingen – behoud van pensioenresultaat en welvaart, beperking van juridische risico's en geen noodzaak tot compensatie – blijven uiteraard ook essentieel.

De vraag is dan langs welke dimensie we naar een meervormige tweede pijler moeten. Daarvoor moeten we allereerst kijken naar wat de motivering van de rechtvaardigheid van het tweedepijlerpensioen is, en welke eisen je dan aan het stelsel en de hervorming moet stellen. De zes uitgangspunten die hiervoor gelden, staan in kader 1.

Het bestaande stelsel scoort behoorlijk goed op de in kader 1 genoemde uitgangspunten, maar lijkt vooral te

Op www.esb.nu vindt u een reactie op dit artikel van Marcel Lever (CPB), alsmede een naschrift van Robin Fransman



uitgebreid. De herverdeling is groter dan noodzakelijk, en schept zo meer en grotere winnaars en verliezers. Verplicht en collectief pensioensparen is wenselijk en leidt tot welvaartswinst. Maar het scoort slecht op de uitgangspunten 3 en 5. We willen dat mensen met hoge inkomens volledig verplicht meedoen in het collectief, terwijl ze zelf een deel van die risico's prima kunnen dragen.

Het ligt dan ook voor de hand om het bestaande systeem te handhaven, maar de werkingssfeer ervan te beperken met betrekking tot de hoogte van het inkomen. Die hoogte geeft namelijk de mate van risico weer die huishoudens lopen. Het huidige stelsel is te rechtvaardigen voor risico's die mensen niet zelf kunnen dragen, maar waar mensen de risico's wel zelf kunnen dragen, moet de herverdeling zo beperkt mogelijk zijn, anders maken we inbreuk

op het eigendoms- en zelfbeschikkingsrecht, terwijl dat niet noodzakelijk is.

Het stelsel moet dus wel het risico van geen pensioen afdekken, maar niet het risico van een iets lager pensioen voor mensen met een behoorlijk inkomen. De kern van het voorstel is dus dat het tweedepijlerpensioen gesplitst moet worden in een tweedepijler-*basispensioen* en een tweedepijler-*keuzepensioen*. Dat principe is in Nederland niet onbekend. We passen het immers ook toe bij de WW en de WIA. Ook daar geldt dat de solidariteit aan de bovenkant is gebonden aan een maximum-inkomensgrens. En net als bij de WW en WIA doet iedereen mee, wat voor het basispensioen zou moeten gelden. Ook voor hoge inkomens geldt dat zij met de eerste euro's van hun pensioen minder risico moeten lopen dan met de laatste euro's ervan.

Uitgangspunten voor de pensioenhervorming

KADER 1

1. *Paternalisme uit collectief belang*

Vele mensen maken verkeerde keuzes. Deze groep kan dan tot armoede vervallen en een beroep gaan doen op het solidariteitssysteem en daarmee de kosten van deze verkeerde keuzes op derden afwentelen. Dit pleit voor een zekere mate van verplichting voor de pensioenopbouw en -beleggingen.

2. *Solidariteit*

Er zullen grote welvaartsverliezen zijn als we alles individueel maken, omdat

sommige mensen dan oversparen of tot armoede vervallen als ze langer leven dan hun pensioenopbouw reikt.

3. *Vermijd inbreuk op eigendomsrechten*
Pensioenplicht en afgedwongen solidariteit leidt tot herverdeling en inbreuk op vrijheid en eigendomsrechten, dus is terughoudendheid geboden.

4. *Geen nieuwe herverdeling*

Het nieuwe stelsel moet zowel de bestaande rechten als de nieuwe opbouw faciliteren en geen nieuwe,

onoplosbare herverdelingsvraagstukken opleveren.

5. *Eigen verantwoordelijkheid*

Mensen moeten de risico's die ze zelf kunnen dragen ook zelf dragen; daarvoor hoeven ze geen beroep te doen op de collectiviteit.

6. *Geen verliezers creëren*

Een beroep op een financiële bijdrage van de overheid om eventuele 'verliezers' te compenseren moet worden vermeden.

Duaal stelsel vergeleken met alternatieven

TABEL 1

	Monolithische modellen		Niet-monolithisch model
	Huidig stelsel	Voorliggende alternatieven	Meervormige tweede pijler
Risico van oversparen	Ja	Nee	Nee
Risico van ondersparen	Nee	Ja	Nee
Herverdeling	Groot	Klein	Proportioneel aan algemeen belang
Inbreuk op eigendomsrechten	Ja	Nee	Proportioneel aan algemeen belang
Noodzaak tot compensatie doorsneepremie	Nee	Groot	Beperkt
Risico op korten bestaande opbouw vanwege dekking	Hoog	Hoog	Lager

Tabel 1 vergelijkt het meervormige stelsel met het huidige stelsel en met veelgenoemde voorliggende alternatieven.

HET TWEDEPIJLER-BASISPENSIOEN

Tabel 2 geeft de belangrijkste kenmerken van het basispensioen en het keuzepensioen in een meervormige tweede pijler. Het basispensioen is een handhaving van het huidige stelsel, maar is in mijn voorstel afgetopt op de toeslaggrens van 27.000 euro – het punt waarop mensen een beroep kunnen doen op de verzorgingsstaat. Aftopping op die plek levert in het basispensioen een tweedepijlerpensioen op van circa 10.000 euro per jaar. Uiteraard kan je die grens ook hoger leggen, bijvoorbeeld op het modale inkomen. De rekenrentemethodiek blijft in dat geval onveranderd en de doorsneepremie blijft gehandhaafd. Wel wordt dan de premiedekkingsgraad voor een nieuwe opbouw minimaal 90 procent en daarmee kan het indexeren ook sneller plaatsvinden, vanaf 110 procent met 10 procent van de indexeringsruimte per jaar. Bij een premiedekkingsgraad van 100 procent kan er al bij 105 procent geïndexeerd worden. De franchise standaardiseren we op het niveau van de AOW. In dit stelsel doet iedereen mee, ook de hogere inkomens, maar alleen met het deel van hun inkomen tot de inkomensgrens. Het beleggingsbeleid is conservatief, naar verwachting zal de portefeuille overwegend bestaan uit obligaties. Het basispensioen kent ook de bekende verzekeringscomponenten zoals premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid en nabestaandenpensioen bij vroeg overlijden.

HET TWEDEPIJLER-KEUZEPENSIOEN

Het keuzepensioen is het deel van het inkomen dat burgers in staat stelt om meer risico zelf te kunnen dragen. De inrichting van het keuzepensioen wijkt af van het huidige stelsel. Volledige pensioenplicht en afgedwongen solidariteit zijn hier minder passend. In de opbouwfase zijn er voor de nieuwe opbouw volledig persoonlijke pensioenpotten, en is er dus geen doorsneepremie meer. Na de pensioendatum is er een collectieve uitbetalingsfase waarin je het langlevensrisico met elkaar deelt. Maar er is ook meer keuzevrijheid, zo kun je je hypotheek er deels mee aflossen, en ook een pensioenpremiepauze van bijvoorbeeld maximaal tien jaar is mogelijk. De nominale garantie vervalt en daarom kan de rekenrente hier dan ook hoger zijn. We gebruiken daarvoor de waarden van de Commissie Parameters, of een langdurig voortschrijdend gemiddelde van historische rendementen met een afslag van 25 procent. Dat komt in beide gevallen uit op circa 4,5 procent. Het beleggingsbeleid is offensiever, en naar verwachting zal de

Kenmerken van een meervormige tweedepijler

TABEL 2

		Tweedepijler-basispensioen	Tweedepijler-keuzepensioen
Voor wie	Werkings sfeer	Alle werkenden	Inkomen > 27.000 euro
	Verplichting werknemer	Ja	Ja
	Verplichting werkgever	Ja	Ja
Pensioencontract	Franchise	12.000 euro	27.000 euro
	Aftoppingsgrens	27.000 euro	Fiscale grens
	Maximale opbouw	Huidige regels	Huidige regels
	Doorsneepremie	Ja	Nee
Prudentie	Rekenrente	Huidige	Circa 4,5 procent
	Beleggingsbeleid	Overwegend (staats)obligaties	Overwegend zakelijke waarden
	Premiedekkingsgraad	Min. 90 procent	100 procent
	Indexeren vanaf	105 procent	120 procent
	Korten vanaf	95 procent	100 procent
Verzekeringen	Langlevensrisico delen	Ja	Ja
	Nabestaandenpensioen tijdens opbouw	Ja	Nee of optie
	Arbeidsongeschiktheidsverzekering	Ja	Nee of optie
Keuzes nieuwe opbouw	Vererfbaar voor pensioendatum	Nee	Ja
	Andere bestedingsdoelen	Nee	Ja
	Persoonlijke potjes	Nee	Ja

Voorbeeldberekening dekkingsgraden na invaren

TABEL 3

	Huidig	Meervormig		Huidig	Meervormig		Huidig	Meervormig		Huidig	Meervormig	
		Basis	Keuze		Basis	Keuze		Basis	Keuze		Basis	Keuze
Bezittingen	90	72	18	100	80	20	110	88	22	120	96	24
Pensioenverplichtingen	100	70	17	100	70	17	100	70	17	100	70	17
Dekkingsgraad (procent)	90	103	103	100	115	115	110	126	126	120	138	138

Noot: Berekening bij verdeling van basis/keuzepensioen van 70/30. Bij een groter aandeel van het basispensioen levert invoering lagere dekkingsgraadverbeteringen op. Als de duration van het keuzepensioen langer is dan van het basispensioen komen de dekkingsgraden nog iets gunstiger uit.

portefeuille overwegend bestaan uit zakelijke waarden. Het keuzepensioen kent optionele verzekeringscomponenten voor overlijden en arbeidsongeschiktheid.

OVERGANG VAN BESTAANDE RECHTEN

De bestaande verplichtingen en bezittingen worden naar rato verdeeld over de twee nieuwe fondsen. In het basispensioen verandert er verder niet veel voor nieuwe opbouw, in het keuzepensioen worden voor nieuwe opbouw individuele rekeningen aangehouden. Het splitsen van het bestaande stelsel in combinatie met het hanteren van een hogere rekenrente voor inkomens die deze risico's ook echt kunnen dragen, heeft natuurlijk het grote voordeel van een hogere dekkingsgraad. En die hogere dekkingsgraad moeten we verdelen over de twee nieuwe stelsels, en wel zo dat, na verdeling, de dekkingsgraden weer exact gelijk zijn aan elkaar. Daardoor wordt niemand beter of slechter van de splitsing.

Deze overgang levert geen complexe invaarberekeningen of dilemma's op, en ook geen nieuwe herverdelingsvraagstukken. De berekening is eenvoudig zodra er bekend is wat de gemiddelde *duration* van het fonds is, en welk deel van je fondsverplichtingen boven en onder de aftoppingsgrens van 27.000 euro zit.

Tabel 3 geeft een serie voorbeeldberekeningen van de pensioenfondsbalansen en de dekkingsgraden voor en na de overgang naar het nieuwe stelsel bij verschillende dekkingsgraden. Er is gerekend met een gemiddelde *duration* van de verplichtingen van negentien jaar, en een rekenrente van 1,5 procent in zowel het huidige stelsel als het basispensioen, en een rekenrente in het keuzepensioen van 4,5 procent. Deze waarden sluiten aan bij de huidige praktijk en gemiddeldes.

Ten slotte is er dan nog de vraag wat we doen met de zzp'ers. In een meervormig stelsel is de inbreuk op de vrijheid tot het minimaal wenselijke gereduceerd. Dat maakt een pensioenplicht wat betreft het basispensioen voor alle zzp'ers haalbaar en wenselijk. We voorkomen daarmee immers dat zzp'ers in de toekomst een beroep moeten doen op het collectief via toeslagen en bijzondere bijstand. Een dergelijke pensioenplicht is volledig in lijn met de eerder geschetste uitgangspunten. En met een pensioenplicht voor zzp'ers staat niets ons in de weg om de doorsneepremie in het basispensioen te handhaven. De pensioenproblematiek rond zzp'ers en de doorsneepremie worden niet alleen bepaald door de doorsneepremiesystematiek, maar ook door het ontbreken van een pensioenplicht voor zzp'ers. Je kan het aan beide kanten oplossen. Gegeven het grote risico op pensioenarmoede van zzp'ers en het beroep op de

verzorgingsstaat dat daarmee gepaard gaat, is een beperkte pensioenplicht een gerechtvaardigde optie.

POLITIEK AANTREKKELIJK

De geschetste splitsing van het tweedepijlerpensioen in een basispensioen en een keuzepensioen vermindert de herverdeling sterk. De herverdeling via de doorsneepremie wordt beperkt door die af te toppen bij de toeslagengrens. De herverdeling door de premiedekkingsgraad wordt beperkt door daar een minimum in aan te brengen en een 100-procent premiedekkingsgraad te compenseren met een lagere indexatiegrens. De herverdeling van laag- naar hoog-opgeleid wordt beperkt door de splitsing in twee fondsen en de persoonlijke potten in het keuzepensioen.

Pensioenplicht voor alle zzp'ers is verdedigbaar in het basispensioen

Minder herverdeling betekent minder winnaars en verliezers, en dus ook minder strijd over de rekenrente, de indexatiegrenzen en de doorsneepremie. Voor de vakbonden en de partijen ter linkerkant blijft de intergenerationele solidariteit overeind. Voor hen die meer keuzevrijheid en eigendomsrechten willen, biedt het keuzepensioen duidelijk vooruitgang. Allen profiteren van de hier mogelijk geworden hogere rekenrente voor een deel van de pensioenverplichtingen en ook van de lagere indexatiegrenzen.

Fors lager na verdeling is ook de eventuele compensatie voor het afschaffen van de doorsneepremie. Veel gepensioneerden kunnen profiteren van de indexatie die hierdoor mogelijk wordt. Tot slot voldoet het stelsel ook aan de voorwaarden die DNB formuleert voor praktische haalbaarheid: de eigendomsrechten worden duidelijker en daarop kan beleggingsbeleid beter worden afgestemd.

Uiteraard kun je morrelen aan de parameters, bijvoorbeeld: waar liggen de aftoppings- en indexatiegrenzen precies. Zo zou je kunnen kiezen voor de hogere toeslagengrens wat betreft samenwonenden. Die ligt bij 34.000 euro – dat is nagenoeg het modale inkomen – en dit zou nadere detaillering en doorrekening kunnen behoeven. Maar de richting en principes ervan zijn duidelijk.

In het kort

- ▶ Een splitsing van het tweedepijlerpensioen in twee delen levert een verbetering op voor alle belanghebbenden.
- ▶ Een deel voor risico's die mensen niet zelf kunnen dragen, en een deel voor risico's die mensen wel zelf kunnen dragen.
- ▶ Hiermee ligt een politiek compromis voor de pensioenhervorming binnen handbereik.

Effect transformatief innovatiebeleid lastig te meten

De laatste jaren wordt er steeds meer gebruikgemaakt van econometrische methoden om de effecten van innovatiebeleid te bepalen. Tegelijkertijd vinden er omwentelingen plaats in het soort innovatiebeleid dat gevoerd wordt. Helaas staan deze twee parallelle ontwikkelingen op gespannen voet met elkaar.

MATTHIJS JANSSEN

Senior onderzoeker bij Dialogic en universitair docent aan de Universiteit Utrecht

Het meten van de effecten van innovatiebeleid is typisch lastig vanwege selectie-effecten: gesubsidieerde bedrijven hebben vaak inherent al meer innovatiepotentie dan bedrijven waarvan de subsidieaanvraag wordt afgewezen of die geen aanvraag hebben gedaan. Als ter evaluatie van het beleid simpelweg gekeken wordt naar de gerealiseerde innovatie, dan kan dit ervoor zorgen dat beleidseffecten te positief worden ingeschat. Mogelijk zou de gestimuleerde innovatie immers ook zonder stimulering hebben plaatsgevonden.

De laatste jaren is de evaluatiepraktijk aangescherpt, mede als gevolg van de toegenomen roep om meer *evidence-based policy* (Tweede Kamer, 2011; Commissie Theeuwes, 2012). Evaluaties worden meer in lijn gebracht met de techniek die gangbaar is in wetenschappelijke empirische studies. Weliswaar staat loting (dé manier om zelfselectie of selectie met een bias voor succes te vermijden) binnen het innovatiedomein nog in de kinderschoenen, maar de *second*

best-oplossing – het hanteren van econometrische methoden, waarbij men een controlegroep samenstelt die zo veel mogelijk lijkt op de experimentele groep – wordt steeds vaker toegepast (Roelandt en Van der Wiel, 2017).

Het toegenomen gebruik van econometrische methoden bij evaluaties verhoudt zich echter moeizaam tot de verschuiving in de richting van transformatief innovatiebeleid die de laatste jaren gelijktijdig plaatsvindt.

TRANSFORMATIEF INNOVATIEBELEID

Veel innovatiebeleid was in Nederland lange tijd generiek, gericht op het voorkómen van R&D-onderinvesteringen door bedrijven als gevolg van marktfalen (Dialogic, 2015). Het afgelopen decennium voltrekt zich echter een kentering richting meer transformatief beleid, een vorm van specifiek beleid dat erop gericht is om systeemfalen te ondervangen (Weber en Rohrer, 2012; Schot en Steinmueller, 2016). Onder andere de Green Deals, Health Deals en de SBIR-innovatieregeling zijn voorbeelden van transformatief beleid, terwijl ook de Topsectorenaanpak mogelijkheden in deze richting biedt (Dialogic, 2017).

Systeemfalen treedt op als structurele weerstanden vernieuwing tegenhouden, bijvoorbeeld via belemmerende wet- en regelgeving, marktmacht van gevestigde partijen of afwijzende publieke opinie en voorkeuren. Met transformatief innovatiebeleid beogen overheden dit falen te doorbreken. Dat is onder andere een kwestie van richting geven, juridische belemmeringen wegnemen en het genereren

Geëvalueerde innovatieregelingen

De collectieve effecten van drie regelingen zijn verkend: de SBIR Direct, de SBIR Katalytisch en de Valorisation Grant/het Take-off-programma (VG/TO).

De SBIR Direct betreft een aanpak waarbij ondernemers worden uitgedaagd om nieuwe oplossingen te vinden die overheden helpen hun publieke taken beter te vervullen. SBIR omvat haalbaarheidsonderzoeken (fase 1) en experimenten (fase 2). De opdrachtgevers bij deze regeling zijn ministeries en andere aan-

bestedende diensten die zo'n oplossing zelf zouden kunnen afnemen. Denk bijvoorbeeld aan Rijkswaterstaat die naar oplossingen zoekt om overlast bij bouwwerkzaamheden te reduceren. De bedoeling is dat de gerealiseerde oplossingen vervolgens mogelijk ook voor andere markten en toepassingen relevant zijn. De SBIR Katalytisch is een variant op het SBIR-instrument, waarbij opdrachtgevers niet een oproep doen voor specifieke oplossingen voor zichzelf, maar innovaties vragen op een

bepaald thema om in de breedte meer beweging te ontlocken op dat gebied. Het Ministerie van EZK vraagt bijvoorbeeld om innovaties met betrekking tot flexibele gassamenstelling, in de hoop dat dit thema vervolgens in zijn algemeenheid meer wordt opgepikt.

De Valorisation Grant, inmiddels het Take-off-programma, van NWO-TTW biedt ondersteuning bij het toepassen van onderzoeksresultaten die zijn voortgebracht door de universitaire kennisinfrastructuur.

KADER 1

van belangstelling of zelfs van markten voor vernieuwingspaden. Succesvol transformatief beleid leidt zo tot een vernieuwing die zowel economische als bredere maatschappelijke doelen ten goede komt.

COLLECTIEVE EFFECTEN

Een fundamenteel aspect van transformatief innovatiebeleid is dat het niet slechts om de som van de inspanningen van individuele bedrijven draait, maar om op elkaar aangrijpende, collectieve veranderingen. Bepaalde innovaties kunnen bijvoorbeeld het bestaande systeem in beweging brengen, waardoor er meer ruimte ontstaat voor soortgelijke innovaties. Hoewel de initiatiefnemer – *first mover* – private voordelen kan ondervinden, reikt de impact dan verder: de collectieve waarde is dat de innovatie bijdraagt aan het creëren van momentum voor bepaalde vernieuwingspaden die voorheen geen kans hadden.

Als beleid resulteert in systeemveranderingen, dan kan dit ook leiden tot collectieve effecten in de vorm van kennis-spillovers. Hiervan is sprake als kennis over de werking en effectiviteit van de innovatie ook naar andere partijen vloeit. Daarbij kan het ook een kwestie zijn van een kennisaccumulatie, bijvoorbeeld als er bij het uitrollen van de pilot of bij het imiteren en repliceren door anderen, aanpassingen plaatsvinden die de innovatie alsmaar beter maken. Zo zijn het vaak juist de *second-movers* die commercieel succes bereiken, terwijl de initiële innovator maar weinig vruchten plukt van de gedane inspanningen (Querbes en Frenken, 2017).

EVALUATIE TRANSFORMATIEF BELEID

Collectieve effecten maken evaluatie van transformatief beleid lastig. Bij evaluatie van beleid dat ingrijpt op één soort falen is het wat betreft effectmeting de crux om te bepalen of het probleem in kwestie door de interventie wordt weggenomen. Een dergelijk statisch uitgangspunt leent zich voor het soort impactmetingen waarbij er zo zuiver mogelijk gecontroleerd wordt voor bias.

Wanneer dat beleid niet een bepaald type probleem probeert te verhelpen, maar ingrijpt op een specifieke transformatie, is het beduidend ingewikkelder om betrouwbare uitspraken te doen over de aan het beleid toe te schrijven impact. Vanwege de collectieve effecten is de koppeling tussen ‘gesteunde actor’ en gerealiseerde transformatieve impact allesbehalve eenduidig. Afzonderlijke partijen kunnen gesteund worden om hun inspanningen wat betreft specifieke thema’s te intensiveren, maar het proces waarbij dit culmineert in veranderingen op ‘meso-niveau’ is complexer doordat het een samenspel vergt met zo veel socio-technische factoren.

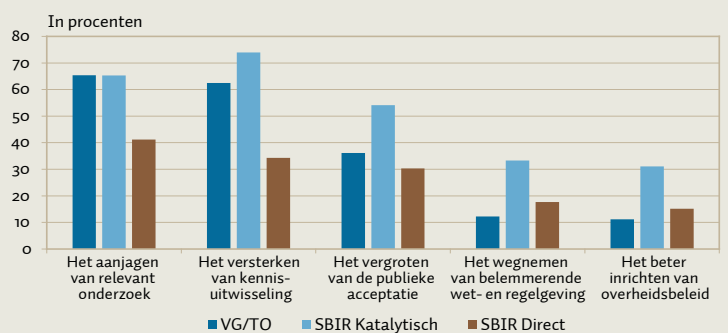
Evenals de ontwikkeling van transformatief beleid staat ook de evaluatie ervan nog in de kinderschoenen (Janssen, 2016). Bij onderzoek naar het doorwerken van beleids-effecten ligt de focus vaak primair op wat de gedragsveranderingen bij de beleidsdeelnemers zelf teweegbrengen – bijvoorbeeld als het gaat om hun werkgelegenheid, omzet of winst. Op dit moment is de aandacht voor spillovers in veel evaluatiestudies beperkt, zelfs als het de reden is waarom het beleid gevoerd wordt. Ook is er nog maar weinig ervaring met het bestuderen van systeemveranderingen.

EERSTE VERKENNING EFFECTMETING

Om de collectieve effecten van innovatiebeleid beter in kaart te brengen, zijn hierover, bij wijze van verkenning, vragen gesteld aan deelnemers van de diverse innovatieregelingen. Dit is onder andere gebeurd in de marge van de beleidsevaluatie van de SBIR en de Valorisation Grant/het Take-off-programma (Dialogic en UNU-MERIT, 2017; zie kader 1). Een econometrische component van deze evaluatie, conform de gangbare wetenschappelijke standaarden, liet zien dat er maar weinig robuuste indicaties waren,

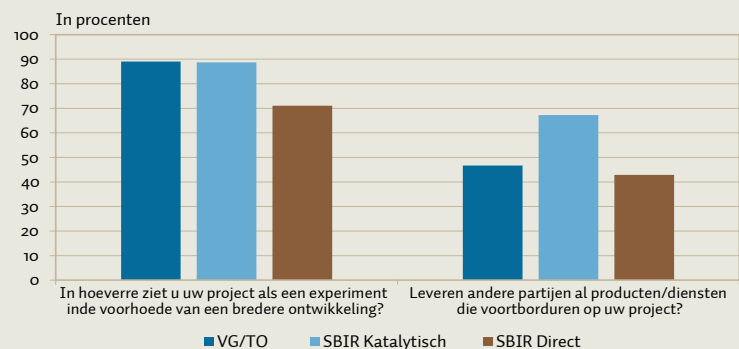
Bijdrage van innovatieregeling aan systeemveranderingen, volgens respondenten

FIGUUR 1



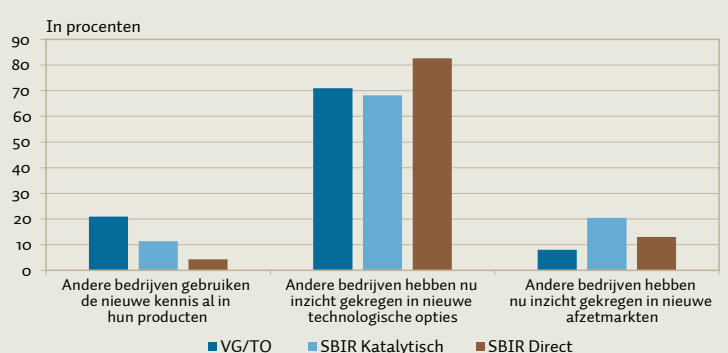
Bijdrage van innovatieregeling aan kennis-spillovers, volgens respondenten

FIGUUR 2



Bijdrage aan specifieke kennis-spillovers per innovatieregeling, volgens respondenten

FIGUUR 3



en dat de deelnemers zelf significant beter waren gaan presenteren dan de niet-deelnemers (Dialogic en UNU-MERIT, 2017). De antwoorden van 276 survey-respondenten wijzen echter wel op interessante patronen als het gaat om de collectieve effecten.

Figuur 1 laat zien in hoeverre beleidsdeelnemers ervaren dat hun innovatieproject heeft geleid tot systeemveranderingen. Veel respondenten uit de groepen VG/TO en SBIR Katalytisch geven aan dat hun project bijdraagt aan het aanjagen van zowel onderzoek als kennisontwikkeling. De overige drie aspecten hebben meer te maken met de toepassing van kennis. De SBIR Katalytisch springt er hier steeds uit, en wordt daarmee het meest gerelateerd aan veranderingen die de basis vormen voor bredere toepassing van nieuwe kennis. De andere twee regelingen blijven achter op dit punt. Bij VG/TO-projecten komt dat wellicht doordat ze uitgaan van verschillende stukjes kennis; bij de SBIR Direct is dat mogelijk doordat er vooral gemikt wordt op het invullen van een specifieke inkoopbehoefte.

Als er gekeken wordt naar kennis-spillovers (figuur 2), valt het ook op dat de SBIR Katalytisch volgens respondenten relatief vaak tot navolging leidt. Net als de VG/TO scoort de SBIR Katalytisch verder hoger dan de SBIR Direct als het gaat om in hoeverre respondenten hun

projecten zien als voorlopers van een brede ontwikkeling.

Figuur 3 laat zien welke typen kennis-spillovers er volgens de respondenten plaatsvinden. Dat andere bedrijven iets hebben kunnen leren over wat er technologisch mogelijk is, wordt bij alle regelingen het vaakst genoemd; SBIR Direct scoort hierbij relatief het hoogst. Veel minder respondenten stellen dat de kennis uit hun project al door andere bedrijven wordt gebruikt, of anderen heeft geholpen om in te zien dat er een afzetmarkt is voor een bepaalde innovatie. VG/TO scoort relatief hoog als het gaat om het gebruik van nieuwe kennis, maar alleen het verschil met de SBIR Direct is statistisch significant. Bij het creëren van inzicht in nieuwe afzetmarkten scoort de SBIR Katalytisch relatief goed ten opzichte van de VG/TO (het verschil ten opzichte van de SBIR Direct is niet significant).

CONCLUSIE

Het uitgangspunt bij transformatief innovatiebeleid is dat overheden een impuls beogen te geven aan elkaar versterkende economische en socio-technische transformaties. Beleidsimpact kan zich daarbij manifesteren via systeemveranderingen en kennis-spillovers. Evaluaties dienen daarom niet enkel te focussen op projecten die direct door een interventie worden gesteund, maar ook op dergelijke collectieve effecten. Mogelijk doet de echte toegevoegde waarde zich pas voor na de afronding van een subsidietraject, zelfs al lijkt het onderliggende project niet eens een succes.

Het optreden van collectieve effecten bemoeilijkt *evidence-based policy* op basis van evaluaties die in lijn zijn met de aanbevelingen van de Commissie Theeuwes (2012). Enquêtes onder deelnemers aan innovatieregelingen kunnen echter wel een eerste beeld geven van de bewerkstelligde transformatie. De in dit artikel gepresenteerde onderzoeksresultaten tonen aan dat beleidsmaatregelen kunnen variëren in de manier waarop ze impact teweegbrengen. Van de onderzochte regelingen lijkt de SBIR Katalytisch zich bijvoorbeeld het meest te lenen om veranderingen in gang te zetten die tot buiten de gesubsidieerde projecten reiken.

Het doen van betrouwbare uitspraken vergt een verdere conceptuele en methodologische uitwerking van de hier besproken verkenning. Dit kan door meer gebruik te maken van enquêtevragen die de subjectiviteit minimaliseren, door niet alleen aan projectleiders zelf vragen te stellen, of door andere indicatoren te ontwikkelen die zicht geven op de collectieve effecten. Hierbij is het uiteraard aan te bevelen om zo veel mogelijk rekening te houden met *biases*, bijvoorbeeld als gevolg van zelfselectie (Commissie Theeuwes, 2012). Ook is er nog behoefte aan technieken die helpen om te onderscheiden wie er baat heeft bij de collectieve effecten, en wie er een échte controlegroep vormt.

LITERATUUR

Commissie Theeuwes (2012) *Durf te meten*. Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting, november.

Dialogic (2015) *Innoveren en ondernemen met beleid*. Rapport in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, te vinden op www.dialogic.nl.

Dialogic (2017) *Evaluatie Topsectorenaanpak*. Rapport in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, te vinden op www.topsectoren.nl, onder "publicaties".

Dialogic en UNU-MERIT (2017) *Evaluatie smal business innovation research (SBIR)*. Rapport in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Janssen, M. (2016) *What bangs for your bucks? Assessing the design and impact of transformative policy*. CID research fellow and graduate student Working Paper, 69. Center for International Development at Harvard University.

Querbes, A. en K. Frenken (2017) *Evolving user needs and late-mover advantage*. *Strategic Organization*, 15(1), 67–90.

Roelandt, T. en H. van der Wiel (2017) *Durf te meten: hoe evalueren we het Nederlandse innovatiebeleid?* Artikel op www.mejudice.nl, 11 september.

Schot, J. en W.E. Steinmueller (2016) *Framing innovation policy for transformative change: Innovation Policy 3.0*. Science Policy Research Unit (SPRU), University of Sussex, 4 september. Te vinden op www.johanschot.com.

Tweede Kamer (2011) *Innovatiebeleid*. Rapport Algemene Rekenkamer, 33009(2).

Weber, K.M. en H. Rohracher (2012) *Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework*. *Research Policy*, 41(6), 1037–1047.

In het kort

- ▶ Evaluaties van innovatiebeleid maken steeds vaker gebruik van econometrische controletechnieken.
- ▶ Systeemveranderingen en kennis-spillovers als gevolg van transformatief innovatiebeleid laten zich echter lastig meten.
- ▶ Enquêtes onder deelnemers helpen om een indruk te krijgen van de effecten van transformatief beleid.

Arbeidsmigranten slechts gedeeltelijke oplossing voor onvervulde vacatures

Er zijn op dit moment ruim 200.000 openstaande vacatures, die zich steeds minder makkelijk lijken te laten vervullen. Kunnen arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa deze tekorten oplossen?

CINDY BIESENBEK
Onderzoeker bij
SEO Economisch
Onderzoek

ARJAN HEYMA
Clusterhoofd Arbeid
& Onderwijs bij
SEO Economisch
Onderzoek

Het aantal onvervulde vacatures neemt al bijna vijf jaar op rij toe. Aan het einde van het vierde kwartaal van 2017 waren er 227.000 openstaande vacatures in Nederland. Dat is het hoogste aantal sinds de financiële crisis van 2008 (CBS, 2018). De onvervulde vraag naar arbeid concentreert zich in bepaalde sectoren (figuur 1). Zo is de vacaturegraad – het aantal openstaande vacatures per 1.000 banen – vooral hoog in de sectoren informatie & communicatie, bouw, specialistische zakelijke dienstverlening, financiële dienstverlening en horeca. In absolute aantallen waren de meeste openstaande vacatures eind 2017 te vinden in de handel en de zorg.

Een van de mogelijke oplossingen om deze vacatures te vervullen is het vergroten van het arbeidsaanbod door de inzet van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa (de MOE-landen). De afgelopen jaren is het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen dat in Nederland werkt sterk gegroeid. Dit komt doordat arbeidsmigranten uit de nieuwe EU-landen Estland, Letland, Litouwen, Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije en Slovenië sinds 2007 geen werkvergunning meer nodig hebben. Sinds 2014 is dit ook het geval voor Roemeense en Bulgaarse arbeidsmigranten, waardoor het aantal arbeidsmigranten uit deze landen meer dan verdubbeld is in de periode 2014–2015 (CBS, 2017).

HUDIGE INZET ARBEIDSMIGRANTEN

Om vast te stellen of arbeidsmigranten uit de MOE-landen mogelijk de openstaande vacatures kunnen vervullen, kijken we eerst naar het soort banen en het type sectoren waar ze in Nederland op dit moment werkzaam zijn. In 2016 vervingden arbeidsmigranten uit de MOE-landen

samen in totaal ruim 500.000 – vooral tijdelijke – banen: bijna vijf procent van het totale aantal banen in Nederland.

Van die 500.000 banen bestond ruim de helft uit uitzendbanen (Heyma et al., 2018). Het gaat hierbij vooral om de logistiek, tuinbouw, voedingsindustrie en metaalindustrie, blijktens een enquête onder bijna 200 uitzendbureaus (Conclusur, 2017).

Behalve uitzendwerk, hebben arbeidsmigranten uit de MOE-landen het vaakst een baan in de landbouw (CBS, 2018). In deze sector wordt een kwart van alle banen door

**Arbeidsmigranten
doen vaak flexibel werk
dat routinematig,
arbeidsintensief en
gestandaardiseerd is**

arbeidsmigranten uit de MOE-landen vervuld (tabel 1). Daarnaast is het aandeel banen van arbeidsmigranten uit de MOE-landen ten opzichte van het totale aantal banen van werknemers groot in de zakelijke dienstverlening (twintig procent). Dat zijn bijvoorbeeld sorteerbedrijven, callcenters en administratiebureaus. In de sector schoonmaakbedrijven & hoveniers gaat het om bijna vier procent van het totaal aantal banen. In verschillende industriële sectoren en de bouw wordt drie à vier procent van de banen door arbeidsmigranten uit de MOE-landen vervuld (Heyma et al., 2018).

KENMERKEN WERKZAAMHEDEN

Als we kijken naar kenmerken van het soort werk dat arbeidsmigranten uit de MOE-landen uitvoeren, valt het



op dat het veelal gaat om routinematig en gestandaardiseerd werk waarbij men de Nederlandse taal niet hoeft te beheersen. Ook gaat het vaak om banen in arbeidsintensieve sectoren met een sterke prijsconcurrentie: deze concurrentie zorgt ervoor dat bedrijven de kosten proberen te beperken – en in arbeidsintensieve sectoren zijn dat vooral de loonkosten. Arbeidsmigranten uit de MOE-landen vormen hier een oplossing omdat zij in het algemeen bereid zijn om tegen het Nederlandse minimumloon te werken, dat aanzienlijk hoger is dan het minimumloon in hun herkomstland (Berkhout et al., 2014).

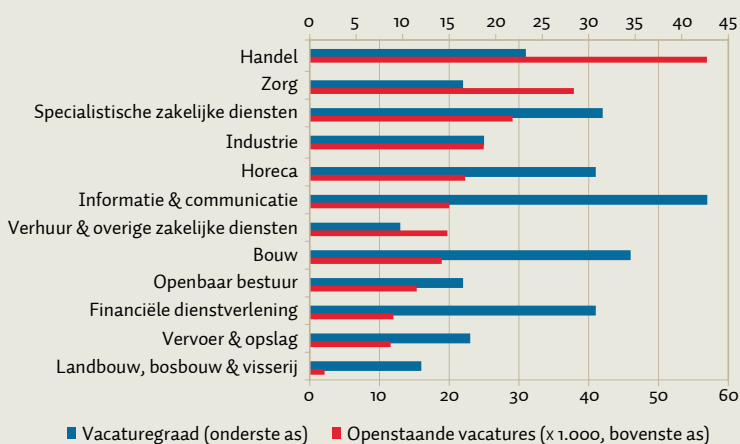
Een ander kenmerk van het werk dat arbeidsmigranten uit de MOE-landen uitvoeren, is dat het vaak gaat om banen waar gevraagd wordt om een flexibele inzetbaarheid. Arbeidsmigranten uit MOE-landen zijn vaker bereid om dit werk te doen dan personen zonder migratieachtergrond. Ze zijn vaak nog jong, hebben geen kinderen, zijn tijdelijk in Nederland en wisselen gemakkelijk van woonplaats (Berkhout et al., 2014). Nederlandse werknemers kunnen en willen niet altijd flexibel inzetbaar zijn, hoewel daar wel steeds meer vraag naar is op de Nederlandse arbeidsmarkt.

OPVULLING VACATURES

Gegeven de kenmerken van de banen waarin ze op dit moment werken, lijken arbeidsmigranten uit MOE-landen vooral vacatures te kunnen vervullen waarbij er sprake is van flexibel, routinematig, arbeidsintensief en gestandaardiseerd werk. Deze kenmerken suggereren dat ook een deel van de vacatures in de bouwsector door arbeidsmigranten uit MOE-landen kan worden vervuld. Hier is immers sprake van een tijdelijke vraag gedurende het bouwproces, en bovendien is het werk arbeidsintensief. Daarnaast neemt de internationale prijsconcurrentie toe en is er sprake van een steeds grotere behoefte aan flexibilisering. Volgens de cijfers in tabel 1 werken er op dit moment relatief weinig arbeidsmigranten uit de MOE-landen in loondienst in de bouwsector, al zou het aantal arbeidsmigranten in deze sector een stuk hoger liggen wanneer ook zelfstandigen, buitenlandse uitzendkrachten en gedetacheerde werknemers in de cijfers zouden worden meegenomen. Mogelijk kunnen arbeidsmigranten uit de MOE-landen hier dus vacatures vervullen. Tegelijkertijd is echter het belang van

Openstaande vacatures eind 2017

FIGUUR 1



Noot: Sectoren met minder dan 8.000 openstaande vacatures zijn niet in de figuur opgenomen, met uitzondering van Landbouw, bosbouw & visserij omdat daar veel arbeidsmigranten uit MOE-landen actief zijn

Bron: CBS (2018), bewerking door SEO Economisch Onderzoek

vakmanschap en specialisme groeiende, wat betekent dat niet elke vacature in de bouw door een willekeurige arbeidsmigrant vervuld zal kunnen worden.

Ook in de groothandel, industrie, horeca en zakelijke dienstverlening is er behoefte aan flexibel personeel voor routinematige, arbeidsintensieve werkzaamheden, bijvoorbeeld voor sorteerwerk, wat kansen lijkt te bieden voor arbeidsmigranten uit de MOE-landen. Een probleem kan echter zijn dat een groot deel van de openstaande vacatures vraagt om specialistische kennis. In de zakelijke dienstverlening staan bijvoorbeeld veel vacatures voor management- en technisch advies open (CBS, 2018). En in de horeca kan het niet beheersen van het Nederlands een knelpunt vormen, net als de uitstraling van de sector: een Amerikaan kiest er immers niet primair voor om te overnachten of te eten bij een Poolse gastheer als hij naar Nederland komt.

De zorgsector, die ook relatief arbeidsintensief is en waar veel vacatures zijn, lijkt zich in ieder geval minder te lenen voor arbeidsmigranten uit de MOE-landen, omdat beheersing van het Nederlands belangrijk is en de werkzaamheden niet altijd gestandaardiseerd zijn. In de ICT en in de financiële dienstverlening – sectoren met relatief veel openstaande vacatures – kunnen naar verwachting evenmin veel vacatures worden vervuld door arbeidsmigranten uit de MOE-landen, omdat veel werkzaamheden niet zijn gestandaardiseerd en omdat beheersing van Nederlands, en ook van Engels, van groot belang is.

CONCLUSIE

Al met al vormen arbeidsmigranten uit de MOE-landen slechts een gedeeltelijke oplossing voor de groeiende krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt. Arbeidsmigranten uit de MOE-landen werken op dit moment relatief vaak in sectoren met een flexibele vraag naar arbeid en vervullen banen in arbeidsintensieve sectoren met een sterke prijsconcurrentie en gestandaardiseerde en routinematige werkzaamheden, waarbij beheersing van de Nederlandse taal niet altijd van belang is. Voorbeelden zijn de landbouw, logistiek, groothandel en productiewerk in de industrie. Wellicht kunnen arbeidsmigranten uit de MOE-landen vaker worden ingezet in een aantal sectoren met veel openstaande vacatures, zoals de groothandel, de zakelijke dienstverlening en eventueel de horeca. Dat vergt echter wel een grotere investering in inhoudelijke en communicatieve vaardigheden, waaronder beheersing van het Nederlands. Werkervaring en opleiding kunnen hier mogelijk aan bijdragen. Zo dringt nu al een deel van de arbeidsmigranten uit de MOE-landen door tot functies die minder routinematig en gestandaardiseerd zijn. In de Nederlandse scheepsbouw worden bijvoorbeeld juist arbeidsmigranten uit Polen gehaald vanwege hun vakmanschap.

Aandeel banen dat vervuld wordt door arbeidsmigranten uit MOE-landen voor verschillende sectoren TABEL 1

Subsector	Hoofdsector	Banen	MOE-landers	Aandeel MOE-landers
Landbouw	Landbouw, bosbouw & visserij	184.138	48.539	26%
Arbeidsbemiddeling & uitzendbureaus	Verhuur & overige zakelijke dienstverlening	1.642.786	341.262	21%
waarvan uitzendbanen		1.188.062	275.419	23%
Overige zakelijke dienstverlening		69.379	14.180	20%
Schoonmaakbedrijven, hoveniers		224.611	8.803	4%
Vervoer over water	Vervoer	21.116	1.451	7%
Opslag & dienstverlening vervoer	Vervoer	109.205	4.871	5%
Diensten voor delfstoffenwinning (o.a. proefboren)	Winning van delfstoffen	6.108	252	4%
Industrie: diverse subsectoren	Industrie	410.489	14.046	3%
Groothandel & handelsbemiddeling	Handel	588.431	19.174	3%
Logiesverstrekking	Horeca	123.582	3.645	3%
Algemene bouw van woningen & andere gebouwen	Bouw	99.691	2.776	3%
Informatieverstrekking	Informatie & communicatie	20.662	550	3%
Overige sectoren		7.508.524	54.450	1%
Alle sectoren		10.993.073	513.637	4,7%

Noot: In de figuur zijn alleen sectoren opgenomen waarin het aandeel banen van arbeidsmigranten uit MOE-landen drie procent of hoger is ten opzichte van het totaal aantal banen in die sector. De volgende subsectoren binnen de industrie zijn samengevoegd: reparatie & installatie van machines & apparaten; vervaardiging van elektrische apparatuur; voedingsmiddelen; overige transportmiddelen; producten van metaal (geen machines en apparaten); artikelen van hout, kurk, riet & vlechtwerk (geen meubels); en producten van rubber & kunststof.

Bron: Heyma et al. (2018) op basis van CBS Microdata

LITERATUUR

- Berkhout, E., P. Bisschop en M. Volkerink (2014) *Grensoverschrijdend aanbod van personeel*. SEO-rapport, 2014-49.
- CBS (2017) *Meer personen uit Oost-Europa aan het werk in Nederland*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2018) *Vacatures; seizoengecorrigeerd, SBI 2008*. Gewijzigd op 14 februari 2018. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Conclusr (2017) *Flexmigranten in Nederland: onderzoek 2016*. Breda: Conclusr Research. Te vinden op www.nbbu.nl.
- Heyma, A., P. Bisschop en C. Biesenbeek (2018) *De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland*. SEO-rapport, 2018-37.

In het kort

- ▶ Vooral in de informatie & communicatie, bouw, zakelijke dienstverlening en handel zijn er veel onvervulde vacatures.
- ▶ Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa werken vooral in de land- en tuinbouw, zakelijke dienstverlening en logistiek.
- ▶ Arbeidsmigranten lijken voor slechts een gedeelte van de onvervulde vacatures in aanmerking te kunnen komen.

Macro-economische effecten van demografische verandering in België

In België en Nederland zal in de toekomst de output van een kleiner aantal werkenden gedeeld moeten worden met steeds meer gepensioneerden. Al het overige gelijk, daalt hierdoor de gemiddelde jaarlijkse economische groei per hoofd van de bevolking naar schatting met 0,4 à 0,5 procentpunt in de komende 25 jaar. Kunnen gezinnen en bedrijven dit ongunstige gevolg van de demografische verandering compenseren via gedragsveranderingen?

WILLEM DEVRIENDT

Promovendus aan de Universiteit Gent (UGent)

FREDDY HEYLEN

Hoogleraar macro-economie aan de UGent

PIETER VAN RYMENANT

Promovendus aan de UGent en aspirant bij het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen

In zowat alle OESO-landen vergrijsd de bevolking. Dit is het resultaat van drie afzonderlijke demografische ontwikkelingen: een babyboom kort na de Tweede Wereldoorlog (waarbij de babyboomgeneratie ondertussen geleidelijk de arbeidsmarkt verlaat), een aanhoudende daling van de fertiliteit nadien, en een alsmaar stijgende levensverwachting. Een sterke toename van de afhankelijkheidsgraad is dan onvermijdelijk; daaronder verstaan we de verhouding tussen de bevolking jonger dan 18 of ouder dan 64 jaar en de bevolking op beroepsactieve leeftijd (18 tot 64 jaar).

De verwachting is dat er tegen 2040 in België en Nederland per tien personen op beroepsactieve leeftijd (in Nederland: potentiële beroepsbevolking) acht afhankelijke personen zullen zijn (figuur 1). Door de stijgende afhankelijkheid zal, bij een ongewijzigd gedrag van gezinnen en bedrijven, de economische groei per hoofd van de bevolking onvermijdelijk afnemen. Dit is het ongunstige rekenkundige effect van de demografische verandering. Een eenvoudige ontleding van het reële bruto binnenlands product (bbp)

per capita toont de betekenis van dit rekenkundige effect, evenals de mogelijke kanalen waardoor gedragsveranderingen zich kunnen manifesteren (kader 1). De laatste term van vergelijking (2) drukt het ongunstige rekenkundige effect uit van de toenemende afhankelijkheid. Als al het overige gelijk blijft, zal de economische groei per capita dalen wanneer de totale bevolking sneller groeit dan de bevolking op beroepsactieve leeftijd. Figuur 2 laat zien dat dit rekenkundige effect in België in de komende 25 jaar gemiddeld ongeveer $-0,4$ procentpunt bedraagt. In Nederland is dat $-0,46$ procentpunt, en gemiddeld in de EU $-0,48$ procentpunt.

De demografische verandering zal echter ook heel wat gedragseffecten met zich meebrengen, en dus zullen tevens de andere termen in vergelijking (2) veranderen. Gezinnen kunnen hun arbeidsaanbod, hun investering in scholing en hun besparingen aanpassen. Bedrijven kunnen hun investeringen wijzigen. Al deze gedragsveranderingen zullen zich manifesteren, ofwel direct in de groei van het aantal gewerkte uren per persoon op beroepsactieve leeftijd, ofwel indirect via de investeringen in de arbeidsproductiviteitsgroei. In dit artikel onderzoeken wij of deze gedragswijzigingen het negatieve rekenkundige effect van de vergrijzing kunnen compenseren. We doen dit aan de hand van een voor België empirisch gevalideerd algemeen-evenwichtsmodel, met overlappende generaties voor een open economie. Een soortgelijk model zou ook op Nederland toegepast kunnen worden.

GEDRAGSEFFECTEN

Economen zijn het met elkaar oneens over de manier waarop vergrijzing invloed heeft op het gedrag van gezinnen en bedrijven, zoals de inzet van arbeid, de opbouw van menselijk kapitaal, het sparen en de investeringen in fysiek kapitaal.

Ontleding reëel bruto binnenlands product per capita en groeivoeten

KADER 1

$$\begin{aligned} \text{Reëel bbp per capita}_t &= \text{Arbeidsproductiviteit}_t \times \text{Gewerkte uren per persoon}_t \times \text{Aandeel bevolking op actieve leeftijd}_t \\ &= \frac{\text{Reëel bbp}_t}{\text{Geaggregeerde arbeidsinzet in uren}_t} \times \frac{\text{Geaggregeerde arbeidsinzet in uren}_t}{\text{Bevolking op beroepsactieve leeftijd}_t} \times \frac{\text{Bevolking op beroepsactieve leeftijd}_t}{\text{Totale bevolking}_t} \quad (1) \end{aligned}$$

Na het nemen van de groeivoeten volgt dan voor de economische groei per capita:

$$g_{\text{reëel bbp per capita}} = g_{\text{arbeidsproductiviteit}} + (g_{\text{geaggregeerde arbeidsinzet}} - g_{\text{bevolking beroepsactieve leeftijd}}) - (g_{\text{totale bevolking}} - g_{\text{bevolking beroepsactieve leeftijd}}) \quad (2)$$

Dit artikel is gebaseerd op Devriendt en Heylen (2017)

Wat de invloed van de vergrijzing op de private besparingen betreft, verwachten Goodhart en Erfurth (2014) bijvoorbeeld een daling, aangezien de groep van gepensioneerden – personen die vooral *ontsparen* – steeds groter wordt, en de groep op actieve leeftijd kleiner. Krueger en Ludwig (2007) en Onder en Pestieau (2014) daarentegen verwachten dat de besparingen zullen toenemen, omdat de actieve bevolking juist meer zal sparen als reactie op de stijgende levensverwachting. In een gesloten economie zou de relatieve sterkte van beide effecten daarna bepalen in welke mate de binnenlandse rente zal stijgen of dalen, met directe gevolgen voor de investeringen in fysiek en menselijk kapitaal. In een kleine open economie zoals België of Nederland zal echter vooral de ontwikkeling van de wereldrente bepalend zijn voor de binnenlandse rente. De invloed van de besparingen op de investeringen wordt daardoor ook een stuk kleiner. Wanneer fysiek kapitaal elders in de wereld productiever of rendabeler is, zou het mogelijke extra spaargeld gewoon wegvloeien naar het buitenland.

De rendabiliteit van fysiek kapitaal is dan ook cruciaal. Over de impact van de vergrijzing hierop is er evenmin eensgezindheid in de wetenschappelijke literatuur. Naarmate de bevolking op beroepsactieve leeftijd krimpt en de werkgelegenheid vervolgens afneemt, verwachten sommige economen dat de marginale productiviteit (rendabiliteit) van fysiek kapitaal zal dalen, waardoor bedrijven minder zullen investeren (Ludwig et al., 2012). Voor anderen impliceert de vergrijzing het einde van goedkope arbeid, wat de bedrijven ertoe zal aanzetten om juist meer te investeren (Goodhart en Erfurth, 2014).

Naast het aantal werknemers zijn evenwel ook hun beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en hun kwaliteit van cruciaal belang. Hierover is er in de literatuur wel vrij grote eensgezindheid. Wie verwacht langer te leven, zal ook gedurende een langere periode in zijn consumptie moeten voorzien. Dit vereist meer en langer werken tijdens de beroepsactieve jaren. Daardoor wordt het ook rendabeler om meer menselijk kapitaal op te bouwen via studie, want extra menselijk kapitaal kan immers langer ingezet worden (Ludwig et al., 2012). Omgekeerd wordt het ook voordeliger om langer te werken wanneer het menselijk kapitaal hoger is. Hoe sterker deze effecten zijn, hoe groter de kans is dat de marginale productiviteit van het fysieke kapitaal toeneemt, en als gevolg daarvan ook de investeringen.

ALGEMEEN-EVENWICHTSMODEL MET OVERLAPPENDE GENERATIES

Gegeven het aanzienlijke aantal endogene variabelen en de vele interacties hiertussen, is een kwantitatief algemeen-evenwichtsmodel noodzakelijk om de richting en de sterkte van de gedragseffecten te kunnen bepalen (zie Devriendt en Heylen (2017) voor details).

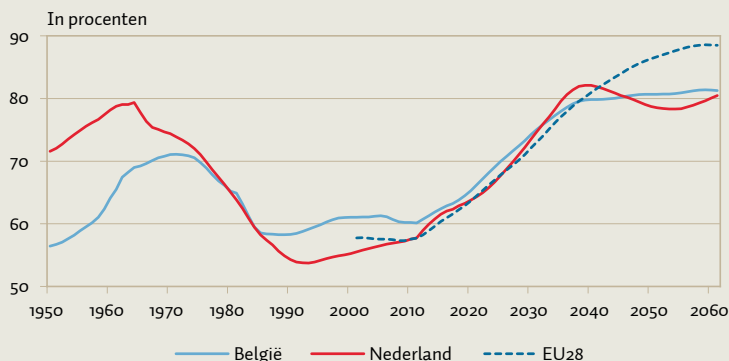
Ons model veronderstelt een kleine, open economie met vier groepen exogene variabelen: de wereldrente, de demografie, de technologie en een aantal beleidsparameters. De *wereldrente* is gebaseerd op de projecties van Marchiori et al. (2017). Deze wereldrente varieert over de tijd en toont de verwachte effecten van de demografische ontwikkeling in de wereld tot 2060. De exogene *demografie* wordt uitgedrukt door het verloop van de fertiliteit en

van de levensverwachting van individuen. Hun verloop genereert de afhankelijkheidsgraad zoals getoond in figuur 1. De voor de toekomst vooropgestelde groeivoet van de *technologie* reflecteert de projecties van de 'Working Group on Ageing' van de Europese Commissie. De belangrijkste *beleidsparameters* betreffen de belastingvoeten op arbeid, kapitaal en consumptie. De overheid gebruikt haar inkomsten ter financiering van onder andere uitgaven voor scholing en overheidsconsumptie. Daarnaast bestaat er een publiek pensioensysteem (omslagstelsel).

Belangrijke actoren in het model, naast de overheid, zijn de bedrijven en 28 overlappende generaties van individuen die qua leeftijd en aangeboren bekwaamheid verschillen. De individuen komen in het model op de leeftijd van 18 jaar en worden maximaal 102. Ze beslissen optimaal over hun gewerkte uren tot aan de pensioenleeftijd, en over hun consumptie- en spaarniveau. Individuen met een gemiddelde of hoge begaafdheid beslissen ook over de tijd die ze besteden aan scholing en de vorming van bijkomend menselijk kapitaal. De bedrijven bepalen de inzet van arbeid en kapitaal, en de output. Hieruit volgt ook de economische groei. Bepalende determinanten voor al deze beslissingen zijn de eerder vermelde exogene variabelen.

Afhankelijkheidsgraad

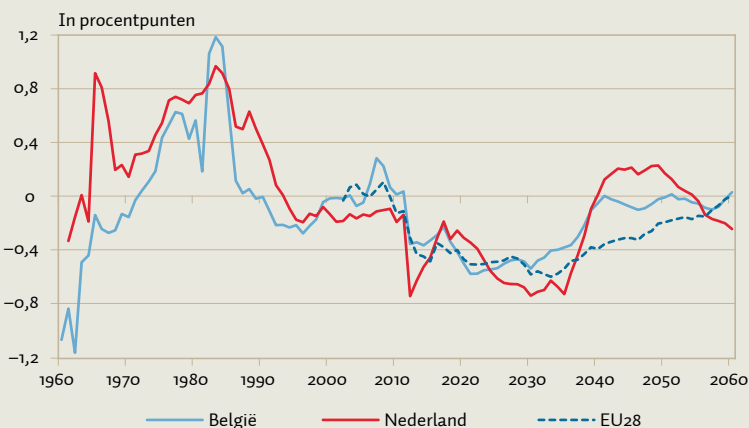
FIGUUR 1



Bronnen: België: Federaal Planbureau; Nederland en EU: Eurostat

Rekenkundig effect van demografische verandering

FIGUUR 2



Noot: Deze figuur toont de huidige prognoses voor de term $-(\beta_{\text{totale bevolking}} - \beta_{\text{bevolking beroepsactieve leeftijd}})$ uit vergelijking (2)

Bronnen: België: Federaal Planbureau; Nederland en EU: Eurostat

EMPIRISCHE RELEVANTIE VAN HET MODEL

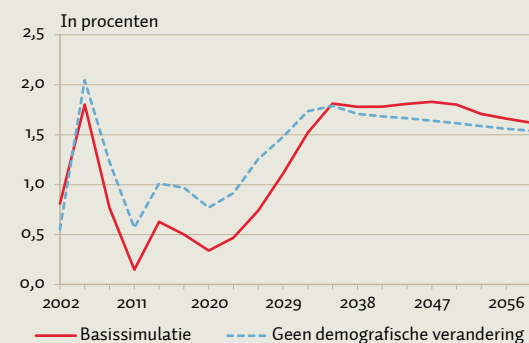
Het model is gekalibreerd voor België over de periode 1996–2007. Vervolgens is de empirische relevantie ervan getoetst. Uitgaande van het reële verloop van de exogene variabelen werden via het model het niveau en de evolutie gegenereerd van belangrijke macro-economische variabelen in België tijdens de periode 1960–2014. De voorspellingen inzake de afhankelijkheidsgraad, de fysieke kapitaal-outputratio, de gewerkte uren per individu volgens scholing en volgens leeftijd, de gemiddelde studietijd, en de per capita economische groei sloten bijzonder goed aan bij de data. Deze constatering ondersteunt alvast de hypothese dat ook de gesimuleerde toekomstige gevolgen van de demografische verandering realistisch kunnen zijn.

Dit gekalibreerde model is vervolgens gebruikt voor een basissimulatie. Dat is de prognose voor de toekomst, als de projecties voor de exogene wereldrente, technologie en demografie zich daadwerkelijk zouden manifesteren en als alle overheidsbeleidsparameters vanaf 2014 constant zouden blijven. De volle lijnen in de figuren 3 en 4 tonen de voorspelde economische groei per capita en enkele van zijn belangrijke determinanten. In de getoonde alternatieve simulatie is de invloed van de demografische verandering uitgeschakeld. Specifiek is er verondersteld dat vanaf 1948 zowel de levensverwachting van de jongste generatie in het model (de 18- tot 20-jarigen) als de groei van de omvang van deze generatie, constant zouden blijven. Mensen zouden niet geleidelijk aan langer gaan leven, en noch de babyboom na WO-II, noch de daaropvolgende daling in de fertiliteit zouden plaatsgevonden hebben.

Door de basis- en alternatieve simulatieresultaten te vergelijken, krijgen we inzicht in de richting, de omvang

Economische groei per capita

FIGUUR 3



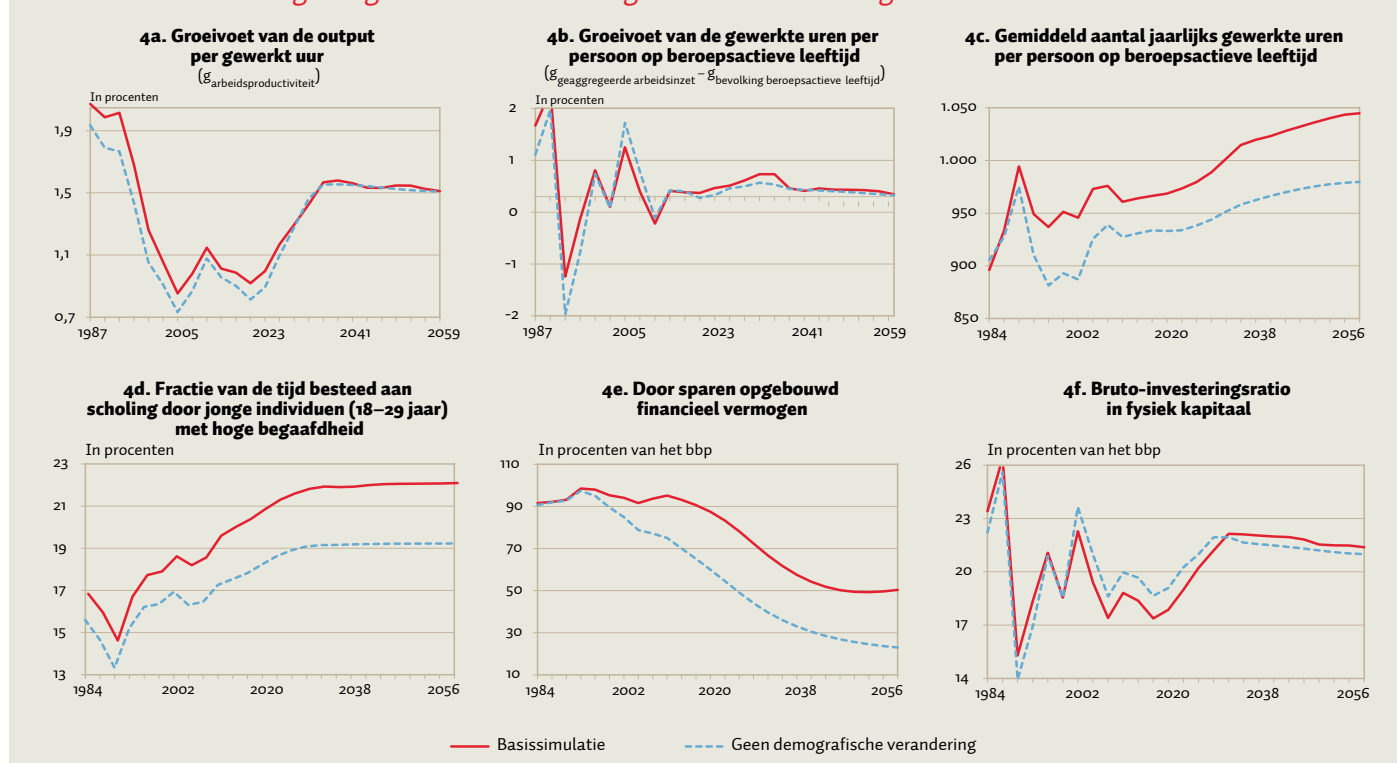
en het netto-effect van de demografische verandering én, in reactie op die verandering, van de verschillende gedragswijzigingen bij gezinnen en bedrijven. Bijvoorbeeld, in figuur 4(c) kunnen we het verschil zien tussen het verloop van het gemiddelde aantal gewerkte uren per persoon bij de vergrijzing (basissimulatie) en de situatie wanneer individuen en bedrijven niet met de vergrijzing geconfronteerd zouden worden (alternatieve simulatie).

RESULTATEN

De basissimulatie in figuur 3 voorspelt een economische groei per capita in België van gemiddeld iets minder dan 0,5 procent de eerstkomende tien jaar en slechts 1,0 procent over de komende 25 jaar. Mocht er geen demografische verandering zijn, dan zou de verwachte economische groei per capita over de komende 25 jaar 1,3 procent bedragen. Netto zou de demografische verandering over de

Macro-economische gedragseffecten van demografische verandering

FIGUUR 4



komende 25 jaar dus tot een jaarlijks groeiverlies van 0,3 procentpunt leiden.

Wanneer we dit cijfer vergelijken met het geraamde rekenkundige effect van 0,4 procentpunt bij het ongewijzigde gedrag in figuur 2, dan is de conclusie duidelijk. De gedrags-effecten veroorzaakt door demografische verandering gaan in gunstige richting, maar ze blijken totaal niet sterk genoeg om het negatieve rekenkundige effect te neutraliseren.

Figuur 4 geeft meer inzicht in deze gedragseffecten. We stellen vast dat zowel de gewerkte uren (4c), de tijdsbesteding aan scholing (4d) als de geaggregeerde voorraad spaargeld (4e) aanzienlijk hoger liggen in de basissimulatie. Aanvullende simulaties in Devriendt en Heylen (2017) tonen aan dat de positieve effecten voor deze drie variabelen voornamelijk het gevolg zijn van de stijgende levensverwachting. Mensen die langer leven, zullen ook gedurende een langere periode in hun consumptie moeten voorzien. Dit zet aan tot meer en langer werken tijdens de beroepsactieve jaren. Daardoor wordt het meteen ook rendabeler om meer menselijk kapitaal op te bouwen. De simulatieresultaten bevestigen aldus de verwachtingen op basis van de literatuur. Wat het sparen betreft, ondersteunen de resultaten de hypothese dat het positieve effect van een toenemende levensverwachting op het spaargedrag van de actieve bevolking sterker is dan het negatieve effect vanwege de groeiende fractie aan oudere *ontsparenders*.

Ondanks de positieve gedragsreacties wat betreft gewerkte uren, scholing en de vorming van (investeerbare) spaarmiddelen, leidt de vergrijzing in figuur 3 tot lagere economische groei per capita. Het negatieve rekenkundige effect van de demografische verandering wordt dus niet ongedaan gemaakt. Een belangrijke verklaring hiervoor is de daling van de investeringen in fysiek kapitaal tussen 2000 en 2030 (figuur 4f). Door de terugval in de omvang van de bevolking op actieve leeftijd, als gevolg van de gedaalde fertilititeit en de pensionering van de babyboomgeneratie, daalt immers de productiviteit (rendabiliteit) van fysiek kapitaal.

Het negatieve effect van de gedaalde actieve bevolking op de productiviteit van fysiek kapitaal blijkt sterker dan het positieve effect veroorzaakt door de verhoogde arbeidsinzet per persoon en de verhoogde menselijk-kapitaalvorming. In die zin bevestigen de simulatieresultaten de eerder ongunstige verwachtingen voor de investeringen van onder andere Ludwig et al. (2012). Daarnaast speelt de exogene (wereld)rente een rol voor de investeringen. In een gesloten economie zou de rente dalen in reactie op de lagere productiviteit van fysiek kapitaal en de toegenomen besparingen. Het zou de investeringen ondersteunen. In een open economie daarentegen gebeurt dit niet: de extra voorraad spaargeld vloeit gewoon naar het buitenland.

De terugval in de investeringen in fysiek kapitaal verklaart meteen ook waarom de arbeidsproductiviteitsgroei

in de basissimulatie in figuur 4a (ondanks de verhoogde opbouw van menselijk kapitaal) slechts weinig hoger is dan in de alternatieve simulatie.

Figuren 4a t/m 4f tonen daarnaast een ander opvallend gegeven, met name dat een groot deel van de positieve gedragsaanpassingen in reactie op demografische verandering zich al in het laatste gedeelte van de 20e eeuw heeft voltrokken. De spectaculaire stijging van de levensverwachting manifesteerde zich immers vooral tijdens die periode, terwijl er toen nog geen terugval was in de actieve bevolking. Toen zorgde de demografische verandering ook veel meer voor positieve groei-effecten, maar in de laatste en ook de komende decennia is dat anders.

CONCLUSIES EN BELEIDSIMPLICATIES

Simulaties met een algemeen-evenwichtsmodel tonen dat demografische verandering (vergrijzing) een sterke rem zal zetten op de toekomstige economische groei en de output per capita. Gedragswijzigingen door gezinnen en bedrijven bevorderen de toekomstige economische groei wel, maar zijn niet sterk genoeg om het ongunstige rekenkundige effect van de demografische verandering te neutraliseren. Gegeven een terugval in de jaarlijkse groei met gemiddeld 0,3 procentpunt, kan de output per capita tegen 2040 ruim zeven procent lager zijn dan indien er geen vergrijzing zou zijn. Deze voorspellingen gelden onder de aanname van een ongewijzigd begrotings- en pensioenbeleid.

Maar precies daar zou er een oplossing kunnen liggen. Beleidsingrepen die erop gericht zijn meer mensen langer aan het werk te krijgen en/of die de publieke en private investeringen aanmoedigen, kunnen de economische groei stimuleren. Met het hier gebruikte algemeen-evenwichtsmodel kan de invloed van dergelijke beleidsingrepen worden onderzocht.

LITERATUUR

- Devriendt, W. en F. Heylen (2017) *Macroeconomic effects of demographic change in an OLG model for a small open economy; the case of Belgium*. Working Paper, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Universiteit Gent, 2017/931.
- Goodhart, C. en P. Erfurth (2014) *Demography and economics: look past the past*, 4 november. Publicatie te vinden op voxeu.org.
- Krueger, D. en A. Ludwig (2007) *On the consequences of demographic change for rates of returns to capital, and the distribution of wealth and welfare*. *Journal of Monetary Economics*, 54(1), 49–87.
- Ludwig, A., T. Schelkle en E. Vogel (2012) *Demographic change, human capital and welfare*. *Review of Economic Dynamics*, 15(1), 94–107.
- Marchiori, L., O. Pierrard en H. Sneessens (2017) *The EU-US unemployment puzzle revisited: institutions, demography, and capital flows*. *Journal of Demographic Economics*, 83(3), 259–305.
- Onder, H. en P. Pestieau (2014) *Is aging bad for the economy? Maybe*. *The World Bank, Economic Premise*, 144, 1–7.

In het kort

- ▶ De vergrijzing veroorzaakt een daling van het bruto binnenlands product per capita.
- ▶ Gedragsveranderingen blijken niet sterk genoeg om deze economische krimp te compenseren.
- ▶ Een groot deel van de gedragsaanpassingen heeft zich al in de twintigste eeuw voltrokken.



Statistiek

Vergunninghouders trekken weg uit dunbevolkte gebieden

RUIMTELIJK

Als asielmigranten een verblijfsvergunning krijgen worden ze vergunninghouder. Vanaf dat moment worden ze 'uitgeplaatst': ze krijgen dan een woning aangeboden in een gemeente in Nederland. Volgens de Huisvestingswet moeten vergunninghouders over het land worden verspreid op basis van inwonertal. Wanneer een gemeente twee keer zoveel inwoners heeft, moet deze dus ook twee keer zoveel vergunninghouders huisvesten. Een indirect gevolg hiervan is echter dat veel vergunninghouders op een later moment vertrekken naar andere regio's binnen Nederland of naar het buitenland.

Het percentage dat wegtrekt verschilt substantieel tussen de regio's. De vertrekans varieert van 36 procent in de regio Rijnmond tot 71 procent in de regio Gooi en Vechtstreek. Ook uit de noordelijke regio's vertrekken relatief veel vergunninghouders.

Vergunninghouders blijken vooral weg te trekken uit dunbevolkte regio's. Ze verhuizen naar de grote steden, waarbij Rotterdam en Den Haag populaire bestemmingen zijn. De wens om in de nabijheid van mensen uit hetzelfde herkomstland te wonen, zou hierbij een rol kunnen spelen. Ook de inter-

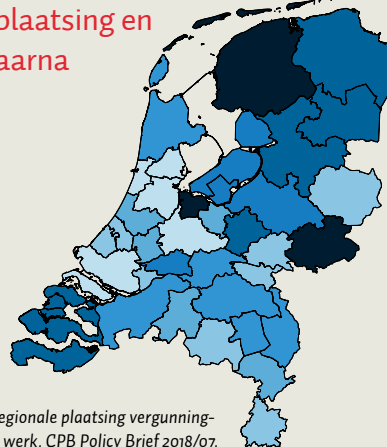
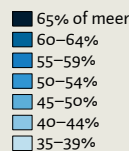
nationale literatuur wijst hierop. In Zweden bleken vergunninghouders vaker te verhuizen naar regio's met een hoger aandeel immigranten, en dan vooral naar regio's met veel mensen uit hetzelfde herkomstland.

Door meer vergunninghouders te plaatsen in regio's waar ze anders toch naartoe zouden trekken, zouden onnodige verhuisbewegingen – en de kosten die hiermee gepaard gaan, zoals het opnieuw opbouwen van een lokaal netwerk – vermeden kunnen worden. Meer mensen plaatsen in dunbevolkte regio's, waar de beschikbaarheid van woningen doorgaans

groter is, zou juist tot meer verhuisbewegingen leiden.

Dit impliceert echter een aanpassing van de taakstelling, en dat heeft mogelijk een aantal nadelen. Zo kan het loslaten van de verdeling op basis van inwonertal segregatie in de hand werken, als hierdoor meer vergunninghouders in gebieden terecht komen waar het aandeel minderheden al relatief groot is. Daarnaast ervaren veel mensen deze verdeling als eerlijk. Het aanpassen van de taakstelling kan daarom ten koste gaan van het lokale draagvlak voor het opnemen van vergunninghouders, wat de integratie zou kunnen belemmeren. ■ **WOUTER VERMEULEN, MARK KATTENBERG EN SANDER GERRITSEN** (CPB)

Vertrekkans voor vergunninghouders tussen uitplaatsing en tien jaar daarna



Bron: CPB (2018) Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk. CPB Policy Brief 2018/07.

Veel vaders nemen extra verlof op na geboorte kind

PERSONEEL & ORGANISATIE

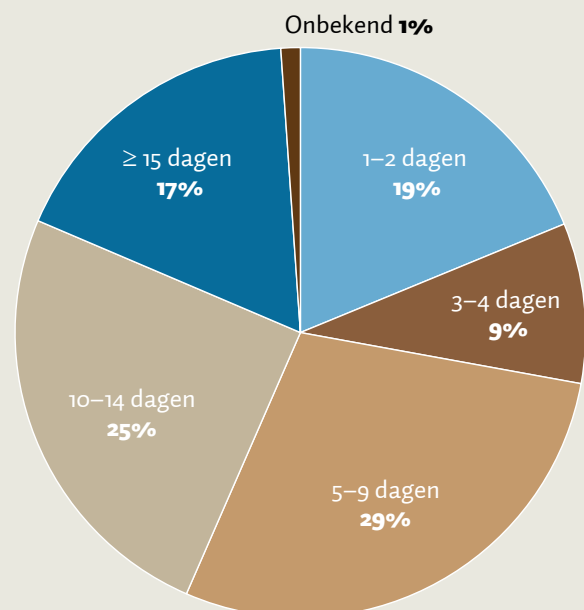
Algeruime tijd wordt er binnen de Nederlandse politiek over een eventuele verruiming van het kraamverlof gediscussieerd. In de huidige vorm bestaat de kraamverlofregeling uit minimaal twee, door de werkgever betaalde, verlofdagen die de vader in de eerste vier weken na de geboorte van het kind kan opnemen. Afhankelijk van de cao kunnen eventueel meer dan twee dagen voor al dan niet betaald kraamverlof worden opgenomen.

Werkende vaders die na de geboorte van hun kind tijd aan het huishouden willen besteden, kunnen naast kraamverlof ook van andere, veelgebruikte, verlofsoorten gebruikmaken, zoals extra ADV of vakantie-dagen. Minder gebruikelijke soorten zijn bijzonder of buitengewoon verlof, onbetaald verlof en ouderschapsverlof.

In 2017 maakten bijna negen op de tien vaders direct na de geboorte van het kind gebruik van verlof. Het huidige gebruik van deze verlofregelingen is vergeleken met eerdere onderzoeksjaren (2015, 2013 en 2011) ongeveer gelijk gebleven.

Bijna twee derde van de vaders die na de geboorte van het kind enige vorm van verlof hebben opgenomen, maakte gebruik van ADV of vakantieverlof, dat zij eventueel naast het kraamverlof opnamen. Wordt er gekeken naar de som van het kraam- en ADV/vakantieverlof, dan nam minder dan een vijfde van de vaders in totaal twee dagen of minder verlof op (figuur). Vier van de vijf vaders namen dus meer verlof op dan waar ze wettelijk recht op hebben; iets meer dan de helft van de vaders nam vijf tot vijftien dagen vrij om voor hun kind te zorgen. Bijna een op de vijf vaders had meer dan drie weken verlof. ■ **SEBASTIAN ALEJANDRO PEREZ** (CBS)

Aantal dagen kraam- en/of vakantieverlof voor jonge vaders, 2017



Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking (EBB)

Minder consumentenklachten bij De Geschillencommissies

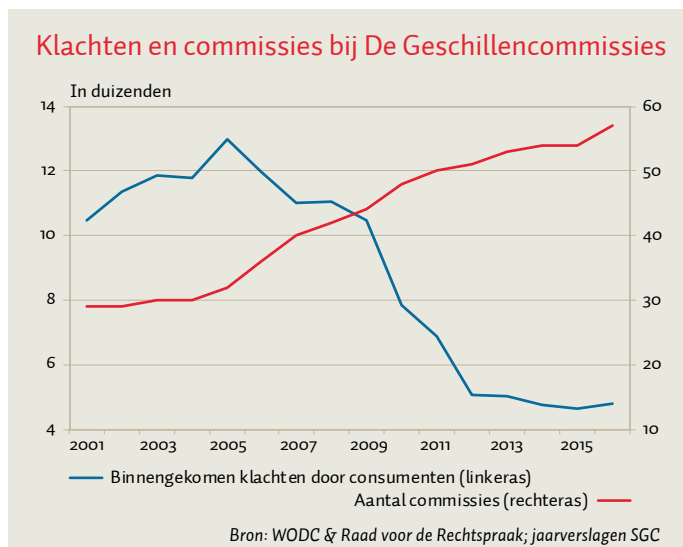
GOVERNANCE

Bij een conflict met een ondernemer kan de consument terecht bij de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC). De SGC voorziet in een buitengerechtelijke procedure om geschillen te beslechten, waarbij beide partijen zich van te voren aan de uitspraak binden. De SGC is daarbij een alternatief voor een veelal duurder en meer tijdrovende gang naar de rechtbank. Consumenten kunnen met steeds meer verschillende problemen terecht bij de SGC,

maar opmerkelijk genoeg heeft dat niet geleid tot meer ingediende klachten.

De SGC bestaat uit een aantal commissies, waarbij elke commissie een specifieke bedrijfstak behandelt, zoals Makelaardij of Webshop. Daardoor is het aantal commissies een indicatie van de dekking van de SGC. In de figuur is te zien dat het aantal commissies en daarmee de dekking toeneemt, vooral vanaf 2004. Tegenover deze gestage toename van de dekking staat na 2005, zeker tot 2012, een forse afname van het aantal binnengekomen klachten (de 'instroom').

Diverse ontwikkelingen dragen bij aan de afname van die instroom. Zo noemt de SGC zelf dat de economische crisis in de periode 2009–2012 voor minder transacties heeft gezorgd en dat ondernemers in de crisis de klachten mogelijk sneller hebben opgelost. Daarnaast gaat de toename in online aankopen gepaard met het aanbieden van online oplossingen, die de escalatie van problemen kunnen voorkomen. Er zijn ook aanwijzingen dat het aantal personen dat een probleem ervaart met de aanschaf van een product of dienst in de periode 2008–2014 gedaald is, en dat meer mensen ervoor kiezen om zonder bemiddeling een probleem proberen op te lossen in de periode 2009–2014. Ten slotte is ook de oprichting van het Kifid op 1 april 2007 relevant, het klachteninstituut voor financiële dienstverlening. Voorheen werden deze klachten door de commissies Bankzaken en Hypothecaire Financieringen van de SGC behandeld, welke in 2006 een aandeel hadden van ongeveer tien procent in het totaal. Na correctie hiervoor blijft de dalende tendens echter in stand. ■ **BERT HOF** (SEO ECONOMISCH ONDERZOEK)



Markten zekerder over timing eerste rentestap

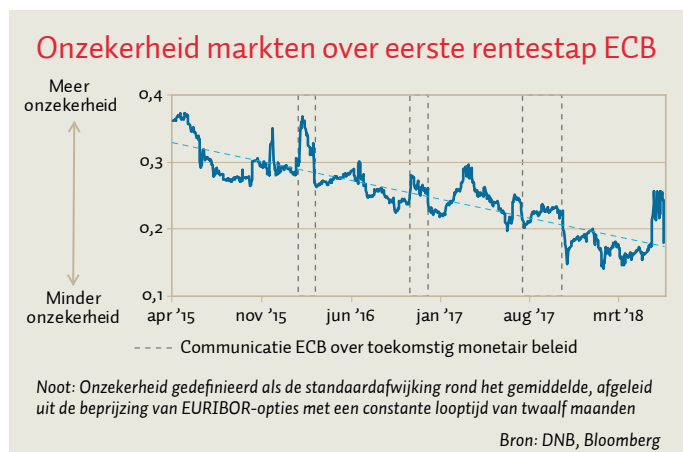
FINANCIËLE MARKTEN

De inflatieverwachtingen en de onderliggende robuuste economische groei in de eurozone geeft de Europese Centrale Bank (ECB) voldoende aanleiding om het aankoopprogramma eind dit jaar te beëindigen. Nu richten markten zich op de volgende stap: het tijdstip van de eerste renteverhoging. Ondanks dat de precieze datum van de eerste renteverhoging onbekend is, kan de markt ons twee dingen vertellen: wanneer de eerste renteverhoging wordt verwacht en hoe zeker die datum is.

Om in te schatten wanneer de ECB de rente gaat verhogen, kijken marktpartijen vooral naar de Eonia-forwardcurve (Euro OverNight Index

Average). Deze is sterk gerelateerd aan de beleidsrente. De rente op Eonia-forward-contracten geven dus een beeld van de gemiddelde verwachte toekomstige beleidsrente. Terwijl markten tijdens de vorige ECB-vergadering nog uitgingen van een eerste rentestap in juni 2019, kunnen we nu uit de data afleiden dat een eerste renteverhoging in november 2019 wordt verwacht. Uit eigen analyse blijkt dat ontwikkelingen in de Eonia-forwardcurve vooral samenhangen met factoren die de groei- en inflatieverwachtingen in de eurozone beïnvloeden: de Duitse risicovrije rente, de Europese inkoopmanagersindex (PMI) en de olieprijs.

Hoewel de Eonia-forwardcurve een goede voorspeller is van het gemiddelde verwachte rentepad, bestaat er onder marktpartijen toch onzekerheid over de precieze timing van de eerste rentestap. Voor de ECB is het zaak die onzekerheid zo klein mogelijk te houden, zodat markten niet verrast worden. Om de onzekerheid over het toekomstige rentepad te meten kan naar EURIBOR-opties gekeken worden. Recent kwam er meer onzekerheid in de markt als gevolg van de politieke onrust in Italië en tegenvallende economische data (figuur). De ECB bezit met de communicatie over het toekomstige monetaire beleidspad (zogenoemde *forward guidance*) een krachtig middel om marktverwachtingen te sturen. Tijdens de laatste monetaire vergadering heeft de ECB met *forward guidance* over de eerste rentestap een deel van de onzekerheid uit de markt weggenomen. Marktpartijen zijn er nu al met al zekerder van dat de eerste renteverhoging pas na het einde van het voorzitterstermijn van Draghi (november 2019) zal plaatsvinden, waarmee hij de eerste ECB-voorzitter zou zijn die nooit de rente heeft verhoogd. ■ **NANDER DE VETTE EN ANNELIE PETERSEN** (DNB)



Jongens liegen vaker, meisjes vooral voor chocolade

GEDRAGSONDERZOEK DOOR SCHOLIEREN

Het Stedelijk Gymnasium in Leiden organiseert elk jaar het Science4U-project om leerlingen kennis te laten maken met het doen van wetenschappelijk onderzoek. Groepjes leerlingen uit de tweede en derde klas voeren onder begeleiding van een vijfdeklasser en een onderzoeker van een universiteit een kort onderzoeksproject uit en houden daar een presentatie over. Deelname aan Science4U is vrijwillig.

Dit onderzoeksproject laat zien dat leerlingen in de onderbouw van de middelbare school in staat zijn om onderzoek te doen naar menselijk gedrag en de prikkels die dit gedrag beïnvloeden. Gedragsreacties zijn vaak veel lastiger vast te stellen dan een eenheid of grootheid in een natuurkundig experiment, waarbij het voornamelijk gaat om nauwkeurig meten. Dit soort experimenten kunnen economie op de middelbare school veel levendiger maken dan de voornamelijk theoretische leerboeken, en het onderwijs beter laten aansluiten bij de trend dat economisch onderzoek steeds empirischer wordt.

FÉLOESJA L'AMI

2e klas Stedelijk Gymnasium
Leiden

SAM HENDRIKS

3e klas Stedelijk Gymnasium
Leiden

GITTE HOOIJMAIJERS

2e klas Stedelijk Gymnasium
Leiden

BAS VAN DER KLAUW

Hoogleraar aan de Vrije
Universiteit

JURRE TIJHUIS

5e klas Stedelijk Gymnasium
Leiden

JASPER VAN DER ZWET

3e klas Stedelijk Gymnasium
Leiden

Percentage dat liegt in de
verschillende groepen

TABEL 1

	Niets	Fruit	Chocolade
Jongens	33	30	30
Meisjes	12	8	28
Totaal	27	23	29

aan het onderzoek. Voordat deze proefpersonen het dobbelsteenspel gingen spelen, vulden ze een korte vragenlijst over hun persoonskenmerken in.

De proefpersonen werden willekeurig ingedeeld in drie groepen. De eerste groep kreeg niets als zij goed gokten, de tweede groep kreeg fruit (appel of mandarijn) als zij goed gokten en de derde groep kreeg in dit geval iets met chocolade (bijvoorbeeld een mini-mars). Ondanks dat de willekeurige indeling wat ad hoc is uitgevoerd, is de samenstelling van de drie groepen erg vergelijkbaar (gemeten naar de kenmerken van de leerlingen uit de vragenlijsten).

En brug die open staat, een agenda die kwijt is of een oma die opeens ziek is geworden. Elke middelbareschooldocent hoort dit soort excuses regelmatig langskomen, maar kan vaak moeilijk beoordelen of het waar is of een leugen. Hoe vaak liegen middelbareschoolleerlingen eigenlijk en verschilt dat tussen jongens en meisjes?

Liegen is lastig te onderzoeken. Het is bijvoorbeeld niet aanvaardbaar dat mensen die vaak liegen, dat in een vragenlijst eerlijk zullen invullen. Daarom is er gekozen voor een experiment met de zogenaamde dobbelsteenmethode (Fischbacher en Föllmi-Heusi, 2013). Dit gaat als volgt. Een proefpersoon wordt gevraagd om een getal tussen 1 en 6 in gedachte te nemen en dit niet aan de onderzoeker te vertellen. Daarna moet de proefpersoon met een dobbelsteen gooien en aan de onderzoeker vertellen of het gegooide aantal ogen hetzelfde is als het getal dat hij of zij in gedachte heeft.

Met de dobbelsteenmethode kan niet direct geobserveerd worden of een proefpersoon liegt, maar gemiddeld zal ongeveer één op de zes leerlingen het juiste getal in gedachte hebben. Als dan een fractie x zegt goed gegokt te hebben, dan is de fractie van de populatie die liegt gelijk aan $(x-1/6) / (1-1/6)$.

Voor dit onderzoek zijn 203 medeleerlingen uit 44 verschillende klassen gevraagd om mee te doen. De onderzoekers gingen daarvoor tijdens vrijgeroosterde uren en tussenuren naar de klassen om docenten te vragen of zij een paar leerlingen hadden die mee konden doen

RESULTATEN

Tabel 1 geeft aan welk percentage van de proefpersonen in de verschillende groepen liegt. In totaal is dat ongeveer 27 procent als ze niets krijgen, en dit verandert niet significant als er fruit of chocolade beloofd wordt. Er zijn wel verschillen tussen jongens en meisjes. Van de jongens liegt iets meer dan 30 procent, onafhankelijk van wat het voor ze oplevert. Meisjes liegen significant minder dan jongens, zolang er geen chocolade beloofd wordt. Dat jongens drie keer zo vaak liegen komt overeen met wat er vaak in de populair-wetenschappelijke literatuur beweerd wordt. Als er wel chocolade beloofd wordt, dan liegen meisjes net zo vaak als jongens – en dus veel vaker dan normaal.

De vragenlijsten geven informatie over kenmerken van de proefpersonen. Dit hebben we geprobeerd te relateren aan hoe vaak leerlingen liegen. Maar er blijken geen persoonskenmerken anders dan geslacht te zijn, die sterk geassocieerd worden met liegen. Leerlingen die beter zijn in de exacte vakken, liegen net zo vaak als leerlingen die beter zijn in talen. Leerlingen uit de hogere klassen liegen iets minder vaak als het nergens om gaat, of alleen om fruit, maar iets vaker als ze er chocolade mee kunnen verdienen. En het maakt niet uit of een leerling de jongste thuis is of een jongere broer of zus heeft.

LITERATUUR

Fischbacher, U. en F. Föllmi-Heusi (2013) Lies in disguise – an experimental study on cheating. *Journal of the European Economic Association*, 11(3), 525–547.



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.

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

Augustus: *Begrotingsunie*
September: *Inkomensverdeling*
Oktober: *Londen in de Polder*
Toekomst van de bankensector (dossier)
Daarna: *Gender issues in economics (dossier)*
Platformeconomie (dossier)
Kansenongelijkheid in het onderwijs
Activerend arbeidsmarktbeleid
Geldschepping
Circulaire economie



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. van Witteloostuijn,
A.C. Meijdam, H.P. Møllgaard en J. Plantenga

Rechten

ESB is een uitgave van FD Mediagroep.
De Koninklijke Vereniging voor de Staatshoudkunde is houder van de merknaam ESB.
Afbeeldingen: iStock / Lekkyjustdoit, _human,
Redlinevector, Besjunior, stoon, reidecki,

Avalon_Studio, deepblue4you, 12ee12,
DuxX, francreporter, Strip Van Zanten:
Roger Klaassen.

Publiceren

Aanwijzingen voor het aanleveren van kopij vindt u op www.esb.nu/service/publiceren.

Abonneren

U kunt een abonnement direct online afsluiten. Ga hiervoor naar www.esb.nu/service/abonneren.

Adverteren

Neem contact op met Jeannette van Zeijst, 020 592 86 35, jeannette.van.zeijst@fdmediagroep.nl.

Contact

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

Verschijningsdata ESB:

9 aug., 13 sep., 11 okt.,
15 nov., 20 dec.



FD MEDIAGROEP

