



Verantwoord rendement

**ANJOLEIN SCHMEITS, FRANK JAN DE GRAAF,
KEES COOLS, BERNARD TER HAAR, JAAP DE KEIJZER
EN RUTGER CLAASSEN**

DAARNAAST BIJDRAGEN VAN

**PETER VAN BERGEIJK, HENRIËTTE PRAST, KOERT VAN BUIREN, WIEMER SALVERDA,
DJOERD DE GRAAF, TRUDIE SCHILS, HENRI BUSSINK, DESIRÉE HOUKEMA, EDA ARAL,
MARCEL VAN DEN BERG, HARRY GARRETSSEN, ANGIE MOUNIR, JANKA STOKER,
SANDER MUNS, DANIEL VAN VUUREN, ANITA VAN DEN BOSCH EN MARKO BOS**

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.

Deadlines en stijlregels:
www.esb.nu/call-for-papers

April: *Moderne Monetaire Theorie*
Mei: *Arbeid en activering*
Juni: *Vaardigheden op de arbeidsmarkt*
Daarna: *Sturen op welvaart (dossier)*
Europese Green Deal



Wie de economie
wil begrijpen,
leest ESB

Het platform voor economen
www.esb.nu

Inhoud

Actueel 114

Uitgelicht 116

Verantwoord rendement

Inleiding: Weerstand tegen bedrijfsleven komt niet uit de lucht vallen

ROBERT KLEINKNECHT

118

Column: Nieuwe doelstelling bedrijven zorgt voor nieuwe problemen

ANJOLEIN SCHMEITS

119

Juridiseer het doel van de onderneming niet

FRANK JAN DE GRAAF

120

Afscheid van aandeelhouderskapitalisme vereist beperking van het rendementsstreven

KEES COOLS

122

Herstel kapitalisme vergt andere prikkels en publieke verantwoording bedrijven

KEES COOLS, BERNARD TER HAAR EN JAAP DE KEIJZER

126

Een 'social audit' dwingt tot ondernemen gebaseerd op maatschappelijke waarde

RUTGER CLAASSEN

130

Lessen voor de volgende pandemie

PETER VAN BERGEIJK

134

Waarom een voor pandemie gewaarschuwde beleidsmaker niet voor twee telt

HENRIËTTE PRAST

136

COVID-19 treft Caribische deel Koninkrijk hard

KOERT VAN BUIREN

142

Maak van uitzendbureaus poortwachters die de flexibilisering inperken

WIEMER SALVERDA

144

Een plusklas voorkomt onderpresteren in het voortgezet onderwijs

DJOERD DE GRAAF, TRUDIE SCHILS, HENRI BUSSINK

EN DESIRÉE HOUKEMA

148

Managementkwaliteit belangrijk voor productiviteit Nederlandse industrie

EDA ARAL, MARCEL VAN DEN BERG, HARRY GARRETSSEN,

ANGIE MOUNIR EN JANKA STOKER

150

De AOW nivelleert sterk doordat vooral hoge inkomens haar financieren

SANDER MUNS EN DANIËL VAN VUUREN

153

EU-eisen niet gewaarborgd bij import via webwinkels

ANITA VAN DEN BOSCH EN MARKO BOS

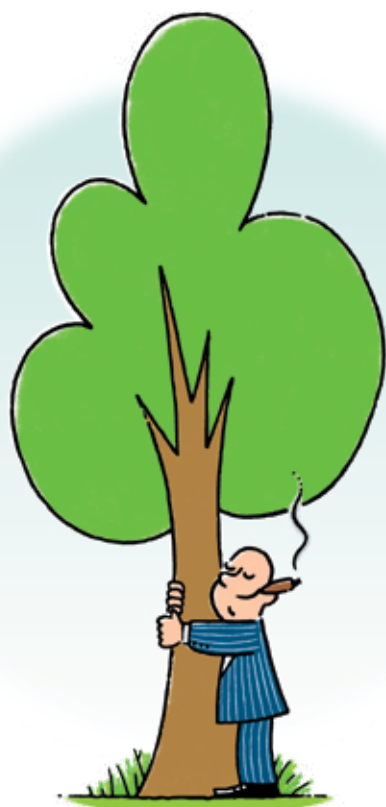
156

Statistiek

158

Ceteris paribus

160





Actueel

Maart

- 18 **Radboud** – *Actualiteitencollege: Verkiezingsstrijd in coronatijd*. O.a. Carla van Baalen (Radboud)
- Studium Generale** – *Onderwijs 2.0: Hoe ziet ons toekomstige onderwijs eruit?* O.a. Hilda Amsing (RUG)
- Pakhuis de Zwijger** – *Ongelijke crisis en arbeidsmarkt*. O.a. Rutger de Groot Wassink (Gemeente Amsterdam)
- 23 **Studium Generale** – *Data Morgana: Data science milestones*. Richard Starmans (The Netherlands Research School for Information and Knowledge Systems; SIKS)
- 30 **Tinbergen seminar** – *Gender homophily in job referrals*. Anna Sandberg (Stockholms Universitet)
- Pakhuis de Zwijger** – *Draaien windmolens straks alleen voor onze datahonger?* O.a. Andy van den Dobbelsteen (TU Delft)

INCLUSIEVE ARBEIDSMARKT

In het ESB-themanummer 'Verschillen door corona' lezen we al dat het effect van corona en de lockdown onevenredig is verdeeld over groepen in de samenleving. Onder andere mensen met een migratieachtergrond worden hard geraakt. Hoe houdt de overheid rekening met deze onevenredigheid en is er ruimte voor verbetering? In dit onderdeel van de serie 'Week tegen racisme' worden recente beleidswijzigingen belicht en vervolgstappen voorgesteld. De focus ligt hierbij op discriminatie in de arbeidsmarkt. Als we erin slagen de inclusiviteit van de arbeidsmarkt te verhogen, kan een toekomstige crisis gelijker worden opgevangen.

April

- 6 **Studium Generale** – *Data Morgana: Risks and limitations of data science*. Richard Starmans (SIKS)
- Tinbergen seminar** – *East side story: Historical pollution and persistent neighborhood sorting*. Yanos Zylberberg (University of Bristol)
- 12 **Studium Generale** – *Je geld of je privacy*. Marjolein Lanzing (UvA)

DUURZAME DATA

De bouw van datacentra in Nederland heeft tot veel discussie geleid. Een datacentrum verbruikt zeer grote hoeveelheden stroom en dat baart zorgen. Een sterke toename in elektriciteitsverbruik is namelijk niet bevorderlijk voor de missie om over te stappen naar groene stroom. De capaciteit van windmolens en zonnepanelen is zonder nieuwe datacentra al een kritiek punt. Toch biedt de komst van deze datacentra ook een mogelijkheid tot verduurzaming. Zo worden er in Amsterdam al huizen verwarmd met de restwarmte uit een datacentrum. Schuif aan bij deze sessie voor een discussie over hoe het puzzelstukje datacentra in de duurzaamheidspuzel past.



Promotiebespreking: Joris Klingen

**Natural experiments
in environmental and
transport economics**

Joris Klingen

25 maart

Vrije Universiteit Amsterdam



Voor veel wetenschappelijke vraagstukken geldt dat een gecontroleerd experiment de meest betrouwbare resultaten geeft. Als zo'n experiment echter niet haalbaar is, kunnen natuurlijke experimenten uitkomst bieden. Nieuwe data hebben hier ook alle mogelijkheden toe, zo laat ik in mijn proefschrift zien aan de hand van vier studies binnen de milieu- en transporteconomie.

In de eerste studie combineer ik statistieken van schaaupartijen in de Nederlandse competitie met luchtkwaliteitsmetingen. Het blijkt dat fijnstof de kans op remise verhoogt. Dit suggereert dat fijnstofvervuiling de risicoaversie vergroot; waarschijnlijk ook bij beslissingen buiten het schaken, zoals bij risicovolle transacties.

In een ander hoofdstuk onderzoek ik het effect van de ozonvervuiling. Medische studies laten zien dat ozon de longcapaciteit tijdelijk vermindert. Om te onderzoeken hoe dat buiten een laboratorium een rol kan spelen, heb ik de fietsersnelheden geanalyseerd van miljoenen fietsers in Londen. De resultaten laten zien dat ozonvervuiling fietssnelheden verlaagt, zelfs bij concentraties die onder de huidige luchtkwaliteitsnormen liggen. Het lijkt aannemelijk dat luchtvervuiling bij andere buitenactiviteiten, zoals wandelen, tot

een soortgelijk tijdverlies leidt.

In weer een ander hoofdstuk onderzoek ik het effect van de fietsinfrastructuur in New York. Dat laat zien dat fietspaden de veiligheid van fietsers verbeteren, zowel op straten als op kruispunten. Zodra een gebied volledig kan worden doorkruist via een afgeschermd fietspad, vermindert het aantal ongevallen met fietsers naar schatting met 34 procent.

Ten slotte bestudeer ik, met behulp van de in 2017 afgeschafte roamingtarieven de invloed van smartphones op verkeersongelukken.

Omdat alleen bestuurders uit het buitenland te maken kregen met deze veranderende tarieven, kon er zowel een interventiegroep als een controlegroep (binnen-

landse bestuurders) worden vastgesteld. De resultaten op basis van een *difference-in-differences*-schatting laten zien dat een smartphone-afleiding tien procent van de ongevallen kan verklaren, en dat deze ongevallen met name plaatsvinden op wegen binnen de bebouwde kom.

De onderzoeken in mijn proefschrift geven niet alleen nieuwe kwantitatieve inzichten, maar bieden ook een inzicht in hoe door natuurlijke experimenten, in combinatie met grote hoeveelheden data, vraagstukken over luchtvervuiling en verkeersveiligheid kunnen worden beantwoord.



Promoties

Erasmus Universiteit Rotterdam

Benjamin Ashlin Korman – *Leader-subordinate relations: the good, the bad and the paradoxical.* 18 maart



Rijksuniversiteit Groningen

Daniel Vullings – *The design and pricing of hybrid debt.* 18 maart



Tilburg University

Vilma Chila – *Knowledge dynamics in employee entrepreneurship: implications for parents and offspring.* 24 maart

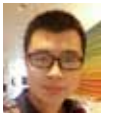


Manwei Liu – *Interdependent individuals: how aggregation, observation, and persuasion affect economic behavior and judgment.* 29 maart



Tinbergen Institute

Lingwei Kong – *Identification robust testing in linear factor models.* 23 maart



Francis Ostermeijer – *Economic analyses of cars in the city.* 13 april

Universiteit van Amsterdam

T.A. Hagmann – *Understanding the impact of active owners in privately held businesses: a behavioral perspective.* 31 maart

Joost Bats – *Monetary policy transmission in unconventional times: the role of financial structure.* 31 maart



Universiteit Leiden

Coco Kanters – *The money makers: the institutionalisation of alternative currencies in North-West Europe.* 1 april





Parkeerkosten

Parkeren op straat is in Amsterdam relatief duur. Ostermeijer et al. laten aan de hand van administratieve data en verkeerstelpunten in de stad zien dat deze hoge parkeerkosten effect sorteren. Dankzij de hoge kosten daalt de vraag naar parkeerplekken op straat. En ondanks dat het door de hoge tarieven in de parkeergarages drukker wordt, nemen de files in de spits af, vooral in de avond.

Ostermeijer, F., H.R.A. Koster, L. Nunes en J. van Ommeren (2021) *Citywide parking policy and traffic: evidence from Amsterdam*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 2021-015/VIII.



Ongelijke scholing

De wereldwijde ongelijkheid op onderwijsgebied neemt toe. Tot die conclusie komen Lutz et al. met behulp van data over geletterdheid. Deze conclusie staat echter haaks op eerdere bevindingen die concluderen dat het verschil afneemt. Redenen daarvoor zijn dat veel onderzoeken data over de schoolgaande generatie naar de gehele bevolking toe generaliseren, en zodoende het effect van een verbetering in het onderwijs overschatten. Ook gaat een verbeterde toegang tot onderwijs vaak samen met een achteruitgang van de kwaliteit ervan. De geletterdheid van de beroepsbevolking geeft een realistischer beeld van het onderwijsniveau van de bevolking en laat zien dat de verschillen in onderwijsniveau toenemen.

Lutz, W., C. Reiter, C. Özdemir et al. (2021) *Skills-adjusted human capital shows rising global gap*. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(7), e2015826118. Te vinden op www.pnas.org.

Inclusieve markt

Een markteconomie kan voor langere tijd groeien, en eerlijk en inclusief zijn. Aghion et al. bestuderen inclusieve markten en laten zien dat, in tegenstelling tot wat men vaak beweert, er voor het bereiken van zo'n markt geen afweging gemaakt hoeft te worden tussen gelijkheid en groei. Pas als de dynamiek, door de auteurs geduid als 'actieve exportmarkten' en 'hoge innovatieniveaus', ontbreekt, moet een land een keuze maken tussen gelijkheid en groei.

Aghion, P., R. Cherif en F. Hasanov (2021) *Fair and inclusive markets: why dynamism matters*. IMF Working Paper, WP/21/29.

Betaalde ranglijst

Bij veel webwinkels kunnen fabrikanten betalen voor een hogere plek in de zoekopdrachten van klanten. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) verwacht dat door 'betaalde ranglijsten' de prijzen van producten stijgen en de kwaliteit daalt. De ACM heeft deze hypothese onderzocht via interviews bij webwinkels, en analyses van hoe klanten reageren op een mededeling dat posities in de ranglijst gekocht zijn. Het blijkt dat de ranglijst weinig effect heeft op de prijs en kwaliteit van producten, met name omdat de verwachte biedingsoorlogen vooralsnog uitblijven.

ACM (2021) *Sponsored ranking: an exploration of its effects on consumer welfare*. ACM Publicatie, 2 februari.



Gescheiden

In het voortgezet onderwijs vindt er een sterke ruimtelijke en sociale scheiding plaats tussen leerlingen van verschillende opleidingsniveaus. Dit is schadelijk voor de sociale cohesie en burgerschapsvorming. Tot deze conclusie komen Vogels et al. met behulp van registerdata en interviews. Steeds meer scholen bieden op een onderwijslocatie maar een of enkele opleidingsniveaus aan. Hierdoor komen leerlingen van verschillende niveaus niet

Effectievere overheidssteun bij lage rente

Het effect van overheidsuitgaven op de economie is groter wanneer de rentevoet op staatsobligaties lager is dan de groeivoet van het bruto binnenlands product (bbp). Dat concluderen Di Serio et al. uit een analyse van Europese paneldata. Dit effect van de rente wordt verklaard door verwachtingen over het toekomstige begrotingsbeleid: wanneer de rentevoet boven de groeivoet ligt, houden huishoudens er rekening mee dat de overheid in de toe-



naar school

meer met elkaar in aanraking. Ook zorgt deze scheiding voor minder mobiliteit tussen niveaus, omdat het wisselen van niveau een drempel creëert. Zonder centrale sturing om die trend tegen te gaan, zullen de onderlinge verschillen waarschijnlijk blijven toenemen.

Vogels R., M. Turkenburg en L. Herweijer (2021) *Samen of gescheiden naar school: de betekenis van sociale scheiding en ontmoeting*. SCP-publicatie, 2021-10.

komt de belastingen zal verhogen om de begroting sluitend te krijgen, en zullen ze dus meer sparen. Wanneer de rentevoet onder de groeivoet ligt, zijn belastingverhogingen niet nodig om de schuld af te betalen, en ontstaat er meer ruimte voor consumptie, waardoor de economie groeit.

Di Serio, M., M. Fragetta en G. Melina (2021) *The impact of r-g on the euro-area government spending multiplier*. IMF Working Paper, 2021/039.

Duitse hervormingen

Om de werkloosheid tegen te gaan en de groei te bevorderen voerde Duitsland begin jaren nul de Hartz-hervormingen uit. Immel laat met behulp van een *difference-in-differences*-model zien dat deze hervormingen hun doel hebben bereikt, maar ook dat de inkomensongelijkheid erdoor is toegenomen. Door de hervormingen nam het aantal huishoudens dat sociale hulp kreeg af, terwijl het aantal van hulp afhankelijke mensen toenam.

Immel, L. (2021) *The impact of labor market reforms on income inequality: evidence from the German Hartz reforms*. Ifo Working Paper, 347.

Voetbalcoaches

Het wisselen van voetbalcoach heeft niet veel effect te op de teamprestaties. Dit tonen Bryson et al. aan de hand van data van vier grote Europese competities. Als een coach zelf ontslag neemt, is er zelfs helemaal geen effect. Het ontslag van een coach heeft wel een klein positief effect op de resultaten. Het moment maakt hierbij uit: een slecht presterende coach kan het best tijdens het seizoen vervangen worden, maar een gemiddeld presterende coach in de zomerstop.

Bryson, A., B. Buraimo, A. Farnell en R. Simmons (2021) *Special ones? The effect of head coaches on football team performance*. IZA Discussion Paper, 14104.

Waterbesparing

Veel huishoudens verspillen water. Ansink et al. onderzochten, samen met meer dan tienduizend Engelse huishoudens, of deze verspilling verminderd kan worden via een waterbesparingsprogramma. Het plaatsen van waterbesparende hulpmiddelen, zoals een bepaald type kranen, blijkt een kosteneffectieve oplossing te zijn. Maar huishoudens een training geven hoe ze water kunnen besparen, blijkt niet effectief te zijn, omdat gedrag moeilijk te veranderen is.

Ansink, E., C. Ornaghi en M. Tonin (2021) *Technology vs information to promote conservation: evidence from water audits*. Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2021-014/VIII.



Democratie en corona

Democratische landen zijn minder effectief in het bedwingen van coronabesmettingen dan autocratische landen. Wel ligt in democratische landen de sterfte lager. Dit concluderen Karabulut et al. met behulp van democratiescores en data over corona. Een autocratisch land kan effectiever maatregelen opleggen, omdat het draagvlak onder de bevolking er een kleinere rol speelt. Ook houden bewoners van autocratische landen zich beter aan de opgelegde maatregelen. Daarentegen investeren democratische landen meer in zorg, waardoor de corona-sterfte in deze landen lager is, ondanks een hoger aantal besmettingen.

Karabulut, G., K.F. Zimmermann, M.H. Bilgin en A.C. Doker (2021) *Democracy and COVID-19 outcomes*. Global Labor Organization Discussion Paper, 770. Te vinden via www.econstor.eu.

Weerstand tegen bedrijfsleven komt niet uit de lucht vallen

Het bedrijfsleven ligt de laatste tijd onder vuur. Zo bleek uit de doorrekeningen dat alle politieke partijen vorenemens zijn om bedrijven zwaarder te belasten (FD, 2021a). En eerder al waarschuwde premier Rutte het bedrijfsleven dat het echt de lonen moest gaan verhogen (FD, 2019), en was er commotie over de afschaffing van de dividendbelasting. De werkgevers constateerden recent zelf dat “(grotere) bedrijven verwijderd lijken te zijn geraakt van de samenleving” (VNO-NCW/MKB Nederland, 2021).

Oorsprong kloof

Deze kloof tussen het bedrijfsleven en de rest van de maatschappij komt niet uit de lucht vallen. In zijn (eerste) bijdrage aan dit themanummer situeert Kees Cools de oorsprong van deze kloof in de sinds de jaren tachtig toegenomen oriëntatie van bedrijven op hun aandeelhouders – ten koste van de andere stakeholders, werknemers, toeleveranciers en de maatschappij in den brede.

Een belangrijke factor in de omslag naar het aandeelhoudersparadigma was het betoog van Friedman (1970) dat “the social responsibility of business is to increase its profits”. Als bedrijven maar zorgen dat ze winst maken, dan neemt de welvaart toe en profiteert de rest van de maatschappij ook, zo was de gedachte. Deze gedachte schoot al snel wortel in het economisch denken en beïnvloedde wereldwijd het ondernemingsbestuur, waaronder in Nederland (Bezemer et al., 2017).

Model werkt niet

De laatste jaren neemt de kritiek echter toe, vooral ook in de Verenigde Staten, de bakermat van het aandeelhoudersparadigma (Kleinknecht, 2018). Dat is geen toeval, want het wordt steeds duidelijker dat het model in de praktijk niet werkt zoals het in theorie zou moeten doen. Zo lieten Theys et al. (2021) recent voor Nederland zien dat de stijgende bedrijfswinsten zich niet of nauwelijks vertalen in meer investeringen, een hogere productiviteit, loongroei en een toename van het besteedbaar inkomen.

Het maximaliseren van de winst zorgt dus niet automatisch voor een grotere welvaart, in tegenstelling tot wat Friedman (1970) suggereerde. In tegendeel, het wordt steeds duidelijker dat winstmaximalisatie vaak ten koste gaat van andere bronnen van welvaart, zoals de bestaanszekerheid van burgers, een gezonde omgeving of het klimaat.

Friedman vergat dat winst niet alleen voortkomt uit de creatie van waarde, maar ook uit de toe-eigening van waarde (Mazzucato, 2018). En dat bedrijven ook politieke invloed uitoefenen, waardoor overheden niet altijd in staat zijn om winstmaximalisatie te begrenzen als deze ten koste gaat van maatschappelijke belangen (Stigler, 1971).

Plannen

De manco's van het dominante aandeelhoudersparadigma zijn niet aan de Nederlandse politiek voorbijgegaan, zo lieten Claassen en Cools (2021) zien in hun analyse van de verkiezingsprogramma's in de vorige ESB. Ook de VVD vindt dat de overheid de rafelranden van het kapitalisme actief zal moeten bijschaven.

Tegelijkertijd blijft het een uitdaging om woorden om te zetten in daden: hoe kunnen we ervoor zorgen dat mondiale ondernemingen zich meer rekenschap geven van hun maatschappelijke rol? Dat is de vraag die centraal staat in dit themanummer.

Frank-Jan de Graaf verwoordt hierbij de scepsis van veel economen ten aanzien van de inzet van juridische middelen om bestuurders tot meer publieke verantwoordelijkheid te dwingen, zoals vorig jaar bepleit werd door 25 prominente hoogleraren ondernemingsrecht (Winter et al., 2020).

Economen zetten liever in op maatschappelijke of financiële prikkels. Zo zoekt Anjolein Schmeits de oplossing in een betere rapportage en verantwoording van ondernemingen. Kees Cools en Jaap de Keijzer voegen hieraan toe dat ook de economische prikkels van ondernemingen moeten worden aangepakt, bijvoorbeeld door middel van een progressieve winstbelasting en de afschaffing van de renteaftrek. En Rutger Claassen stelt voor om een corporate social audit in te voeren, waarbij bedrijven maatschappelijk gekeurd worden – en afhankelijk daarvan een financiële premie of boete krijgen.

Internationaal momentum

Veel van deze oplossingen vragen om internationale coördinatie; het bedrijfsleven is immers groter dan Nederland. En juist hier zijn er kansen. Met de verkiezing van president Biden in de Verenigde Staten lijkt er internationaal een beweging te ontstaan om het aandeelhouderskapitalisme weer dienstbaar te maken aan de samenleving. De recente draai van de Verenigde Staten met betrekking tot de digitaks (FD, 2021b) is daarvan een indicatie. Werk aan de winkel dus – ook voor het nog te vormen kabinet.

Zie de online versie van deze inleiding voor de referenties

ROBERT KLEINKNECHT

Vak- en eindredacteur



Nieuwe doelstelling bedrijven zorgt voor nieuwe problemen

De roep om een herformulering van de ondernemingsdoelstelling klinkt steeds luider, zowel in de Verenigde Staten als elders. Zo kondigden de CEO's van de grootste Amerikaanse ondernemingen in 2019 in een verklaring van de Business Roundtable aan dat zij, naast de belangen van aandeelhouders, ook de belangen van andere stakeholders (zoals consumenten, leveranciers, werknemers en de samenleving) centraal zullen gaan stellen. Het vervangen van het primaat van de aandeelhouder zou ertoe moeten leiden dat ondernemingen zich verantwoordelijker gedragen, en zich ook meer gaan richten op de lange termijn.

Er is sindsdien echter weinig concrete invulling gegeven aan dit stakeholdermodel, en dat is bij nader inzien niet verrassend. Een fundamenteel probleem met betrekking tot de alternatieve doelstelling van *stakeholder value*-maximalisatie is dat de uiteenlopende belangen van verschillende stakeholders moeilijk tegen elkaar kunnen worden afgewogen. De belangen van consumenten, werknemers, leveranciers en de samenleving zijn niet eenvoudig meetbaar en staan vaak lijnrecht tegenover elkaar. Welke stakeholder krijgt dan de prioriteit en waarvan is dit afhankelijk? Bovendien heeft ook het bestuur een eigen belang, dat weer strijdig kan zijn met de belangen van stakeholders.

Onduidelijkheid over het uiteindelijke doel van de onderneming maakt het haast onmogelijk om bestuurders verantwoordelijk te houden voor de resultaten van de onderneming, en leidt tot een gebrek aan *accountability* en tot *decision paralysis*. Dit maakt het vastleggen van verantwoordelijkheid van de bestuurders in de wet – zoals 25 hoogleraren ondernemingsrecht vorig jaar voorstelden (Winter et al., 2020) – ook weinig productief.

Het is bovendien kortzichtig om de pijlen te richten op aandeelhouderswaarde als probleem. Aandeelhouderswaarde is per definitie een langetermijnmaatstaf, precies wat er nodig is. En het streven naar maximalisatie van de aandeelhouderswaarde – onder interne (zelf-opgelegde) of externe beperkingen (opgelegd door de overheid of de markt) – hoeft helemaal niet strijdig te zijn met de belangen van andere stakeholders. Zo zullen ondernemingen die hun consumenten een goed product aanbieden tegen een redelijke prijs en investeren in hun werknemers en relaties met leveranciers, kunnen rekenen op meer loyaliteit van deze stakeholders op langere termijn. Ook kan verantwoord gedrag wat betreft het milieu en de samenleving worden beloond met nieuwe klanten, meer interesse van investeerders, een betere reputatie en een lager risico voor calamiteiten. Dit resulteert uiteindelijk in hogere cashflows en lagere kosten voor het aantrekken van vermogen, en daarmee in meer aandeelhouderswaarde.

Juist dergelijke financiële prikkels (en de hieruit voortvloeiende marktdiscipline) kunnen ondernemingen aansporen tot verantwoord gedrag, en onverantwoord gedrag ontmoedigen. Dit mechanisme



ANJOLEIN SCHMEITS

Hoogleraar aan de Stern School of Business en de School of Law van New York University

vereist wel een duidelijke vertaalslag van ondernemingsbeslissingen naar de waarde van de onderneming in de financiële markt, en dat gaat wel eens mis. Veelal probeert het bestuur van ondernemingen met kortetermijnacties kunstmatig signalen af te geven dat het zelf goed presteert.

Wat nodig is, is werkelijke *accountability* over de langetermijnaandeelhouderswaarde. Waar staat de onderneming voor, en hoe wordt daarop gestuurd? Dat is wat aandeelhouders willen weten. Het risico is dat dit ondersneeuwt door het toegenomen *short-termism* oftewel kortetermijndenken in de financiële markten, als gevolg van de steeds kortere beslissingshorizon van beleggers en de opkomst van flitskapitaal.

Het tegengaan van *short-termism* vereist dat het bestuur niet alleen rapporteert over de prestaties op de korte termijn (geen verspilling), maar

het ook mogelijk maakt zich te laten afrekenen op echte waardecreatie door consequent te rapporteren op basis van indicatoren die het fundament vormen onder de aandeelhouderswaardecreatie. Natuurlijk helpt het als een aantal 'verlichte' aandeelhouders het bestuur hierbij gaat ondersteunen. Een nuttige ontwikkeling hierbij is de oprichting van een nieuw beleggingsfonds door Blackrock dat voor onbepaalde tijd in ondernemingen investeert, en dus nadrukkelijk het bestuur uitdaagt om voor de langere termijn te kiezen.

Daarnaast kan de *accountability* vergroot worden door meer *disclosure* over hoe ondernemingen met hun stakeholders omgaan. En ook de snel groeiende ESG-branche, die zich richt op het meten van de *environmental, social* en *governance*-impact van ondernemingen kan de informatieasymmetrie verkleinen. Professionele beleggers hanteren ESG-criteria inmiddels in toenemende mate bij hun investeringsbeslissingen, en ook Moody's neemt ze mee in het creditratingproces. Maar ook andere stakeholders kunnen bij meer transparantie beslissen met welke ondernemingen ze geassocieerd willen worden op basis van hun maatschappelijk gedrag. Dit kan de marktdiscipline versterken.

Van meer inzicht in de langetermijnaandeelhouderswaarde en de interacties van het bestuur met stakeholders is uiteindelijk meer te verwachten dan van het aannemen van een nieuwe ondernemingsdoelstelling zonder *accountability* voor het ondernemingsbestuur. Het loslaten van het primaat van de aandeelhouder en de in *corporate finance* centrale doelstelling van de maximalisatie van aandeelhouderswaarde lijkt daarom voorbarig, en is niet de beste manier om ondernemingen aan te sporen zich te gedragen als *good corporate citizens*.

Literatuur

Winter, J.S. Hijink, M. de Jongh et al. (2020) Maatschappelijk verantwoord besturen en toezichthouden, dat is het nieuwe normaal. *Het Financieel Dagblad*, 23 mei.

Juridiseer het doel van de onderneming niet

Nu aandeelhouders steeds meer macht hebben, raakt de maatschappelijke doelstelling van ondernemingen uit beeld. Om die doelstelling te borgen, stellen juristen voor ze te verankeren in de statuten van de onderneming. Deze juridisering is echter een slecht idee.

IN HET KORT

- Ondernemingen kennen een inherente spanning tussen exploitatie via efficiënter werken en exploratie door vernieuwing.
- Juridisering bevordert exploitatie en bemoeilijkt het voor ondernemingen om in te spelen op maatschappelijke veranderingen.

FRANK JAN DE GRAAF

Lector aan de Hogeschool van Amsterdam en docent aan de Universiteit van Amsterdam

Recent maakten hoogleraren ondernemingsrecht zich in het blad *Ondernemingsrecht* (Winter et al., 2020b) sterk voor verantwoord besturen, oftewel ‘*responsible corporate citizenship*’. Hun artikel kreeg aandacht in onder andere *Het Financieele Dagblad* (2020a). Ze pleiten ervoor om de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de onderneming in de doelstelling van een onderneming op te nemen. Ook pleiten ze voor een zorgplicht van ondernemingen, bijvoorbeeld wat betreft het klimaat.

Met hun pleidooi volgen de auteurs een trend in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, waar de afgelopen dertig jaar het aandeelhouderskapitalisme groot geworden is. Deze trend is ook naar Nederland overgewaaid – niet in de laatste plaats onder de invloed van deze zelfde hoogleraren.

De juristen blazen hier een oud debat nieuw leven in. Hoe zou een onderneming als economische (op winst gerichte) organisatie, goed kunnen functioneren in de maatschappij, en wat voor regelgeving zou daarbij passen? In dit artikel zal ik dit debat bespreken en daar lessen uit trekken.

De Nederlandse traditie

Tot twintig jaar geleden was er in Nederland nog aandacht voor de doelstelling van de onderneming en de zorgplicht, ook binnen het ondernemingsrecht. Het Nederlandse ondernemingsrecht kende een corporatistische inslag, waarin er veel aandacht was voor het maatschappelijke belang van het economisch handelen van een onderneming, en de rol daarin van de belanghebbenden, de stakeholders. Het was echter moeilijk om dit te formuleren temidden van alle belangen.

De maatschappelijke rol van de onderneming werd daarom ingevuld door de raad van commissarissen een

onafhankelijke rol te geven ten opzichte van de belanghebbenden. Juridisering was hierbij uit den boze. In haar economisch functioneren moest de onderneming een breder doel nastreven. Dit proces kon door geëxpliciteerde maatschappelijke belangen verstoord worden.

Amerikaanse en Britse beleggers uitten scherpe kritiek op deze traditie, die steeds vaker werd overgenomen door Nederlandse beleggers en hun adviseurs. Door de doelstelling van de onderneming niet te expliciteren, kon er een conflict ontstaan tussen een economisch kortetermijnbelang en het op dat moment gepercipieerde maatschappelijke belang.

Onder grote druk is er in 2003 bijna geheel afscheid genomen van het ideaal om de maatschappelijke verantwoordelijkheid een rol in de statuten te laten spelen. Op dat moment kregen ook de aandeelhouders een (welhaast) beslissende rol in de onderneming. De jurisprudentie daarna slechte nog een aantal andere bastions, onder andere bij Stork en ABN Amro. Beide bedrijven werden in delen verkocht onder druk van de aandeelhouders en tegen de zin van de raad van commissarissen. Ook andere mechanismen om bedrijven een maatschappelijke rol te geven – zoals bijvoorbeeld wetgeving rond de coöperatie – zijn omstreeks die tijd afgeschaft. Hoogleraren ondernemingsrecht hadden hierbij een belangrijke rol.

Het verdwijnen van de maatschappelijke rol van de onderneming uit de statuten hield verband met een toenemende juridisering van het ondernemingsrecht. In de Nederlandse bestuursverhoudingen waren redelijkheid en billijkheid heel lang dominantier dan regelgeving en contracten. Met een goed gesprek werden er zaken opgelost, en bij voorkeur zonder juristen – hetgeen ruimte schiep voor maatschappelijke afwegingen. Dit is veranderd onder Angelsaksische invloed op het ondernemingsrecht.

In *Ondernemingsrecht* pleiten de hoogleraren ondernemingsrecht voor een serieuze zorgplicht en een daaraan gekoppelde statutair vastgestelde maatschappelijke doelstelling. De in de afgelopen twintig jaar gegroeide rechtspraktijk dit echter in de weg: bestuurders hebben te weinig ruimte om zich op langetermijndoelstellingen vast te leggen. En zelfs als het ze wel mocht lukken om een doelstelling voor de lange termijn vast te leggen, zou het tot grote problemen kunnen leiden omdat een belangrijke maatschappelijke doelstelling op zeker moment het bereiken van andere doelstellingen kan belemmeren. De ruimte van bestuurders wordt verder beperkt door toenemende angst voor rechtszaken en claims. In de Verenigde Staten speelt het al veel langer dat bestuurders geen verregaande besluiten durven nemen uit angst voor juridische repercussies.

Nog belangrijker is echter dat al te veel juridische aandacht voor de maatschappelijke kant van het onderne-

men de economische doelstelling in de weg kan staan. De spanning die er bestaat tussen de exploitatie van bestaande productiemiddelen en kapitaal enerzijds, en anderzijds de exploratie van nieuwe markten voor bedrijven, is niet via regelgeving te organiseren. Sterker nog, regelgeving werkt hierbij belemmerend.

Economische doelstelling van de onderneming

De historische verwarring over de doelstelling van de onderneming bestaat al lang. Milton Friedman (1962; 1970) heeft ooit naam gemaakt met zijn stelling dat winst maken de maatschappelijke doelstelling van ondernemingen is. De gedachte uit dit stuk in *The New York Times* van 1970 – gebaseerd op een boek uit 1962 – is niet dat alles draait om veel geld te verdienen. Dat is later de overheersende karikatuur ervan geworden.

Friedman was bezorgd over de maatschappelijke rol van de onderneming en vond dat deze controleerbaar moesten blijven. Hij had twee grote problemen met bedrijven die zichzelf een maatschappelijk doel aanmeten. Ten eerste heeft een directie van de onderneming geen maatschappelijke legitimiteit. Ze is niet democratisch gekozen en daarom mag ze niet bepalen wat belangrijk is in de maatschappij. De volksvertegenwoordiging bepaalt wat we met z'n allen belangrijk vinden, niet de individuen die 'toevallig' de beschikking hebben over de economische macht van een bedrijf. Ten tweede is een directie die vele doelen nastreeft niet meer door belanghebbenden ter verantwoording te roepen. Wanneer de winst lager is, kan de directie zich verschuilen achter het feit dat ze erg bezig is geweest met het klimaat, de mensenrechten en de arbeidsomstandigheden.

Het werkelijke probleem is niet de stelling van Friedman dat 'bedrijven winst moeten maken', maar dat er binnen de economie weinig aandacht is voor de vraag *hoe* bedrijven winst maken. Een bedrijf kan eenvoudig gezegd op twee manieren winst maken. De bestaande 'productiemiddelen' kunnen worden geëxploiteerd, oftewel zo efficiënt mogelijk worden gebruikt. De andere optie is te 'exploreren': nieuwe markten ontwikkelen en daarmee geld verdienen.

De eerste optie heeft vaak de nadruk, bijvoorbeeld bij private-equitypartijen. Zij maken zo efficiënt mogelijk gebruik van het kapitaal en de productiemiddelen, en verwaarlozen de investeringen. De Hema is hiervan een recent voorbeeld. Private-equitypartijen hebben hieruit veel winst gehaald. Dit is overigens niet altijd verkeerd. Als bedrijven aan het einde van hun levenscyclus zitten – geen exploratie of innovatiecapaciteit meer hebben – kan dit verstandig zijn.

Zo domineerde de afgelopen jaren met name in de Angelsaksische wereld het beeld van het ondernemen als exploitatie. Directies moesten bedrijven zo veel mogelijk 'uitknijpen' of 'uitmelken'. Dit had te maken met dominante denkers in bijvoorbeeld de bedrijfsfinanciering. Zo heeft Michiel Jensen (2001) lang volgehouden dat bedrijven alleen naar aandeelhouderswaarde zouden moeten streven, gemeen volgens financiële indicatoren. Hierbij ging hij voorbij aan het feit dat productontwikkeling (exploratie) moeilijk meetbaar is, zeker wat betreft financiële indicatoren.

Een onderneming laten groeien via nieuwe producten en markten is lastiger te vatten in economische modellen dan efficiëntieverbeteringen. Het gaat over de toekomst

en het vergt creativiteit en andere vormen van innovatie. Exploratie is vaak onverwacht en onvoorspelbaar. Achteraf kan er worden gezegd dat de automarkt op Tesla zat te wachten. Toch lag het niet voor de hand om nog een automerk op een overvolle markt te introduceren.

Het gaat om sociale processen waarbij de financiële doelstellingen worden verbonden met de creativiteit van individuen, met teams die gezamenlijk nieuwe mogelijkheden ontdekken zodat er – in de woorden van Schumpeter – 'unieke combinaties ontstaan'. Dat zijn langetermijnprocessen die niet eenvoudig zijn in te richten. Wel is het duidelijk dat in sommige landen en culturen dit makkelijker plaats kan vinden dan in andere.

Het mag duidelijk zijn dat de economie hier als wetenschap tekortschiet. Maar belangrijker is dat juristen ook geen rekening houden met het belang van exploratie. Ondernemingszin is cruciaal – terwijl regelgeving dit al snel verstoort. Een breed debat is daarom noodzakelijk.

Conclusie

Het is een maatschappelijke uitdaging om individuele ondernemers en ondernemingen goed hun werk te laten doen. Het opleggen van maatschappelijke doelstellingen aan het bestuur van de onderneming is daarbij contraproductief. Bedrijven dragen door innovatie bij aan maatschappelijke vraagstukken, hetgeen niet juridisch afdwingbaar is.

Het Nederlandse bestuursstelsel kiest er van oudsher voor om de raad van commissarissen en de directies veel ruimte te geven zodat ze hun eigen beslissingen kunnen nemen. Zowel het economisch kortetermijndenken door aandeelhouders als het vastleggen van (maatschappelijke) belangen in regelgeving door juristen beknot die ruimte. Dat is ongewenst.

Maatschappelijk verantwoord besturen vergt een open dialoog van bestuurders met de maatschappij, een dialoog waarin elke betrokkene een passende houding moet ontwikkelen. Als we naar bedrijven toe willen die het maatschappelijk belang hoog in het vaandel hebben, moeten we ons de vraag stellen hoe een bestuur een langetermijnrelatie met belanghebbenden kan opbouwen waarin het om meer gaat dan om financiële belangen. Dit vereist herbezinning van de rol die belanghebbenden spelen – een herbezinning wat betreft alle belanghebbenden. In plaats van regels op te leggen, zouden juristen zich in dit verband wellicht beter kunnen afvragen hoe bijvoorbeeld grote advocatenkantoren – en hun beloningsstructuur – eruit zou moeten zien wanneer we naar een verantwoord ondernemingsbestuur willen.

Literatuur

- Friedman, M. (1962) *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Friedman, M. (1970) The social responsibility of business is to increase its profits. *The New York Times Magazine*, 13 september.
- Jensen, M.C. (2001) Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function. *Journal of Applied Corporate Finance*, 14(3), 8–21.
- Winter, J., S. Hijink en M. de Jongh (2020a) Maatschappelijk verantwoord besturen en toezicht houden, dat is het nieuwe normaal. *Het Financieele Dagblad*, 23 mei.
- Winter, J.W., J.M. de Jongh, J.B.S. Hijink et al. (2020b) Naar een zorgplicht voor bestuurders en commissarissen tot verantwoorde deelname aan het maatschappelijk verkeer. *Ondernemingsrecht*, 2020/86.

Afscheid van aandeelhouderskapitalisme vereist beperking van het rendementsstreven

In de jaren tachtig brak de Verenigde Staten met het stakeholderkapitalisme en koos voor het zogeheten primaat van de aandeelhouder. Onder druk van de samenleving zeggen bedrijven dat ze nu weer afscheid willen nemen van het aandeelhouderskapitalisme. Wat kan Nederland van deze ontwikkelingen leren?

IN HET KORT

- De door *business schools* onderwezen principaal-agent theorie maakte het aandeelhoudersmodel de standaard in Amerika.
- In 2019 verklaarde de Amerikaanse bedrijfselite terug te willen keren naar *stakeholder governance*. Dat blijkt een loze boodschap.
- Echte verandering vereist de juiste prikkels en een nieuw governance-model.

KEES COOLS

Fellow aan het department of public governance van Tilburg University

Aandeelhouderskapitalisme – de ondernemingsbestuurders als zetbazen van de aandeelhouders – zou historisch diep geworteld zijn in het Amerikaanse bedrijfsleven. Dit artikel laat zien dat dat niet juist is. Het huidige aandeelhoudersparadigma heeft pas eind jaren tachtig van de vorige eeuw zijn intrede gedaan in het Amerikaanse bedrijfsleven, dankzij de economische wetenschap en de *business schools*.

Vervolgens is het aandeelhouderskapitalisme ook naar ons land overgewaaid, zowel naar de universiteiten als naar beursgenoteerde ondernemingen (De Jong et al., 2017; Bezemer et al., 2017). Zowel in de VS als in Nederland vindt de laatste tijd een discussie plaats over de terugkeer naar het *echte* stakeholdermodel. De geschiedenis leert ons dat deze terugkeer geen gemakkelijke stap is.

Ontstaan van de corporation

De grootste worsteling na de geboorte van de beursgenoteerde onderneming (*corporation*) was hoe leiding en kapitaal te scheiden. Bij één aandeelhouder is het evident dat hij de eigenaar is van alle activa, contracten kan afsluiten, het terrein mag betreden, mensen kan aannemen en ontslaan, et cetera. Bij een onderneming met 10.000 aandeelhouders is het duidelijk dat zij die rechten niet hebben, en dus geen eigenaren van de onderneming zijn. Maar bij welk aantal aandeelhouders ligt de grens? Deze vraag geeft aan

waar het *juridische* primaat van aandeelhouders in de VS vandaan komt: uit de angst dat het management niet zorgvuldig omspringt met het kapitaal van de aandeelhouders. Tegen die achtergrond deed in 1919 het hooggerechtshof van Michigan in de beroemd geworden zaak van de gebroeders Dodge tegen Ford Motor Company de uitspraak dat “*a business corporation is organized and carried on primarily for the profit of the stockholders*” (Dodge, 2020).

In tegenstelling tot de huidige discussie waren het juist niet bepaalde belanghebbenden of de publieke opinie die de belangen van de stakeholders voorop zetten, maar het management zelf! Grootaandeelhouder en CEO Henry Ford wilde de prijzen van de T-Ford nog verder verlagen, investeren in nieuwe fabrieken en meer mensen aannemen: “*My ambition is to employ still more men, to spread the benefits of this industrial system to the greatest possible number, to help them build up their lives and their homes. To do this we are putting the greatest share of our profits back in the business.*” (Dodge, 2020). De kwestie was dat Ford Motor Company de 60 miljoen die ze op de bank had staan niet uit wilde keren, maar wilde investeren in het bedrijf. De gebroeders Dodge daarentegen ontvingen liever dividend om te investeren in hun eigen bedrijf, en om daarmee te concurreren met Ford. Het management van Ford stond aan de kant van de stakeholders, in tegenstelling tot de huidige CEO's in de VS.

Henry Ford was niet de enige, integendeel. In 1929 vertolkte de politiek en zakelijk zeer invloedrijke Owen Young, voorzitter van General Electric van 1922 tot 1939, de doelstelling van een corporation als volgt: “*To whom do I owe my obligations? My conception of it is this: that there are three groups of people who have an interest in that institution. One is the group of fifty-odd thousand people who have put their capital in the company, namely, its stockholders. Another is a group of well toward one hundred thousand people who are putting their labor and their lives into the business of the company. The third group is of customers and the general public.*” (Dodd, 1932).

Ford en Young waren geen uitzonderingen. In de jaren twintig ontspoon zich het zogenaamde *Big debate*, aangevoerd door Adolf Berle als vermeende protagonist van *shareholder primacy* en Merrick Dodd als verdediger van de stakeholder-doelstellingen. Later, in 1954, gaf Berle ruitertlijk toe dat Dodd het maatschappelijke debat gewonnen had (Harrison et al., 2020). Daarbij zij aangetekend dat ook

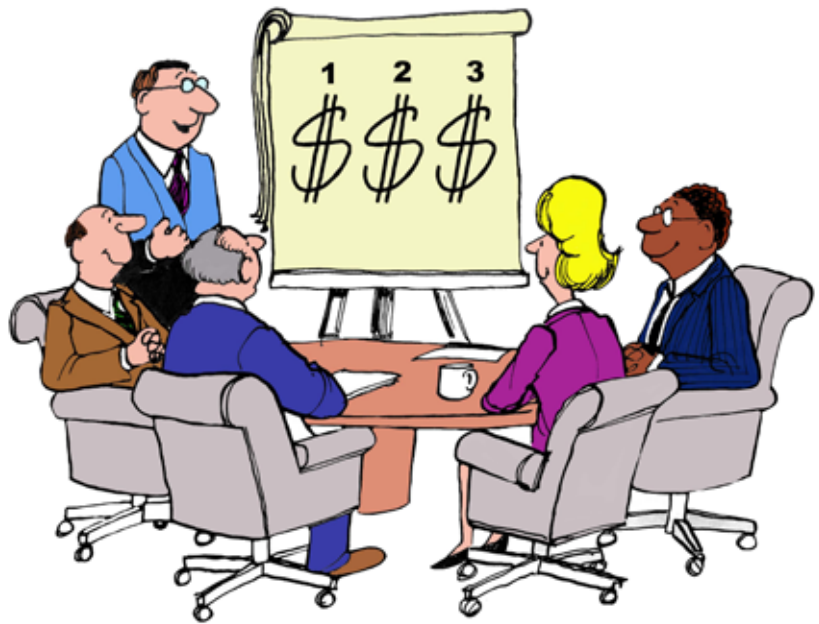
Berle de maatschappelijke rol van ondernemingen erkende; hij vreesde dat het management de belangen van aandeelhouders zou schaden, ter meerdere eer en rijkdom van zichzelf. Het management dat tegenover de aandeelhouders de belangen van de stakeholders (inclusief die van zichzelf) verdedigde, dus een heel andere dichotomie dan de huidige *management-versus-stakeholders*-discussie.

Omslag door wiskundig economen

Dit bleef het heersende paradigma totdat in 1970 de Chicago-econoom en latere Nobelprijswinnaar Milton Friedman een beroemd geworden artikel in de *New York Times* publiceerde, getiteld *The social responsibility of business is to increase its profits* (Friedman, 1970). Friedman baseerde zijn standpunt op de onjuiste claim dat aandeelhouders de eigenaren van een onderneming zijn: *“the manager is the agent of the individuals who own the corporation”*. Die claim is onjuist omdat, zoals we eerder zagen, in een corporation de aandeelhouders niet de eigenaren van de onderneming zijn. Een aandeelhouder is de eigenaar van een aandeel, niet meer en niet minder. In feite was Friedmans stelling de ongefundeerde *window-dressing* van een particuliere ideologie (Robé, 2012). Niettemin ging Friedman er met gestrekt been in, door te stellen dat het spreken over enige andere maatschappelijke verantwoordelijkheid niets minder zou zijn dan *“preaching pure and unadulterated socialism”* en dat *“businessmen who talk this way are unwitting puppets of the intellectual forces that have been undermining the basis of a free society these past decades”* (Friedman, 1970).

Ondanks Friedmans gebrekkige en ideologisch gedreven stellingname werd deze zes jaar later overgenomen door Michael Jensen en William Meckling, in hun baanbrekend artikel waarmee zij de principaal-agent-theorie introduceerden als nieuw fundament voor de economische wetenschap (Jensen en Meckling (1976) – volgens Google Scholar het vaakst geciteerde economisch artikel). Ze starten met de aanname dat *“the relationship between the stockholders and the managers of a corporation fits the definition of a pure agency relationship”*.

De reden dat Jensen en Meckling de ideologisch geladen stellingname van Friedman overnamen, was de vurige wens van economen om de heuristiek van de natuurwetenschappen – wiskundige modellering – toe te kunnen passen (Hayek, 1989). Een principaal-agent-relatie met een maximalisatie van de aandeelhouderswaarde als enige ondernemingsdoel en met management als zetbazen van de aandeelhouders, en beide met strikte eigenschappen bleek wiskundig goed te formaliseren. Meerdere relaties tussen meerdere stakeholders met meerdere doelstellingen en een variëteit aan eigenschappen – het echte leven – niet. Onder andere Ghoshal (2005) heeft dit helder geanalyseerd, en Michael Jensen heeft me dat later, in 2006, bevestigd. Het is geen toeval dat acht van de eerste twaalf winnaars van de zogenoemde Nobelprijs in de economie wis- en/of natuurkunde hadden gestudeerd. Over de toepassing van wiskunde in de economie, met de partiele analyses en simplificerende en vaak onjuiste aannames over menselijk gedrag, stelde Nobelprijswinnaar Friedrich Hayek in 1974 al vast dat *“As a profession, we have made a mess of things”* (Hayek, 1989).



Verspreiding door business schools

Begin jaren tachtig heerste het klassieke stakeholder-paradigma nog in de directiekamers. Dat blijkt onder meer uit een verklaring in 1981 van de elite van het Amerikaanse bedrijfsleven, verenigd in de Business Roundtable (BRT): *“Business and society have a symbiotic relationship: The long-term viability of the corporation depends upon its responsibility to the society of which it is a part. And the well-being of society depends upon profitable and responsible business enterprises.”* (BRT, 1981).

Vanaf de jaren tachtig was de principaal-agent-theorie en het daarop gebaseerde aandeelhoudersmodel echter het heersende paradigma in de wetenschap geworden, en daarmee ook in de curricula van alle business schools doorgedrongen (Harrison et al., 2020). Honderdduizenden studenten en duizenden latere CEO's zijn daarin opgeleid. Zij kregen het negatieve mensbeeld dat ten grondslag ligt aan het principaal-agent-paradigma en de transactiekostentheorie met de papepel ingegoten: mensen zijn niet te vertrouwen, opportunistisch en egoïstisch. Daarmee ontstaat er een mensbeeld dat zichzelf bevestigt. Vanwege het mensbeeld dat de MBA-managers bij hun opleiding hebben meegekregen, zullen zij forse bonussen uitdelen – pas dan doen mensen immers wat er van hen verwacht wordt. Zij zullen zich ook als vanzelf voegen naar strenge monitoring en control-systemen, en die later zelf gaan verfijnen, bijvoorbeeld met camera's of met polsbandjes (zoals bij Amazon).

Maar die systemen roepen juist wantrouwen op en lokken opportunistisch gedrag uit, wat het mensbeeld dat de MBA-managers hebben aangeleerd juist bevestigt. De aangeleerde pathologie van het menselijk gedrag wordt door zichzelf gerecreëerd. En zowel prestatiebeloning als control-systemen tasten ook nog eens de intrinsieke motivatie aan, omdat we alleen nog maar werken als we er extra voor worden betaald en/of streng gecontroleerd worden (Frey, 1997). Daarbij is het maximaliseren van aandeelhouderswaarde volgens de Chicago-school meer dan een lovenswaardig streven, daarvan afwijken is *‘actively immoral’*

(Henderson, 2020). Op basis van tien jaar onderzoek onder 5.400 MBA-CEO's komt Henry Mintzberg tot het oordeel over business schools dat *"too many of their graduates are corrupting the economy"* (Mintzberg, 2017).

Zo hebben de natuurwetenschappen hun invloed gehad op de economie, en die weer op de business schools, waarmee het aandeelhoudersparadigma, inclusief het onderliggende negatieve mensbeeld, niet alleen in de wetenschap maar ook in het DNA van de directiekamers van het Amerikaanse bedrijfsleven is gekropen (Ghoshal, 2005; Pfeffer, 2005). De kracht van ideeën valt niet te onderschatten: *"Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist. (...) it is ideas, not vested interests, which are dangerous for good or evil."* (Keynes, 1936).

Hoeveel Nederlandse ondernemingen nemen beslissingen ten koste van het aandelenrendement?

Een sprekend voorbeeld van het effect van ideeën op het gedrag van topmanagers dat via business schools kwam, was het eerlijke antwoord van Martin Shkreli, CEO van Turing Pharmaceuticals, op de vraag van *CBS News* in december 2015 waarom hij de prijs van de aidsremmer Daraprim in één keer had verhoogd van 13,50 dollar naar 750 dollar: *"My investors expect me to maximize profits, not to minimize them (...) to go to 100% of the profit curve, that's what we're all taught in MBA class."* (Forbes, 2015).

De weg terug

In 1997 werd het nieuwe Amerikaanse aandeelhoudersparadigma omarmd. Dezelfde Business Roundtable verklaarde nu geheel anders: *"(...) the paramount duty of management and of boards of directors is to the corporation's stockholders; the interests of other stakeholders are relevant as a derivative of the duty to stockholders"* (BRT 1997).

Maar inmiddels is er steeds meer weerstand tegen het aandeelhouderkapitalisme. In 2018 diende de latere presidentskandidate senator Elisabeth Warren *The Accountable Capitalism Act* in, een wetsvoorstel dat een einde moest maken aan het primaat van de aandeelhouders en de CEO's aansprak op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. In zijn jaarlijkse brief aan CEO's in 2019 riep Larry Fink, de CEO van BlackRock, 's werelds grootste institutionele belegger, hen op om een *corporate purpose* te hebben dat verder gaat dan het maken van winst. En in zijn brief van 2020 kondigde hij aan niet langer in ondernemingen te beleggen die een gevaar voor het klimaat vormen en verregaande rapportages te eisen qua duurzaamheid en klimaateffecten.

Niettemin deed het veel stof opwaaien toen 181 van de 188 BRT-CEO's in augustus 2019 plechtig het einde aankondigden van het Amerikaanse aandeelhouderspara-

digma. Ze zouden voortaan alle stakeholders gelijk behandelen: *"Redefining the purpose of a corporation to promote 'An economy that serves all Americans' (...) and moving away from shareholder primacy."* Maar de prangende vraag die telkens opdook was, zoals *Harvard Business Review* het uitdrukte: *"Is this statement just empty CEO rhetoric?"*

Het antwoord is 'ja'. Dat baseer ik op een analyse van de CEO-brieven in de jaarverslagen van de BRT-CEO's. Dat zijn geen vrijblijvende beleefdheidspraatjes, want daarin legt hij of zij persoonlijk verantwoording af over de gang van zaken in het afgelopen jaar en schetst hij/zij het toekomstperspectief. Zoals verwacht leggen Amerikaanse CEO's primair verantwoording af aan hun aandeelhouders: 87 procent van de BRT-ondertekenaars die CEO zijn van een Amerikaans beursfonds richtte zich in hun jaarverslag van 2018 exclusief tot hun aandeelhouders, met de aanhef *Dear (fellow) shareholder*. Slechts vier procent richtte zich tot minstens één andere stakeholder, en de resterende negen procent gebruikte geen persoonlijke aanhef.

In Europa zien die cijfers er heel anders uit. In de jaarverslagen van 2018 van de 25 grootste beursfondsen van het land richten nul Franse CEO's en slechts één Nederlandse CEO – vier procent van het totaal – zich uitsluitend tot hun aandeelhouders. En zelfs in het Verenigd Koninkrijk, het meest aandeelhouder-georiënteerde Europese land, legt slechts acht procent van de CEO's (2 van de 25) uitsluitend aan hun aandeelhouders verantwoording af.

Men zou verwachten dat in de jaarverslagen van 2019, gepubliceerd een half jaar na het BRT-statement, de Amerikaanse CEO-brieven ook een Europees stakeholderbeeld laten zien. In het geheel niet. Sterker nog, het aantal CEO's dat uitsluitend zijn aandeelhouders aanspreekt is zelfs *toegenomen!* Vier Roundtable CEO's richtten zich in het jaarverslag van 2019 voor het eerst uitsluitend tot hun aandeelhouders en slechts twee legden voor het eerst ook verantwoording af aan andere stakeholders: Bank of America en American Tower Corporation.

Maar, zult u misschien zeggen, het gaat toch om daden, niet om de aanhef van een CEO-bericht. Zeker, maar als men zelfs in woorden de daad niet bij het woord voegt dan zullen oprechte en significante maatregelen er zeker niet van komen. En dat blijkt het geval. 98 procent van de BRT-CEO's heeft hun bestuur niet om toestemming gevraagd om de verklaring uit 2019 te ondertekenen (Bebchuk en Tallarita, 2020), terwijl dat wel nodig is als er sprake is van een *major change*. Een andere aanwijzing voor een hoog pr-gehalte van de Roundtable-verklaring is dat geen van de twintig ondernemingen waarvan de CEO in het BRT-bestuur zat de *corporate guidelines* heeft aangepast.

Wat zat hierachter, waarom heeft de Amerikaanse bedrijfselite een paradigma-verandering aangekondigd – terug naar vroeger – die ze vooralsnog niet waar maken? Was het een oprechte wens waarbij ze de hardnekkigheid van hun recente aandeelhouders-DNA hebben miskend, of is het toch maar alleen 'holle CEO-retoriek' in de naïeve hoop iedereen voor de gek te kunnen houden?

Het blijkt dat met name de eisen die de jongste generatie werknemers aan ondernemingen stelt een belangrijke impuls voor het BRT-statement zijn geweest. Volgens een onderzoek uit 2019 van Deloitte, dat ook door BRT-lid

Larry Fink in zijn CEO-brief van 2019 werd aangehaald, vindt 63 procent van de millennials die voor deze bedrijven werken dat niet het maken van winst maar *improving society* het belangrijkste doel van een onderneming moet zijn.

Aandeelhoudersgovernance in Nederland

Er is dus werk aan de winkel, ook in Nederland. Want waarom zouden deze ontwikkelingen hier anders zijn? En hoe groot is nu werkelijk het verschil tussen het door Europeanen verketterde aandeelhouderskapitalisme en het eigen hoog geprezen stakeholderskapitalisme? Nederlandse CEO's staan onder dezelfde maatschappelijke druk als hun Amerikaanse collega's.

De lakmoesproef daarbij is hoeveel Nederlandse ondernemingen beslissingen nemen ten faveure van bepaalde stakeholders, ten koste van het aandelenrendement. We zien dat klimaat, milieu en medewerkers middels externe effecten regelmatig benadeeld worden ten gunste van aandelenrendement op de korte termijn, en/of ten koste van het effect op de lange termijn. Van echte gedeelde waarde is nauwelijks sprake. Hoog tijd dus voor *Reimagining capitalism in a world on fire*, zoals de titel luidt van het recente boek van Rebecca Henderson, universiteitshoogleraar op Harvard.

Men zegt dat wij een *stakeholder governance*-model kennen vanwege onze wettelijk vastgelegde open norm dat bestuur en commissarissen zich bij de uitoefening van hun taak moeten richten op het belang van de vennootschap. Dat is schone schijn. Ons stakeholdermodel is fundamenteel een economisch aandeelhoudersmodel omdat het winststreven van aandeelhouders onbegrensd is, en zelden of nooit daadwerkelijk wordt opgeofferd aan andere belangen. Daar verandering in brengen zal niet meevallen, de recente Amerikaanse geschiedenis laat zien dat het niet eenvoudig is om afscheid te nemen van een bestaand paradigma.

Wat er van de plannen van Paul Polman, de voormalige CEO van Unilever, terecht gekomen is, illustreert dat het onmogelijk is voor een beursgenoteerde onderneming om een echt duurzame strategie te hebben. In 2010, het jaar na zijn aantreden, lanceerde Polman naast de doelstelling om in 2020 de omzet te verdubbelen zijn *Unilever Sustainable Living Plan* met daarin onder meer de doelstelling om in 2020 de CO₂-uitstoot van Unileverproducten te halveren en om volledig duurzaam in te kopen. Maar ook Polman moest buigen voor de aandeelhouders. Begin 2017 werd hij gedwongen aandelen in te kopen, het dividend te verhogen, reorganisaties te vervroegen en de margarinedivisie te verkopen. De duurzaamheidsdoelstellingen waren niet langer prioriteit. Hij werd in 2019 opgevolgd door Alan Jope, wiens motto luidde "*Eerst geld verdienen, dan het goede*".

Dat het aandeelhoudersmodel ten koste gaat van maatschappelijke belangen wordt ook in Nederland meer en meer onderkend. Onlangs vroegen 25 hoogleraren ondernemingsrecht daarvoor aandacht (Winter et al., 2020). Helaas kozen ze ervoor om te proberen het gedrag van bedrijven te sturen middels wet- en regelgeving. Dat is meestal kansloos en zeker als het gebeurt met een eenregelige nieuwe open norm (Mayer, 2013). Dat verandert niets aan het fundamentele probleem van het onbegrensd winststreven van aandeelhouders en creëert onmogelijke rechtszaken – een *lawyers paradise* dus.

Wat doorbreekt het primaat van de aandeelhouders dan wel? Prikkel die het gedrag van managers rigoureuze de goede kant op sturen. Het gaat om progressieve winstbelasting om het primaat van aandeelhouders te doorbreken – dat is fundamenteel –, de afschaffing van renteaftrek voor de winstbelasting, het beëindigen van fiscale faciliteiten voor multinationals (EU-landen lopen zo jaarlijks 190 miljard euro mis) en het opheffen van de fiscale jaarrekening.

Parallel daaraan is een aangepast governance-model nodig, een model, dat afgeleid is van de Amerikaanse *benefit corporation*, maar niet vrijwillig en met een verplichte *purpose* en veel ruimere transparantie en verantwoordings-eisen. Binnenkort kom ik, samen met anderen, met een uitgewerkt voorstel, onder de titel *Reinventing the corporation*, voor zowel de juiste prikkels als de aangepaste vennootschapsvorm.

Literatuur

- Bebchuk, L. en R. Tallarita (2020) The illusionary promise of stakeholder governance. *Cornell Law Review*, te verschijnen. Tekst te vinden op corpgov.law.harvard.edu.
- Bezemer, P.-J., H. Volberda en F. van den Bosch (2017) Focus op aandeelhouder veelal slecht voor de financiële prestaties. *ESB*, 102(4751), 323–325.
- Dodd, E.M. (1932) For whom are corporate managers trustees? *Harvard Law Review*, 45(7), 1145–1163. Artikel te vinden op intranet.pe.uni-bayreuth.de.
- Dodge (2020) *Dodge v. Ford Motor Co.* Artikel te vinden op en.wikipedia.org.
- Frey, B.S. (1997) *Not just for the money*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Friedman, M. (1970) The social responsibility of business is to increase its profits. *New York Times Magazine*, 13 september.
- Forbes (2015) *Solving Pharma's Shkreli problem*. Te vinden op www.forbes.com.
- Ghoshal, S. (2005) Bad management theories are destroying good management practices. *Academy of Management Learning & Education*, 4(1), 75–91.
- Harrison, J.S., R.A. Phillips en R.E. Freeman (2020) On the 2019 Business Roundtable 'Statement on the purpose of a corporation'. *Journal of Management*, 46(7), 1223–1237.
- Hayek, F. (1989) The pretence of knowledge (Nobel Memorial Lecture). *American Economic Review*, 79(6), 3–7.
- Henderson, R. (2020) *Reimagining capitalism in a world on fire*. New York: PublicAffairs.
- Jensen, M.C. en W.H. Meckling (1976) Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- Jong, A. de, A. Röell en G. Westerhuis (2017) De rol van aandeelhouders in historisch perspectief. *ESB*, 102(4751), 312–315.
- Keynes, J.M. (1936) *The general theory of employment, interest and money*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Mayer, C. (2013) *Firm Commitment*. Oxford University Press.
- Mintzberg, H. (2017) MBAs as CEOs: some troubling evidence. Blog, 22 februari. Te vinden op www.mintzberg.org.
- Pfeffer, J. (2005) Why do bad management theories persist? A comment on Ghoshal. *Academy of Management Learning & Education*, 4(1), 96–100.
- Robé, J.-P. (2012) Being done with Milton Friedman. *Accounting, Economics, and Law*, 2(2), 1–31.
- The Business Roundtable (1981) *Statement on Corporate Responsibility*. Te vinden op www.ralphgomory.com.
- The Business Roundtable (1997) *Statement on Corporate Governance*. Te vinden op www.ralphgomory.com.
- Winter, J.W., J.M. de Jongh, J.B.S. Hijink et al. (2020) Naar een zorgplicht voor bestuurders en commissarissen tot verantwoorde deelname aan het maatschappelijk verkeer. *Ondernemingsrecht*, 2020(7), 471–474.

Herstel kapitalisme vergt andere prikkels en publieke verantwoording bedrijven

Het aandeelhouderskapitalisme gaat onherroepelijk ten koste van mens, milieu en klimaat. Het onbegrensde rendementsstreven van aandeelhouders spoort ondernemingen aan tot maatschappelijk onverantwoord gedrag. Dat creëert een kloof tussen het bedrijfsleven en de samenleving. Ingrijpen is onvermijdelijk – maar hoe?

IN HET KORT

- Een hervorming van het (aandeelhouders)kapitalisme vergt andere economische prikkels en meer publieke verantwoording.
- Onder meer een progressieve winstbelasting en de afschaffing van de renteaftrek verbeteren de prikkels van bedrijven.
- De publieke verantwoording door bedrijven kan verbeterd worden door onder meer de rapportageplicht uit te breiden.

KEES COOLS

Fellow aan het department of public governance van Tilburg University

BERNARD TER HAAR

Consultant van ABDTOPconsult bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

JAAP DE KEIJZER

Advocaat bij Forest Flint

Op www.esb.nu vindt u een samenvatting van dit artikel, inclusief adhesieverklaringen

De Amerikaanse bedrijfselite en vrijwel alle Nederlandse politieke partijen hebben – althans in woorden – afscheid genomen van het aandeelhouderskapitalisme, waarin het management van ondernemingen fungeert als zetbaas van de aandeelhouders (Claassen en Cools, 2021; Cools, 2021, in dit nummer). Zo vindt de VVD dat bedrijven de balans moeten herstellen tussen “winst maken en de samenleving dienen”, en dat de rol van de staat moet worden versterkt.

Tegelijkertijd besteden veel ondernemingen in toeneemende mate aandacht aan duurzaamheid, en zijn ze zich meer en meer bewust van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid (Liang en Renneboog, 2021; Porter en Kramer, 2011). Ook werkgeversvereniging VNO-NCW wil in haar nieuwe *Visie 2030* “de kloof met de maatschappij dichtten, door een duurzame en inclusieve samenleving te waarborgen” (VNO-NCW, 2021).

Desondanks blijven veel maatschappelijke en economische problemen bestaan, of nemen zelfs toe (Claassen en Cools, 2021), terwijl overheden het bedrijfsleven de hand boven het hoofd houden (wat Boot (2021) het ‘zonnebloemkapitalisme’ noemt). Hierdoor is er een groeiende kloof ontstaan tussen het grotere bedrijfsleven en de samenleving. Tijdens de coronacrisis is het maatschappelijk disfunctioneren van het grootbedrijf nog eens extra zichtbaar geworden, zoals bijvoorbeeld door ‘s werelds 32 meest winstgevende bedrijven die in 2020 tot september 94 pro-

cent van hun 195 miljard dollar winst hebben uitgekeerd aan aandeelhouders en aan Covid-19 slechts 0,5 procent hebben besteed (Oxfam International, 2020).

Mede daardoor zijn steeds meer economen ervan overtuigd dat het aandeelhouderskapitalisme verlaten dient te worden (kader 1). Maar wat is daarvoor nodig? In dit artikel doen we enkele voorstellen.

Twée ontwrichtende pijlers

Het anders organiseren van ons economische systeem zal niet meevallen, want het aandeelhouderskapitalisme kent twee hardnekkige en maatschappelijk ontwrichtende pijlers.

Ten eerste het onbegrensde rendementsstreven van aandeelhouders, waartegen bedrijven vrijwel nooit ‘nee’ durven te zeggen (Fuller en Jensen, 2010). Deze ‘gesel van de beurs’ leidt ertoe dat het vrijwel nooit voorkomt dat bedrijven beslissingen nemen ten gunste van een of meerdere stakeholders die ten koste gaan van het aandelenrendement. Zolang dit niet wordt aangepakt, zullen de belangen van andere stakeholders en de samenleving achtergesteld blijven bij die van de aandeelhouders, en zullen de CEO’s zich de gevangenen blijven voelen van beleggers (Cools, 2021).

Het tweede fundamentele probleem is dat het afwentelen van externe kosten op stakeholders en de samenleving door kapitaalmarkten juist wordt beloond, in plaats van afgestraft. Het afwentelen van kosten op de samenleving verhoogt immers de winst, en daarmee ook de aandelenkoersen.

Sinds het befaamde artikel van Milton Friedman ‘The social responsibility of business is to increase its profits’ (Friedman, 1970), zegt de economische standaardtheorie dat de overheid en niet het bedrijfsleven verantwoordelijk is voor het voorkomen van kostenafwenteling op de samenleving en het aanpakken van marktfalen en (sociale) ongelijkheid (Bénabou en Tirole, 2010). De overheid moet door middel van wetgeving (zoals minimumloon, milieuwetten en -heffingen, belastingen, ziektewet, verbod op kinderarbeid, witwasregels, stakingsrecht) ondernemingen zien te dwingen om zo min mogelijk maatschappelijke schade aan te richten en om marktfalen te repareren.

Die rolverdeling – een beslist amoreel systeem – wordt door de samenleving niet langer geaccepteerd. Bedrijven die onvoldoende verantwoordelijkheid dragen voor hun eigen handelen vervreemden zich van de samenleving.

Deze schadelijke gevolgen van het aandeelhouderskapitalisme moeten worden aangepakt. In het verleden heeft

de overheid vaak ingegrepen om ongewenste maatschappelijke effecten van de vrijmarkteconomie te bestrijden, zoals met het verbod op kinderarbeid (1874), de leerplichtwet (1900, 1960, 1975), verplichte jaarrekeningen (1928/29, 1970), ouderdomsvoorziening (1947), stakingsrecht (1967, 2015), milieuwetgeving (vanaf 1970), consumentenbescherming (vanaf 1975), mededingingswet (1997), code goed ondernemingsbestuur (2004), et cetera. Tegenwoordig wordt van ondernemingen verwacht dat zij zich ook zelf ook verantwoordelijk voelen en maatregelen nemen.

Remaking the corporation

Er zijn in het algemeen verschillende manieren om misstanden en ongewenste gedragingen aan te pakken. Op de eerste plaats kan dat op basis van vrijwilligheid, door een beroep te doen op ieders verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld het *Creating Shared Value*-voorstel van Michael Porter (Porter en Kramer, 2011), de optionele *Benefit Corporation* in de Verenigde Staten of een moreel appel op het burgerschap) of middels zelfregulering (zoals de Nederlandse Corporate Governance Code of de gedragscodes van beroepsgroepen).

Als dat niet werkt, resteert er wet- en regelgeving. Daarbinnen bestaan er vier modaliteiten met een toenemende mate van dwang: een open norm (zoals redelijkheid en billijkheid, of maatschappelijke (on)zorgvuldigheid bij onrechtmatige daad), prikkels (belastingen, heffingen, subsidies), verplichte verantwoording (zoals de plicht tot een jaarrekening of van kwaliteitsregistraties in zorginstellingen) of de klassieke *command-and-control*-wetgeving, waarbij bepaald gedrag concreet wordt verboden of verplicht (zoals veiligheids- en milieueisen of arbovoorschriften).

Bij het inzetten en selecteren van de vier wettelijke varianten voor het oplossen van maatschappelijke problemen, zoals de gevolgen van het aandeelhouderskapitalisme, moet er ernstig rekening gehouden worden met het inzicht van Emile Durkheim: “Als de zeden volstaan, zijn wetten overbodig; als de zeden ontbreken, zijn wetten onuitvoerbaar.” Het bloed kruipt waar het niet gaan kan, en als men niet van goede wil is en verkeerde motieven heeft dan zal men altijd proberen om de wet te ontduiken en op zoek gaan naar de mazen in de wet. Omdat handhaving dikwijls ingewikkeld en kostbaar is, reageert de wetgever daarop meestal met (gedetailleerdere) reparatiewetgeving, met dientengevolge nog meer mazen, enzovoort.

De eerste wettelijke variant, een open norm (zoals het voorstel van Winter et al. (2020) voor een ‘verantwoordelijke vennootschap’), biedt waarschijnlijk weinig soelaas. Het pakt niet de fundamentele problemen aan van het onbegrensde rendementsstreven en de kostenexternalisering; het creëert onvoorspelbaarheid en rechtsonzekerheid (het aantal denkbare casussen is enorm), en het zal daarmee ook tot vele rechtszaken kunnen leiden – een *lawyers’ paradise* – en geeft ruim baan aan Durkheims zedeloosheid.

Het andere uiterste, *command-and-control*-wetgeving, moeten we zo veel mogelijk zien te voorkomen vanwege het rigiditeitsprobleem van dergelijke wetgeving, de economische inefficiënties als verschillende bedrijven over dezelfde kam worden geschoren, onbedoelde neveneffecten, de vaak hardnekkige nalevingsproblemen, en vanwege Durkheims waarschuwing voor ontduiking en ontwijking.

Schuivend denken onder economen

KADER 1

Het aandeelhouderskapitalisme vormde lang centraal onderdeel van de mainstream-economie, maar het denken onder vooraanstaande economen is aan het schuiven. Zo beargumenteren Nobelprijswinnaar Oliver Hart en Luigi Zingales (voormalig president van de American Finance Association) dat het bestrijden van negatieve externe effecten zeker niet altijd moet worden overgelaten aan de overheid, omdat het politieke proces niet efficiënt is, vanwege *regulatory capture* (de politieke (lobby)macht van grote bedrijven), en omdat sommige externaliteiten nauwelijks door wetgeving te bestrijden zijn, zoals het respectvol behandelen van werknemers. Waar overheden tekortschieten kunnen externe effecten bestreden worden door bepaalde (institutionele) aandeelhouders, die ethische en sociale overwegingen hebben bij het nemen van hun beleggingsbeslissingen (Hart en Zingales, 2017).

Hart en Zingales komen tot de conclusie dat ondernemingen niet langer moeten streven naar maximalisering van de marktwaarde, maar naar maximalisering van het welzijn van aandeelhouders (*shareholder welfare*). Magill et al. (2015) laten met hun stakeholder-theorie zien dat in een evenwichtssituatie het maximaliseren van de eigendomsrechten van werknemers en klanten economisch optimaal is, waarbij de onderneming niet het welzijn nastreeft van alleen de aandeelhouders, maar dat van alle stakeholders.

Ook bijvoorbeeld Roland Bénabou en Nobelprijswinnaar Jean Tirole beargumenteren dat stakeholders en bedrijven zelf soms beter gepositioneerd zijn dan de overheid om bepaalde vormen van marktfalen, ongelijkheid en externaliteiten te bestrijden – en breken daarmee een lans voor *corporate social responsibility*-activiteiten door bedrijven en voor *socially responsible investments* door beleggers (Bénabou en Tirole, 2010). Dat institutionele aandeelhouders in staat kunnen zijn om CSR-impact te hebben bij bedrijven, laten Chen et al. (2020) zien. Bénabou en Tirole defi-

niëren *corporate social responsibility* (CSR) als “sacrificing profits in the social interest”. Dat is cruciaal.

Een klassiek argument pro aandeelhouderskapitalisme is dat één doelstelling (aandelenrendement) effectiever is dan meerdere doelstellingen, onder andere omdat het maximaliseren van meerdere doelstellingen logisch onmogelijk zou zijn (Jensen, 2001, empirisch ondersteund door Cools en Van Praag, 2001). Dixit (1997) stelt daarnaast dat meerdere doelstellingen met minder sterke (financiële) prikkels gepaard gaan.

De klassieke pro-aandeelhoudersredenering kent echter enkele grote zwakheden. De maatschappelijke en economische kosten en problemen die gepaard gaan met één (aandeelhouderswaarde)doelstelling zijn gigantisch (Claassen en Cools, 2021). Daarnaast creëren sterke prikkels/targets grote perverse effecten in de vorm van onethisch gedrag, *gaming*, frauderen en verlies aan integriteit (waarbij zelfs dodelijke slachtoffers kunnen vallen, zie Acemoglu et al. (2020)). Bovendien is de realiteit nu eenmaal dat bedrijven een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben.

Het zou, bijvoorbeeld, ook veel simpeler zijn om kinderen op te voeden op basis van slechts één doelstelling, zoals alleen te kijken naar rapportcijfers, of lief en eerlijk zijn, of (geen) alcohol en drugs gebruiken, of je eten opeten zonder te zeuren en dan braaf afruimen en de afwas doen. Er is echter geen ouder die dat zal overwegen, ook al zouden er dan hele sterke (financiële) prikkels gebruikt kunnen worden voor dochter- en zoonlief om die ene doelstelling na te streven (die vervolgens door diezelfde kinderen geperverteerd zullen worden).

Ook Dixit (1997) onderkent dit probleem, wanneer hij stelt dat “we have multi-principal politics for a reason, namely, to provide checks and balances against biased or arbitrary exercise of power”. En zo is het ook met ondernemingen, ze hebben meerdere principes/stakeholders, for a reason.

Dan resteren er prikkels en verplichte publieke verantwoording (*disclosure*) om het aandeelhouderskapitalisme te hervormen. Het creëren van de juiste economische prikkels en het eisen van verantwoording zien we als een onderdeel van één project: *Remaking the corporation*.

Prikkels

Ter verbetering van de economische prikkels stellen we voor: het invoeren van een progressieve winstbelasting, het afschaffen van de renteaftrek en het aanpakken van belastingontwijking door multinationals.

Progressieve winstbelasting

Ten eerste moet het onbegrensde rendementsstreven van aandeelhouders worden beteugeld. Dit raakt het fundament

van ons kapitalistische systeem en is daarom ook niet eenvoudig, maar wel noodzakelijk. Om het rendementsstreven te helpen beteugelen zouden we een progressieve winstbelasting kunnen invoeren (zoals we ook progressieve inkomstenbelasting kennen, sinds 1914) – hoe hoger de winstgevendheid, des te hoger het belastingpercentage. Winstgevendheid is een relatief begrip, waarbij de operationele winst gerelateerd moet worden aan het geïnvesteerd vermogen (voor industriële ondernemingen) of aan de omzet (voor handels- en dienstverlenende ondernemingen). Naarmate het rendement op geïnvesteerd vermogen of rendement op omzet hoger wordt, neemt dan het winstbelastingpercentage toe.

Een progressieve winstbelasting is een mes dat aan twee kanten snijdt. Het dempt het onbegrensde rendementsstreven van aandeelhouders. En daarnaast vergroot het de prikkel om (extra) winst te investeren in bijvoorbeeld eigen werknemers, relaties met leveranciers, de lokale omgeving of klanten, en het milieu of klimaat. Daarmee wordt het creëren van negatieve externe effecten ingedamd.

Progressieve winstbelasting is geen revolutionair idee. In 1980 is dat onderzocht door De Kam et al. (1980). En het IMF noemde progressieve winstbelasting recent nog als een middel om de toenemende marktmacht van ondernemingen te beperken (IMF, 2019). Ook blijkt het een stimulans te zijn voor startende ondernemingen (Bacher en Brühlhart, 2013).

Afschaffen renteaftrek

Ten tweede zou de economisch ongefundeerde en perverse prikkel van overheidssubsidie op schuldfinanciering door de renteaftrek moeten worden geëlimineerd. Voor een ongelijke fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen is er geen enkele economische rechtvaardiging. Bovendien, een van de grootste economische risico's en de belangrijke oorzaak van vrijwel alle financiële crisissen is een te hoge schuldfinanciering, zowel bij bedrijven als bij banken. Een negatief extern effect daarbij is dat de faillissementskosten worden afgewenteld op de werknemers, leveranciers, klanten en overige stakeholders. Bovendien leidt overmatige schuldfinanciering tot het probleem van *debt overhang*, waardoor er waarde creërende investeringen op de plank blijven liggen (Myers, 1977).

Schaf daarom de perverse renteaftrek af. Dan kan tegelijkertijd het winstbelastingpercentage over de hele linie omlaag. Gezien de huidige extreem lage rentestand is de timing daarvoor uitstekend.

Met ingang van 1 januari 2019 is er in Nederland een renteaftrekbeperking (ook wel *earnings stripping*-maatregel genoemd) van kracht, die de aftrekbaarheid van het saldo aan rentes uitsluit boven een miljoen, of dertig procent van de winst (EBITDA). Ook de VS, het VK en Frankrijk kennen lichte beperkingen van de renteaftrek.

Een beperking van de renteaftrek is echter onvoldoende, onnodig complex, en in de internationale verhoudingen vaak gemakkelijk te omzeilen. Een internationale afschaffing van renteaftrek is het meest simpele en effectieve – en economisch en maatschappelijk optimaal.

Aanpakken belastingontwijking

Een andere pijnpunt is de belastingontwijking door multinationals. EU-landen lopen daardoor jaarlijks tot zo'n 190

miljard euro aan winstbelasting mis, en de VS 135 miljard (Dover et al., 2015). Dit vergroot de ongelijkheid tussen grote, multinationale ondernemingen met veel politieke en economische (markt)macht en nationaal opererende ondernemingen, en is een belangrijke oorzaak van maatschappelijke onvrede.

Zowel de EU-plannen als de verkiezingsprogramma's van VVD, CDA, PvdA, GroenLinks, D66 en CU bevatten voorstellen voor minimale vennootschapsbelastingtarieven aangaande multinationals en/of het belasten van winst in de landen waarin de winst daadwerkelijk gerealiseerd wordt (Claassen en Cools, 2021).

Een relatief minder zware, maar niettemin kostbare, schadelijke fiscale praktijk is het bestaan van twee jaarrekeningen – de commerciële en de fiscale. De fiscale jaarrekening is overbodig, deze creëert complexiteit en biedt met name grotere ondernemingen de mogelijkheid om hun winst(belasting) te drukken. Dus schaf die fiscale jaarrekening gerust af – één jaarrekening volstaat en is eerlijker, goedkoper en economisch efficiënter.

Verantwoording

Naast de juiste economische prikkels is er bij bedrijven meer maatschappelijke verantwoording nodig. Vermijd, indachtig Durkheim, de klassieke *command-and-control*-dwangwetgeving gezien de enorme variëteit ongewenste gedragingen, en laat de maatschappelijke krachten (zoals klanten, burgerinitiatieven, beleggers, actiegroepen en ngo's) zo veel als het kan hun disciplinerende werk doen.

Voorwaarde voor effectieve maatschappelijke druk is dat ondernemingen eerlijk en duidelijk vertellen wat hun missie is en hun (maatschappelijke) doelstellingen zijn – of *purpose* zoals dat tegenwoordig heet – en in welke mate ze dat weten te realiseren. Hier is verbetering noodzakelijk.

Rapportageplicht

Bedrijven zouden verplicht moeten worden om ten minste jaarlijks helder en nauwkeurig uiteen te zetten wie ze zijn en wat ze doen. Dat betreft dan hun financiële en maatschappelijke doelstellingen met betrekking tot aandeelhouders, eigen werknemers, de gemeenschap waarin men opereert, klimaat, milieu, sociale ongelijkheid, circulaire prestaties et cetera – en zeker ook welke externe kosten men veroorzaakt en wat daaraan gedaan wordt. En om dan vervolgens aan alle stakeholders verantwoording daarover af te leggen.

Dergelijke transparantie en verantwoording moet ertoe bijdragen dat ondernemingen die externe kosten verder zullen terugdringen (mede onder druk van de geïnformeerde stakeholders), en dat de resterende externe kosten zo veel mogelijk worden meegenomen in de (kost)prijzen.

D66 heeft voorstellen uitgewerkt voor onder meer een rapportageplicht voor ondernemingen van maatschappelijke effecten en (duurzaamheids)risico's, een digitaal impactregister voor producten, en een Agentschap Externe Effecten dat de bevoegdheid krijgt om eerlijke prijsberekeningen te verlangen (Claassen en Cools, 2021).

Ook de overheid onderneemt stappen richting de transparantie van externaliteiten en reële prijsvorming, getuige een survey die nota bene het Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij onlangs heeft uitgezet, over de

haalbaarheid en effectiviteit van het (communiceren en/of) doorberekenen van verschillende varianten van de *ware prijs* op voedingsmiddelen.

Naast de overheid kunnen ook alle andere stakeholders de ondernemingsbestuurders helpen om – overeenkomstig hun wettelijke taak – tegendruk te geven tegen monomaan rendementsstreven van aandeelhouders, mits bedrijven transparant zijn (over de externe effecten van) hun handelen.

Internationale rapportagestandaarden

Voor inzicht in externe effecten en *true pricing* zijn er internationale standaarden nodig. Na tien jaar gescheiden opereren hebben in september 2020 IIRC en SASB, twee belangrijke internationale organisaties op het gebied van *integrated reporting*, besloten om te fuseren, en zijn ze met drie andere (GRI, CDP en CDSB) een convergentieproject gestart om te komen tot internationale rapportagestandaarden voor bedrijven. En heeft de IFRS Foundation besloten om een *Sustainability Standards Board* op te richten. Daarbij is er nog een lange weg te gaan; reden te meer om daar maximale internationale druk op te zetten, vanuit nationale overheden, de Europese Unie en de Verenigde Naties.

Verplichte beleggingsdoelstellingen

Bij het afleggen van verantwoording aan alle stakeholders blijft de rol van aandeelhouders cruciaal. Behalve door progressieve belastingen kunnen de monomane rendementsdruk op bedrijven en de perverse financiële prikkel om kosten af te wentelen op de samenleving worden beperkt door institutionele beleggers te verplichten om aan te geven wat hun beleggingsdoelstellingen zijn en welke ESG-criteria (*environmental, social and governance*) er worden gehanteerd. Zo kunnen beleggers ook ter verantwoording worden geroepen als zij dit niet in praktijk brengen in de dialoog met ondernemingsbesturen.

De EU heeft de eerste concrete stappen op dit pad gezet. De richtlijn *Sustainable Finance Disclosure Regulation* verplicht institutionele beleggers (met uitzondering van zorg- en schadeverzekeraars), vermogensbeheerders en beleggingsfondsen, tot transparantie omtrent de wijze waarop duurzaamheidsrisico's zijn geïntegreerd in het beleggingsbeslissingsproces en over de negatieve impact van financiële producten aangaande ESG-factoren. Ter bevordering van duurzame beleggingen bevat de Taxonomieverordening van de EU een verplicht classificatiesysteem voor ecologisch duurzame activiteiten en sociale rechten.

Hoewel dit bemoedigende eerste stappen zijn, is er nog veel werk te doen. De Taxonomieverordening bevat nog geen governance-elementen en nauwelijks sociale criteria, ondernemingen zijn nog niet verplicht om op consistente en vergelijkbare wijze over ESG-factoren te rapporteren, en de EU-regels hebben geen werking buiten de EU.

Ondertussen neemt wel het aantal institutionele beleggers toe dat de in 2006 door de VN ontwikkelde *Principles for Responsible Investment* (PRI) hanteert – in augustus 2020 hadden 3.300 beleggingsinstellingen, met een gezamenlijk belegd vermogen van 100 biljoen dollar, de principes ondertekend. En in 2018 was 49 procent van het totale belegd vermogen in Europa duurzaam belegd,

versus 26 procent in de VS en 51 procent in Canada (Abma en Gruijters, 2020). Daarbij zij aangetekend dat er nog heel veel te verbeteren valt qua kwaliteit en uniformiteit van de onderliggende metingen.

Tot besluit

Al met al misschien een vrij simpel voorstel, zult u zeggen. Positieve prikkels invoeren, perverse prikkels elimineren, en vervolgens zorgvuldig vertellen wie je bent en wat je wilt – en wat je vervolgens concreet realiseert, teneinde maatschappelijke schade te voorkomen. En gelijk heeft u. Maar tussen droom en daad staan momenteel – wereldwijd – zowel ons economische systeem als de prikkels in de weg. Dus hoog tijd voor *Remaking the corporation*.

Literatuur

- Abma, R. en R.J. Gruijters (2020) Duurzaam beleggen in het licht van Europese regelgeving. *Tijdschrift voor Financieel Recht*, 10, 480–486.
- Acemoglu, D., L. Fergusson, J. Robinson et al. (2020) The perils of high-powered incentives: evidence from Colombia's false positives. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(3), 1–43.
- Bacher, H.U. en M. Brühlhart (2013) Progressive taxes and firm births. *International Tax and Public Finance*, 20, 120–168.
- Bénabou, R. en J. Tirole (2010) Individual and corporate social responsibility. *Economica*, 77(305), 1–19.
- Boot, A. (2020) De ontsparingen van het zonnebloemkapitalisme: de overheid past andere rol. Artikel op www.mejudice.nl.
- Chen, T., H. Dong en C. Lin (2020) Institutional shareholders and corporate social responsibility. *Journal of Financial Economics*, 135(2), 483–504.
- Claassen, R. en K. Cools (2021) Politieke partijen zetten in op reparatie kapitalisme, ESB, 106(4794), 106–109.
- Cools, K. (2021) Afscheid van aandeelhouderskapitalisme vereist beperking van het rendementsstreven. ESB, 106(4795), 122–125.
- Cools, K. en M. van Praag (2001) Meerdere doelstellingen is geen doelstelling. ESB 86(4321), 644–649.
- Dixit, A. (1997) Power of incentives in private versus public organizations. *The American Economic Review*, 87(2), 378–382.
- Dover, R., B. Ferrett, E. Jones en S. Merler (2015) *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union*. Europees Parlement, Research Paper, oktober. Te vinden op op.europa.eu.
- Friedman, M. (1970) The social responsibility of business is to increase its profits. *New York Times Magazine*, 13 september.
- Fuller, J. en M.C. Jensen (2010) Just say no to Wall Street: putting a stop to the earnings game. *Journal of Applied Corporate Finance*, 22(1), 59–63.
- Hart, O. en L. Zingales (2017) Companies should maximize shareholder welfare not market value. *Journal of Law, Finance and Accounting*, 2(2), 247–275.
- IMF (2019) *World Economic Outlook: growth slowdown, precarious recovery*. IMF Rapport, april.
- Jensen, M.C. (2001) Value maximization, stakeholder theory and the corporate objective function. *Journal of Applied Corporate Finance*, 14(3), 8–21.
- Kam, C.A. de, W.A. Vermeend en R. Goudriaan (1980) Progressieve vennootschapsbelasting? ESB, 65(3256), 628–633.
- Liang, H. en L. Renneboog (2021) Corporate social responsibility and sustainable finance. *Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance*, te verschijnen. Tekst te vinden op oxfordre.com.
- Magill, M., M. Quinzii en J.-C. Rochet (2015) A theory of the stakeholder corporation. *Econometrica*, 83(5), 1685–1725.
- Myers, S.C. (1977) Determinants of corporate borrowing. *Journal of Financial Economics*, 5(2), 147–175.
- Oxfam International (2020) *Power, profits and the pandemic: from corporate extraction for the few to an economy that works for all*. Oxfam Policy Paper, 10 september.
- Porter, M.E. en M.R. Kramer (2011) Creating shared value; how to reinvent capitalism – and unleash a wave of invention and growth. *Harvard Business Review*, januari-februari, 62–77.
- VNO-NCW (2021) *Ondernemen voor brede welvaart: naar nieuw Rijlands samenspel*. VNO-NCW Agenda NL 2030, februari.
- Winter, J.W., J.M. de Jongh, J.B.S. Hijink et al. (2020) Naar een zorgplicht voor bestuurders en commissarissen tot verantwoorde deelname aan het maatschappelijk verkeer. *Ondernemingsrecht*, 2020(86), 471–474.

Een ‘social audit’ dwingt tot ondernemen gebaseerd op maatschappelijke waarde

De samenleving verwacht dat bedrijven opereren met oog voor de legitieme belangen van burgers, consumenten, milieu en gemeenschappen. Die belangen leggen het echter veelal af tegen het winststreven. Dat zou kunnen veranderen met het invoeren van een corporate social audit, waarbij (grote) bedrijven cyclisch worden beoordeeld op hun maatschappelijke meerwaarde.

IN HET KORT

- Een audit creëert een vorm van verantwoording van bedrijven aan de samenleving, en vernieuwt daarmee hun *license to operate*.
- Wie het in de social audit bovengemiddeld goed doet, krijgt een financiële premie; wie het slecht doet een boete.
- Zo’n systeem creëert competitie, waarin bedrijven beloofd worden voor maatschappelijke waardecreatie.

RUTGER CLAASSEN

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht

Nederland was te klein toen vorig voorjaar *Booking.com* staatssteun aanvraag in verband met de coronacrisis. Het bedrijf had vorig jaar nog massaal dividend uitgekeerd (vijf miljard euro) en eigen aandelen ingekocht (acht miljard), en profiteert van de gunstige Nederlandse belastingregels. *Booking.com* werd zo tot symbool van de lelijke kant van het kapitalisme: in goede tijden de aandeelhouders fêteren, en in slechte tijden de hand ophouden bij de overheid.

Nu blijkt dat *Booking.com* bepaald niet alleen staat. Volgens een onlangs verschenen rapport van Oxfam hebben tijdens de coronacrisis winstgevende multinationals wereldwijd uitkeringen aan hun aandeelhouders geprioriteerd boven het helpen van hun werknemers of het aanleggen van buffers. En zelfs verlies draaiende bedrijven deden aan deze uitkeringen, terwijl ze tegelijkertijd personeel ontsloegen en overheidssteun aanvroegen (Oxfam International, 2020).

Ondernemerschap is essentieel bij het ontwikkelen van nieuwe producten en diensten. Markten bieden de kans om snel en adequaat in te spelen op de wensen van consumenten. Maar de beslissingen van (grote) bedrijven hebben een ingrijpend effect op werknemers, klanten, leveranciers, burgers en het milieu. Hoe zorgen we ervoor dat bedrijven zich ook actief op hun belangen kunnen richten? Hierbij gaat het niet alleen om schandalen en uitwassen.

Voor het aanpakken van maatschappelijke problemen als klimaatverandering, ongelijkheid, uitbuiting en racisme is de bijdrage van bedrijven cruciaal.

In dit artikel doe ik een voorstel, dat niet steunt op een blind vertrouwen in de markt, maar ook niet terugvalt op klassieke regulering door de staat. Bedrijven zouden eens in de zoveel jaren aan een *social audit* moeten worden onderworpen, waarin hun maatschappelijke bijdrage wordt gewogen. Door daaraan financiële consequenties te verbinden én ook een competitie op te zetten, worden bedrijven geprikkeld om hun maatschappelijke rol serieus te nemen.

Van aandeelhouders naar stakeholders

Wat betreft de maatschappelijke rol van bedrijven zijn er twee tegengestelde visies. Het eerste paradigma is dat van het aandeelhouderskapitalisme. Dit heeft kortweg als formule: ‘markt + regulering’. Overeenkomstig Milton Friedmans beroemde mantra dat *the social responsibility of business is to increase its profits* (Friedman, 1970), hoeven bedrijven geen rekening te houden met de belangen van anderen dan hun aandeelhouders – behalve natuurlijk wanneer dat de belangen van diezelfde aandeelhouders zou schaden. Waar andere stakeholders hun eigen belangen contractueel niet voldoende kunnen beschermen, moet de overheid bijspringen. Regulering is dus de aangewezen weg voor maatschappelijke belangen die in de markt buiten de boot vallen. Dit paradigma is de afgelopen decennia dominant geworden, zowel in Angelsaksische landen als – in mindere mate – in Europa (Bezemer et al., 2017).

Het tweede paradigma is dat van het stakeholderskapitalisme, en het verwante idee van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Hierin moeten bedrijven zich laten leiden door de belangen van alle stakeholders: werknemers, klanten, leveranciers, milieu en natuur, en de lokale en nationale gemeenschappen waarin het bedrijf is ingebed (Freeman et al., 2010).

In de zomer van 2019 bekeerde de Business Roundtable, een club van de grootste Amerikaanse bedrijven, zich tot het stakeholderskapitalisme, na decennialang Friedman-achtige *statements* te hebben gepubliceerd over het ‘doel van een bedrijf’ (*corporate purpose*). In Nederland introduceerde de commissie-Van Manen in 2016 een vergelijkbare gedachte met de herziene Nederlandse Corporate Governance Code: “Het bestuur richt zich op de lange

termijn waardecreatie van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming, en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van de stakeholders.”

Praktijk weerbarstig

Woorden alleen zijn echter niet genoeg. Ondanks de verklaring van de Business Roundtable hebben Amerikaanse bedrijven het afgelopen jaar hun gedrag niet gewijzigd (Cools, 2021, in dit nummer). Het in de praktijk brengen van MVO blijft een *uphill struggle*, zie bijvoorbeeld het boek van Jeroen Smit (2019) over de poging van Paul Polman om Unilever te verduurzamen.

MVO probeert om vanuit het ‘binnenste’ van de markt zelf verandering op gang te brengen. Daarmee appelleert het aan de eigen motivatie van de bedrijven zelf. En waar dit werkt, is dat een krachtige drijfveer voor verandering.

Maar omdat MVO vaak kostprijsverhogend is, vereist het een flinke dosis opofferingsgezindheid van bedrijven – het levert dus een concurrentienadeel op. Die drempel is nog vaak te hoog, en daarmee blijven de resultaten van het MVO in de praktijk dikwijls zeer beperkt (Ruggie, 2018; Vogel, 2005).

Nadelen regulering

Dus dan toch regulering? Een evident voordeel is dat regulering, mits goed uitgevoerd, niet vrijblijvend is. Bovendien zorgt regulering voor een gelijk speelveld waarop bedrijven geen concurrentievoordeel kunnen behalen door op ecologische of sociale aspecten te korten.

Regulering heeft echter ook nadelen. Adequate wet- en regelgeving maken kost tijd. Daarom lopen regels vaak achter bij de bestaande ontwikkelingen, zeker in zich technologisch snel ontwikkelende branches.

Maar, meer principieel gezien, is het ook niet altijd goed mogelijk om gedrag in externe regels voor te schrijven. Veel beslissingen zijn per definitie aan bedrijven zelf: waarin te investeren, wat voor personeelsbeleid te voeren, wat voor beleid te voeren met betrekking tot politieke advertenties (Facebook) of censuur in China (Google), et cetera. Om dit alles te reguleren zou extreem duur en complex worden, zo niet onwerkbaar. Toch hebben die beslissingen belangrijke maatschappelijke effecten.

Tot slot wordt regelgeving nogal eens te sterk beïnvloed door de sectoren die gereguleerd moeten worden. Op het speelveld van de lobbyisten is het bedrijfsleven veel beter vertegenwoordigd dan de stakeholders. Regelgeving kan ook door grote bedrijven uitgelokt worden, omdat zij wel aan de administratieve last kunnen voldoen, maar hun kleinere concurrenten niet.

De vraag is of er een manier is om de voordelen van MVO en regulering met elkaar te verbinden, en de nadelen te vermijden. Kan er (zoals bij regulering) een gelijk speelveld worden afgedwongen – maar dan wel zo dat bedrijven *zelf* gemotiveerd worden (zoals bij MVO) om stakeholdersbelangen serieuzer te nemen? Hiertoe zou ik het idee van een *corporate social audit* (CSA) willen voorstellen.

De corporate social audit

Het basale idee van de CSA is simpel. Een door de overheid ingestelde commissie beoordeelt alle bedrijven die

CSA-plichtig zijn. Om de focus op grote bedrijven te leggen, zouden bijvoorbeeld alleen bedrijven met meer dan 250 werknemers CSA-plichtig kunnen zijn. De beoordeling kan cyclisch zijn, bijvoorbeeld eens in de vijf of zes jaar. Aan het begin van de cyclus stelt een CSA-orgaan criteria op. Deze criteria geven uitdrukking aan wat de samenleving op dat moment ziet als de gewenste maatschappelijke waardecreatie van ondernemingen. Aan het eind van de cyclus kunnen CSA-commissies de deelnemende bedrijven op deze criteria beoordelen.

Op basis van de beoordeling wordt er een publieke ranglijst van alle deelnemende bedrijven opgesteld. Die ranking kan vervolgens opgesplitst worden in bijvoorbeeld vijf categorieën: de best scorende bedrijven krijgen een A-status, de minst scorende een E-status.

Tot slot legt de overheid aan elk bedrijf financiële consequenties op. Op elke categorie is een ander financieel tarief van toepassing. Plaatsing in een hogere categorie levert geld op, en een lagere classificatie kost het bedrijf geld. Daarmee krijgen CSA-prestaties rechtstreeks invloed op de bottomline van elk bedrijf, en motiveren aldus het bedrijf om die prestaties serieus te nemen.

De beoordeling via een CSA is dus geen regulering waaraan men wel of niet kan voldoen. Het is een plaats- en tijdgebonden waardering, die verschillende gradaties kent (men krijgt meer of minder punten). Dit oordeel zou dan ook niet als een ambtelijk oordeel moeten worden gezien, waartegen men in beroep zou kunnen gaan. Eerder is het een daad van ‘mede-bestuur’ in de corporate-governance- verhoudingen, vergelijkbaar met de beslissingen van aandeelhoudersvergaderingen, ondernemingsraden of raden van commissarissen. Net zoals de kiezer in het stembokje of de scheidsrechter op het voetbalveld, heeft de CSA bij zijn oordeel altijd gelijk.

Wat betreft de specifieke inrichting van de CSA zijn er verschillende opties mogelijk. Kader 1 schetst een aantal belangrijke designkeuzes en hun implicaties.

Speelveld in beweging

Er zijn meerdere recente ontwikkelingen, die eveneens tot doel hebben om MVO meer verplichtend te maken. Een CSA zou daarbij kunnen aanknopen, maar geeft daaraan dan wel zijn eigen draai.

Purpose in statuten

Ten eerste is er steeds meer aandacht voor de mogelijkheid dat bedrijven een doel of *purpose* in de statuten definiëren, al dan niet verplicht voor alle bedrijven (Levillain en Segrestin, 2019; Mayer, 2018). In de Nederlandse context riepen 25 hoogleraren Ondernemingsrecht onlangs hiertoe op. Ook pleitten zij voor het vastleggen van een zorgplicht in het Burgerlijk Wetboek. Voortaan moet het bestuur het als een opdracht zien dat de onderneming “deelneemt aan het maatschappelijke verkeer als een verantwoordelijke vennootschap” (Winter et al., 2020). Dit is een open norm, waaraan het bestuur verdere invulling moet geven.

Als de onderneming een nieuw doel moet dienen – naast economische nu ook maatschappelijke waardecreatie – dan moet daar ook verantwoording voor worden afgelegd. Het toezicht daarop legt het voorstel van Winter et

Vier designkeuzes voor de corporate social audit

KADER 1

1. Criteria: hoe worden bedrijven beoordeeld?

Een CSA-orgaan definieert aan het begin van elke cyclus een x-aantal criteria en een maximaal te behalen aantal punten per criterium (bijvoorbeeld: tien criteria, maximaal tien punten per criterium). De voornaamste keuze hierbij is: moet men een zeer gedetailleerde lijst van criteria maken, of een beknopte opsomming van enkele basale criteria van verantwoord ondernemen? Het eerste geeft meer zekerheid over de verwachtingen, wat de betrokken bedrijven zullen waarderen. Het laatste geeft meer ruimte om zelf invulling te geven aan de strategie, en dan gaandeweg de rit aanpassingen te doen als de omstandigheden daarom vragen. Het geeft ook de beoordelende commissie de ruimte om bedrijven af te rekenen op hun gedrag in onverwachte situaties. Vragen ze staatssteun aan terwijl ze net hun aandeelhouders vorstelijk hebben beloofd, dan maakt dat geen goede beurt bij de commissie.

2. Ranking: hoe de bedrijven te ranken?

De belangrijke keuze is tussen een concurrerende of een niet-concurrerende ranking. Bij de eerste is er een beperkt aantal plaatsen beschikbaar per tier. Alleen de twintig procent best scorende bedrijven belanden in tier A, de daaropvolgende beste twintig procent in tier B, enzovoort. Zo'n opzet garandeert (net als het marktmechanisme) een *race to the top*. Voor de A-status moet men beter scoren op de criteria dan de andere bedrijven. Aan het begin van elke nieuwe cyclus weet men welk type investerin-

gen in de voorgaande cyclus hebben geleid tot de A-status. Die benchmark evenaren of overtreffen zal nodig zijn om in de nieuwe cyclus kans te maken op een A-status. Als de financiële prikkel effectief is, stimuleren bedrijven elkaar zo in de loop van meerdere cycli om telkens hogere resultaten te boeken. Een alternatief is een niet-concurrerende opzet. Dan kunnen in principe alle bedrijven een A-status krijgen, als alle zouden excelleren. Zo'n systeem kan ook een 'virtueuze cirkel' in gang zetten, maar dan moet de CSA-commissie bij het begin van elke cyclus per criterium telkens als drempel hogere scores kalibreren om tier A, B, C, et cetera te halen. Dit lijkt potentieel vatbaar te zijn voor oneigenlijke vormen van beïnvloeding. Als alle bedrijven zich sympathiek presenteren, kan een CSA-commissie in de verleiding komen om iedereen hoog te waarderen. Met een concurrerend systeem worden commissies gedwongen om het goede van het betere te scheiden.

3. Consequenties: hoe de financiële prikkel in te richten?

Een mogelijke financiering is door middel van een progressieve korting op de vennootschapsbelasting, die hoger uitvalt naarmate men in een hogere tier is beland. Dit lijkt op het principe achter de motorrijtuigenbelasting, waarbij zuiniger auto's minder betalen. Echter, omdat bedrijven zelf invloed hebben op de presentatie van de winst waarover er belasting wordt geheven, is het wellicht beter om een apart CSA-fonds op te richten. Daarin storten

aan het begin van de cyclus alle aan de CSA deelnemende bedrijven een bijdrage. Vervolgens ontvangt elk bedrijf een uitkering, die hoger is naarmate men in een hogere tier is beland. Voor sommige bedrijven zal de netto-som (bijdrage plus uitkering) positief zijn (bonus), voor anderen negatief (malus). De uitkering is gerelateerd aan de omzet, zodat de prikkel voor elk bedrijf even betekenisvol is. Aan het eind van elke cyclus is het fonds weer leeg. Het doel is immers niet om de schatkist te versterken, maar om aan bedrijven de gewenste prikkels te geven.

4. Samenstelling: wie geeft de beoordeling?

De samenstelling van zowel het CSA-orgaan dat de criteria opstelt, als de beoordelende commissies, kan gericht zijn op expertise dan wel op politiek draagvlak. Expert-commissies worden geacht om onafhankelijk te kunnen oordelen, en bestaan bijvoorbeeld uit wetenschappers, accountants en ervaren ambtenaren van toezichhoudende organen zoals de ACM (Autoriteit Consument en Markt). In een meer gepolitiseerde variant bestaan de CSA-commissies uit representanten van ngo's, vakbonden, de overheid en het bedrijfsleven (poldervariant), uit leden van het parlement (parlementaire variant), of uit door loting aangewezen burgers (burgervariant). Mengvormen zijn ook denkbaar, zoals commissies met zowel experts als politiek gelegitimeerde commissieleden.

al. (2020) in handen van bestaande organen: de raad van commissarissen en de aandeelhoudersvergadering.

Maar het is de vraag of aandeelhouders daartoe de juiste stakeholdergroep vormen, en bereid zijn om te snijden in het vlees van hun financiële belang bij hoge rendementen (Hart en Zingales, 2017). De belangen van stakeholders zouden natuurlijk ook op bedrijfsniveau kunnen worden verankerd, bijvoorbeeld door het oprichten van een 'maatschappelijke raad' (Loonen en Mulder, 2020), al dan niet naast of in plaats van de raad van commissarissen.

De CSA stelt een andere route voor om de purpose ofwel het doel te verantwoorden. Door op nationaal of Europees niveau verantwoording af te leggen aangaande maatschappelijke waardecreatie, wordt de verantwoording losgekoppeld van de directbetrokkenen bij het bedrijf zelf. Daarmee wordt er iets unieks mogelijk, namelijk het onderling vergelijken van bedrijven, ze met elkaar in een concurrentieverhouding te zetten, en ze financieel te prikkelen.

Niet-financiële verslaggeving

Een tweede ontwikkeling is een revolutie in rapportage en accounting. Sinds enkele jaren verplicht de Europese Unie grote ondernemingen om niet-financiële informatie in hun jaarverslagen te rapporteren. Er zijn inmiddels steeds meer frameworks beschikbaar gekomen voor het rapporteren van niet-financiële informatie. Organisaties zoals het Global Reporting Initiative (GRI), het International Integrated Reporting Council (IIRC) en de Sustainability Accounting Standards Board (SASB) zijn hierbij leidend. Ook zijn er bedrijven, zoals Sustainalytics, die informatie

verzamelen over de milieu-, sociale en ondernemingsprestaties (*environmental, social and corporate governance*; ESG).

Deze frameworks impliceren een geheel nieuwe visie op de onderneming; als een organisatie waarin er verschillende vormen van kapitaal (financieel, materieel, menselijk, intellectueel, maatschappelijk en natuurlijk) als input dienen, om verschillende typen van output – financieel en niet-financieel – te genereren.

Een risico is echter dat deze frameworks toch vooral blijven dienen om beleggers te informeren over de langetermijnrisico's wat betreft het investeren van hun financiële kapitaal. Aan hen wordt niet gevraagd om als doelstelling de vermeerdering van andere kapitaalvormen serieus te nemen, en om dus na te denken over de *trade-offs* tussen financiële en andere vormen van kapitaal (Gleeson-White, 2020).

In deze context zou een CSA twee effecten hebben. Ten eerste zorgt deze voor uniformering, doordat een CSA-orgaan een eenduidige publieke standaard vast stelt voor maatschappelijke (niet-financiële) waardecreatie. De veelheid aan bestaande initiatieven kan worden gekanaliseerd wanneer op nationaal of (beter nog) Europees niveau slechts één standaard wordt gehanteerd.

Ten tweede zouden genoemde *trade-offs* hiermee op tafel komen te liggen. Die *trade-offs* vragen om keuzes die niet op een neutrale of objectieve manier gemaakt kunnen worden. Tegelijkertijd zijn de maatschappelijke belangen hierbij immens. Precies daarom is er behoefte aan een democratische legitimering van dergelijke keuzes (Davis, 2020). Door een CSA ontstaat er een publiek gelegiti-

meer oordeel over hoeveel maatschappelijke waarde een onderneming, in vergelijking met andere, gecreëerd heeft.

Mogelijke nadelen

Allerlei bezwaren zijn denkbaar tegen het instellen van een CSA. Ik beperk me hier tot vier ervan.

Ten eerste is er de zorg dat bedrijven in staat zullen zijn om hun scores te manipuleren en zich mooier voor te doen dan ze zijn, net zoals bij de *'greenwashing'* van bestaande MVO-initiatieven. Belangrijk bij het beperken van dit risico is dat de informatie, op basis waarvan de CSA-commissies beslissen, openbaar is. Meerdere partijen – waaronder ngo's, wetenschappers en de bedrijven zelf – moeten informatie kunnen aanleveren op basis van eigen onderzoek. Ook accountants kunnen bepaalde informatie vaststellen. De CSA kan zo de katalysator worden van een publiek debat, waarbij de verwachtingen met betrekking tot het handelen van ondernemingen tegen het licht gehouden worden.

Ten tweede, remt een CSA niet de innovatie-dynamiek in de markt? Innovaties die ten koste gaan van de legitieme belangen van stakeholders, zullen het uiteraard zwaarder krijgen. Deze gaan immers vergezeld van een nieuw prijskaartje omdat de CSA de externe kosten van die innovaties internaliseert. De CSA helpt zo de markt om zich te concentreren op innovaties die niet zulke externe kosten hebben.

In hoeverre de CSA innovatie in die gewenste richting stuurt, hangt af van zijn 'financiële vuurkracht'. Een te zwakke CSA-prikkel brengt geen wezenlijke gedragsverandering richting meer maatschappelijke waardecreatie tot stand. Een te sterke CSA-prikkel kan de financiële waardecreatie te veel beknotten. Hoe het belang van financiële waardecreatie ten opzichte van de belangen van andere stakeholders gewogen wordt, is een politieke vraag. De tarieven van de CSA zijn het antwoord van elk land dat een CSA instelt.

En leidt een CSA niet tot een nadelige concurrentiepositie voor Nederlandse bedrijven? Deze zijn immers onderworpen aan een CSA, terwijl dit niet geldt voor hun Duitse, Amerikaanse of Chinese collega's. Dit derde bezwaar kan, bij gebrek aan een 'wereldregering', niet volledig ondervangen worden, maar een CSA op EU-niveau zou voldoende moeten zijn. De EU implementeert immers heel veel regulering die potentieel kostprijsverhogend is voor bedrijven. Dat kan Europese bedrijven mondiaal mogelijk op achterstand zetten. Maar toegang tot de Europese markt is een aanlokkelijke prijs – waarvoor bedrijven bereid zijn om zich aan een Europese regelgeving te onderwerpen. Dat zou ook voor de CSA kunnen gelden. Het is open voor debat of een Nederlandse CSA, als voorloper van de instelling van een Europese evenknie, wel een goed idee is.

Ten vierde: hoe moet het met de beoordeling van dochterondernemingen in het buitenland van multinationals met een hoofdvestiging in Nederland? In een ideale wereld zouden deze dochters in andere landen aan een CSA onderworpen worden. Zo zouden verschillende landen hun eigen accenten kunnen leggen bij de maatschappelijke verwachtingen die ze koesteren van bedrijven op hun grondgebied. Zolang andere landen geen CSA implementeren, zou het wat mij betreft legitiem zijn om de per-

formance van dochterondernemingen van Nederlandse multinationals mee te nemen in de beoordeling voor de Nederlandse CSA-commissie. Er ligt daarbij wel een risico van nationalisme op de loer; wellicht zou men in het buitenland tot een (heel) andere beoordeling komen. Toevoeging van buitenlandse inbreng in de relevante commissies zou dit bezwaar kunnen verzachten.

Duidelijk is dat op al deze vlakken uitdagingen liggen, maar alternatieve paden om het gedrag van ondernemingen effectief te sturen richting een grotere maatschappelijke meerwaarde zijn niet minder uitdagend.

Tot slot

De CSA is weliswaar nog een tekentafelplan, maar sluit aan bij de recente ontwikkelingen in het denken over de verantwoordelijkheid van bedrijven. Er zijn allerlei variaties denkbaar op het idee van een corporate social audit. Over de haalbaarheid en wenselijkheid van elke variant zouden burgers kunnen debatteren. Economen zouden doorrekeningen kunnen maken, psychologen zouden gedragseffecten kunnen inschatten, juristen wetsteksten ontwerpen. Er zou met de audit geëxperimenteerd kunnen worden. Bijvoorbeeld eerst één cyclus bij wijze van proefaudit, zonder financiële sancties – eerst maar eens 'droogzwemmen'.

Hoe dan ook, bedrijven hebben veel economische macht, wat steeds meer zorgen bij burgers oproept. Er moet een manier gevonden worden om te zorgen dat hun operaties geen afbreuk doen, maar juist bijdragen aan maatschappelijke doelstellingen. Een nieuwe geest van democratisch experimentalisme is nodig, en in die geest zal hopelijk het idee van een CSA iets kunnen betekenen.

Literatuur

- Bezemer, P.-J., H. Volberda en F. van den Bosch (2017) Focus op aandeelhouders veelal slecht voor de financiële prestaties. *ESB*, 102(4751), 323–325.
- Cools, K. (2021) Afscheid van aandeelhouderskapitalisme vereist beperking van het rendementsstreven. *ESB*, 106(4795), 122–125.
- Davis, G.F. (2020) Corporate purpose needs democracy. *Journal of Management Studies*, te verschijnen. Artikel te vinden op onlinelibrary.wiley.com.
- Freeman, R.E., J. Harrison, A. Wicks et al. (2010) *Stakeholder theory: the state of the art*. Cambridge, VK: Cambridge University Press.
- Friedman, M. (1970) The social responsibility of business is to increase its profits. *The New York Times Magazine*, 13 september.
- Gleeson-White, J. (2020) *Six capitals: capitalism, climate change and the accounting revolution that can save the planet*. Sydney (Crows Nest), Australië: Allen & Unwin.
- Hart, O. en L. Zingales (2017) Companies should maximize shareholder welfare not market value. *Journal of Law, Finance, and Accounting*, 2(2), 247–275.
- Levillain, K. en B. Segrestin (2019) From primacy to purpose commitment: how emerging profit-with-purpose corporations open new corporate governance avenues. *European Management Journal*, 37(5), 637–647.
- Loonen, N. en H. Mulder (2020) Hoog tijd voor een maatschappelijke raad in bedrijfsbesturen. Artikel op www.duurzaam-ondernemen.nl, 28 januari.
- Mayer, C. (2018) *Prosperity: better business makes the greater good*. Oxford: Oxford University Press.
- Oxfam International (2020) *Power, profits and the pandemic: from corporate extraction for the few to an economy that works for all*. Oxfam Briefing Paper, september. Te vinden op www.oxfam.org.
- Ruggie, J.G. (2018) Multinationals as global institution: power, authority and relative autonomy. *Regulation & Governance*, 12(3), 317–333.
- Smit, J. (2019) *Het grote gevecht & het eenzame gelijk van Paul Polman*. Amsterdam: Prometheus.
- Vogel, D. (2005) *The market for virtue: the potential and limits of corporate social responsibility*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Winter, J.W., J.M. de Jongh, J.B.S. Hijink et al. (2020) Naar een zorgplicht voor bestuurders en commissarissen tot verantwoorde deelname aan het maatschappelijk verkeer. *Ondernemingsrecht*, 7/86. Artikel te vinden op www.recht.nl.



Lessen voor de volgende pandemie

PETER VAN BERGEIJK
Hoogleraar aan de
Erasmus Universiteit
Rotterdam

In een post-pandemisch, uitgestorven landschap staat het vertrouwde prijs-hoeveelheid diagram op het schoolbord. De wet van vraag en aanbod zal de pandemie overleven. Er is geen nieuwe theorievorming nodig om de economische gevolgen van een lockdown te begrijpen. Voor economen is het overduidelijk – *deze* reactie kunnen we ons niet nogmaals veroorloven.

Het beleid was de schok, niet de uitbraak

De uitbraak van het coronavirus had niemand mogen verrassen. Wetenschappers en beleidsmakers waren ervan overtuigd dat er een pandemie zou uitbreken, slechts het moment waarop was nog de vraag. COVID-19 was daarom echt geen *black swan*.

De beleidsmatige ‘pandemonie’ die uitbrak nadat het virus Europa en de Verenigde Staten bereikte, was dat wel degelijk. In geen enkel protocol was voorzien dat een relatief lichte pandemie als COVID-19 tot een lockdown zou kunnen leiden. Bedrijfssluitingen werden bijvoorbeeld alleen verwacht bij een pandemie die de vijfprocentmortaliteit overtrof van de Spaanse Griep uit het begin van de vorige eeuw.

Maatregelen werkten goed

De maatregelen werkten overigens goed, het COVID-19-reproductiegetal van 3,4 werd in Nederland grotendeels teruggedrongen tot een niveau rond de 1. Een prestatie van formaat die men uit het oog heeft verloren. De kosten van COVID-19 zijn wel hoger dan werd verwacht in de vele economische onderzoeken die hun beleidsvrije scenario’s bouwden rond een zware recessie.

Gelukkig is er veel fout gegaan – waardoor iedereen veel heeft geleerd. De voorbereiding was onder de maat; want dat de IC-capaciteit te kort zou schieten en dat er onvoldoende voorraden waren, was wel van tevoren al bekend. De uitvoering was traag en nationaal – terwijl een pandemie toch evident een mondiaal probleem is. Puur gericht op COVID-19, waardoor er onacceptabel gezondheidsverlies was wat andere aandoeningen betrof. En ook slechts ‘beperkt houdbaar’. De discipline van de bevolking bleek immers moeilijk vol te houden – waardoor we de langere termijn uit het oog verloren, en een nieuwe lockdown onvermijdelijk werd.

Padafhankelijkheid en Lucas-kritiek

Maar de belangrijkste lessen hebben te maken met padafhankelijkheid. Hoe moeilijk het is om tijdens een pandemie te leren en om onder extreme onzekerheid beleid te voeren. De

wetenschap en opinieleiders zijn op het moment dat de beleidsinterventies aan de orde zijn bijzonder uitgesproken. Sterke meningen die dan worden geventileerd, creëren padafhankelijkheid in het beleid en wetenschappelijke paradigma’s die moeilijk onderuit te halen zijn – het beste voorbeeld daarvan is de ontkenning van de mogelijkheid dat het virus via de lucht werd overgedragen.

Een ander soort padafhankelijkheid ontstaat omdat de coronacrisis op de Grote recessie volgt. Landen volgden het recept dat bij de Grote Recessie had gewerkt. Maar dat medicijn, grote budgettaire steun, werkt niet in een economie waarin het aanbod beperkt wordt – en heeft dan vele ongewenste bijwerkingen. Net als epidemiologen zijn economen generaal die de vorige oorlog proberen te winnen.

Het belangrijkste leerstuk dat economen de pandemiebestrijding te bieden hebben, is het inzicht dat mensen zich razendsnel aanpassen – en dat beleid daarom niet zomaar in een model kan worden doorgerekend. De *Lucas-kritiek* dat beleidsinterventies de coëfficiënten van een model beïnvloeden, geldt ook in de pandemiebestrijding. Een *Outbreak Management Team* (OMT) zou er dus, bij de volgende pandemie, goed aan doen om economen en andere gedragswetenschappers een stoel aan tafel te gunnen.

Westerse markteconomie kwetsbaar

Deze pandemie gedijt goed in de westerse markteconomie – zeker onder populistisch leiderschap. Daarin herkennen we helder het door Sandra Phlippen in *ESB* geïntroduceerde pandemie-trilemma – te weten: een afruil tussen economie, gezondheid en vrijheid (Phlippen, 2020). In het economendebat blijft de keuze tussen economische stelsels buiten beeld, maar de afruil zie je terug in vier extreme stelsels:

1. een Darwin-maatschappij gebouwd op vrijheid, en de acceptatie van pandemieën als een natuurverschijnsel;
2. een deglobaliserende maatschappij, waarin de verspreiding van een virus wordt vertraagd en internationale coördinatie ontbreekt;
3. een Big Brother-maatschappij die persoonlijke vrijheid beperkt voor de collectieve gezondheid;
4. een autarkische autocratie.

Bij nader onderzoek blijkt echter geen van deze stelsels een pandemie of de economische consequenties te kunnen stoppen. Alleen een betere voorbereiding op de volgende pandemie helpt echt. Gelukkig hebben we dat zelf in de hand.

Literatuur

Bergeijk, P.A.G. van (2021) *Pandemic Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
Phlippen, S. (2020) Trilemma van afruilen kenmerkt afbouw coronamaatregelen. *ESB*, 105(4785), 220–221.

Deze tekst is een voorpublicatie uit *Pandemic Economics* dat in maart verschijnt



Waarom een voor pandemie gewaarschuwde beleidsmaker niet voor twee telt

Op Prinsjesdag 2020 noemde minister Hoekstra COVID-19 een 'zwarte zwaan'. Die typering komt het kabinet goed uit, want tegen een zwarte zwaan kun je niets beginnen. Maar was COVID-19 eigenlijk niet veeleer een 'voorspelbare verrassing'?

IN HET KORT

- Nederland is meermaals gewaarschuwde voor een zoönose zoals COVID-19 en later ook voor COVID-19 zelf.
- Door een samenspel van cognitieve mechanismen hebben beleidsverantwoordelijken deze waarschuwingen te lang genegeerd.
- Na de pandemie moet een onafhankelijke analyse uitwijzen hoe de governance van het RIVM verbeterd zou kunnen worden.

HENRIËTTE PRAST

Hoogleraar aan
Tilburg University

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) schat de oversterfte in ons land in de eerste elf weken van de corona-epidemie op meer dan 10.000 (Husby et al., 2020). Daarmee heeft COVID-19 alleen al in de eerste maanden van 2020 meer dodelijke slachtoffers gemaakt dan alle andere bekende Nederlandse rampen sinds de Watersnoodramp van 1953 bij elkaar opgeteld. Het CBS schat de oversterfte tijdens de tweede golf tot nu toe op rond de 7.000, wat het totaal op rond 17.000 brengt. Ter vergelijking: de ramp waarover de afgelopen jaren in Nederland het meeste is gesproken en geschreven, die van de MH-17, had 196 dodelijke Nederlandse slachtoffers. Ook de economische coronaschade is immens. Het Centraal Planbureau acht de kans op blijvende negatieve economische gevolgen groot (Elbourne et al., 2020), en het vreest voor een nieuwe eurocrisis als gevolg van het coronavirus (CPB, 2020).

Kunnen crises als deze voorkomen worden, en zo ja, waarom gebeurt dat niet? Dit artikel staat stil bij deze vraag vanuit een gedragseconomisch perspectief en gaat in op de psychologische mechanismen die ervoor kunnen zorgen dat beschikbare informatie niet wordt opgemerkt, dat de betekenis ervan wordt gebagatelliseerd of dat actie om een ramp te voorkomen óf de schade te beperken achterwege blijft. Het duidt die mechanismen aan de hand van de communicatie van beleidsverantwoordelijken in de aanloop naar COVID-19.

Zwarte zwaan of voorspelbare verrassing

Bazerman en Watkins (2008) gebruiken de term 'predictable surprise' voor een ramp die te voorspellen was gezien de voorhanden zijnde informatie, maar die vervolgens toch als een verrassing komt. Dat betekent niet dat altijd exact te voorzien was op welke dag en waar de ramp precies zou plaatsvinden, maar wel dat een dergelijke ramp ergens in de nabije toekomst waarschijnlijk was. Een 'black swan' (Taleb, 2007) daarentegen is een ramp die het resultaat is van een groot aantal toevallig samenkomende factoren. Alleen 'met de kennis van nu' zou zo'n ramp te voorspellen zijn (Mazzoni en Vannucci, 2007).

Een samenspel van individueel cognitieve mechanismen draagt ertoe bij dat mensen een 'voorspelbare ramp' niet zien aankomen of daartegen geen actie ondernemen (Bazerman en Watkins, 2008). En dat was, zoals ik zal aantonen, bij corona in Nederland het geval. Verschillende cognitieve mechanismen spelen hierbij een rol.

Positieve illusie

De gemiddelde mens heeft een positiever oordeel over zichzelf, de wereld om zich heen en over de toekomst dan gerechtvaardigd is (Makridakis en Moleskis, 2015). Hij of zij denkt beter dan gemiddeld te kunnen autorijden, gezonder te zijn dan leeftijdgenoten en mooier te zijn dan hoe anderen hem of haar zien. Dit komt doordat feiten op een subjectieve manier worden gefilterd en geïdentificeerd.

Een positieve illusie is vooral goed voor het zelfvertrouwen (Taylor en Brown, 1988; Lovallo en Kahneman, 2003), en mensen die zichzelf sterk overschatten maken meer kans op topposities. Zo zijn de zelfoverschatting en positieve illusie onder CEO's groter dan gemiddeld (Malmendier en Tate, 2015; Banerjee et al., 2020; Reuben et al., 2012). Positieve illusie leidt er ook toe dat mensen de kans onderschatten dat ze door een gevaar getroffen kunnen worden (Makridakis en Moleskis, 2015), of door een 'planning fallacy' slechts de illusie hebben van controle.

Self-serving bias

De mens filtert en interpreteert informatie onbewust op een manier die in haar of zijn kraam te pas komt (Bazerman et al., 2002). Successen worden opgeëist, mislukkingen worden toegeschreven aan pech of zijn de schuld van anderen (Larson, 1977). En externe partijen kunnen deze bias nog verder versterken.

Januari 2020

Present bias

We laten ons meer leiden door de kortetermijneffecten van onze keuzes dan onze eigen doelen rechtvaardigen (Laibson, 1997). Dit verklaart waarom we goede voornemens niet omzetten in gedrag, en pensioensparen uitstellen als de werkgever ons er niet toe verplicht (Prast, 2017), en dit kan leiden tot een irrationele kortetermijnfocus wat betreft advisering en beleid.

Status-quo bias/confirmation bias

Individueen zijn geneigd om aan de status quo vast te houden, ook als een verandering beter zou zijn. Dat geldt zowel voor individuele als collectieve (beleids)beslissingen (Prast, 2005; Samuelson en Zeckhauser, 1988). Actie om een probleem tijdig aan te pakken blijft daardoor achterwege. De *confirmation bias* is de onbewuste neiging om vast te houden aan een eerdere diagnose, omdat daarop terugkomen het toegeven van eerdere fouten zou betekenen.

Availability heuristic en rampbijziendheid

De kans waarop we een gebeurtenis inschatten wordt beïnvloed door de mate waarin we die ons voor kunnen stellen. Hebben we recent een 'ramp' meegemaakt, dan overschatten we de kans dat deze zich nogmaals voordoet, terwijl we de mogelijkheid onderschatten wat betreft gebeurtenissen die we niet eerder, of heel lang geleden zelf eens hebben meegemaakt of gezien.

Rampen komen niet vaak voor, dus de kans is groot dat we ons die heel moeilijk kunnen gaan voorstellen. Ook als we weten dat een ramp zich zou kunnen voordoen, ronden we de kans daarop, vanwege ons beperkte voorstellingsvermogen, naar beneden af tot nul. Door deze 'rampbijziendheid' (Prast, 2005) slaan we geen acht op tekenen die erop wijzen dat de kans op zo'n ramp toeneemt. Dit leidt ook tot gevolgen in de bestuurskamer. Het risico staat letterlijk en figuurlijk niet op de agenda, een toename van het risico wordt niet opgemerkt, de organisatie besteedt geen middelen aan het onderwerp.

De positieve illusie, de self-serving bias, de present bias, de status quo bias en availability heuristic hebben met elkaar gemeen dat ze ervoor zorgen dat mensen zich goed voelen, over zichzelf en over hun toekomst. Mensen die wél voortekenen zien, worden niet geloofd. Dit 'shoot-the-messenger'-principe speelt ook binnen organisaties een rol. De boodschapper van slecht nieuws wordt weggezet als doemdenker. Alleen wie sterk intrinsiek gemotiveerd is, zal deze rol willen vervullen; wat dat betreft zijn de boodschapper en de klokkenluider verwant (Postmes et al., 2009).

Omissie-commissiebias

Mensen voelen zich meer verantwoordelijk voor fouten die het gevolg zijn van actieve beslissingen dan voor fouten door nalatigheid, de zogenaamde omissie-commissie bias. Dit leidt tot een onbewuste voorkeur voor 'niets doen' (Prast, 2011). Mensen worden meer afgestraft voor hun daden dan voor hun gebrek aan actie. De toenmalige minister Klink van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kreeg in 2010 de wind van voren in de media omdat de grote hoeveelheid door hem aangeschafte vaccins tegen de Mexicaanse griep achteraf niet nodig bleken. "De minister heeft

7 Chinese autoriteiten maken bekend dat de longontsteking die in december 2019 bij patiënten in Wuhan werd ontdekt, is veroorzaakt door een nieuw coronavirus, dat COVID-19 gaat heten.

13-19 Thailand, Japan en Korea melden COVID-19-besmettingen bij reizigers afkomstig uit Wuhan.

20 De Wereldgezondheidsorganisatie ontvangt 282 meldingen van bevestigde besmettingen met COVID-19.

23 De lockdown in Wuhan, gevolgd door een lockdown in alle steden van Hubei, betreft in totaal zo'n 60 miljoen mensen.

RIVM: "Controle op Schiphol is niet nodig omdat er geen rechtstreekse vluchten vanuit Wuhan zijn."

Positieve illusie: Waarom zouden alleen mensen die rechtstreeks uit Wuhan komen, het virus verspreiden?

Omissie-commissiebias: Liever niet controleren als dat misschien overbodig is dan wel controleren omdat dat misschien nodig is.

24 RIVM: "Gezien wat er nu over bekend is, lijkt de ziekte niet zo heel erg besmettelijk."

Availability heuristic: De besmettelijkheid van de eerdere coronavirussen (zoals SARS) verspreidde zich minder snel omdat iedereen die besmet was (ernstig) ziek werd.

24 RIVM: "Het is niet waarschijnlijk dat het virus naar Europa komt."

Positieve illusie: Het personenverkeer met China is aanzienlijk gestegen sinds SARS.

Availability heuristic: Eerdere coronavirussen kwamen nauwelijks naar Europa.

26 RIVM: "Het is mogelijk dat het virus ook naar Nederland komt. Maar de kans is klein dat het zich hier zal verspreiden."

Positieve illusie: Waarom zou die kans op verspreiding klein zijn? Nederland heeft de hoogste bevolkingsdichtheid van Europa, en een twee keer zo hoge dichtheid als Italië.

28 RIVM: "De ziekte lijkt, met wat er nu bekend is, niet zo heel besmettelijk. De ziekte lijkt ook niet makkelijk van mens op mens overdraagbaar."

Confirmation bias: Dit was de eerdere diagnose – lastig om daarop terug te komen.

28 RIVM: "Coronavirussen verspreiden zich via mensen en dieren. Buiten het lichaam kunnen ze niet goed overleven. Zeker niet op karton, verpakkingsmateriaal of andere spullen. Andere coronavirussen verspreiden zich niet op deze manier, en we hebben geen reden om aan te nemen dat dit voor dit nieuwe coronavirus anders is."

Availability heuristic: Moeilijk voorstelbaar dat er een variant van het coronavirus is die wel buiten het lichaam blijft leven, omdat dit eerder is geconstateerd.

Positieve illusie: Niet openstaan voor de mogelijkheid van overdracht via materiaal.

30 In Rome wordt bij twee zieke Chinese toeristen het COVID-19-virus vastgesteld.



Selectie uit de zoönosepandemie-waarschuwingen

KADER 1

1998 Vooraanstaand viroloog Burke wijst op het grote pandemierisico door een zoönose en noemt een coronavirus als een waarschijnlijke veroorzaker ervan

2002 SARS-epidemie (coronavirus)

2004 Burke waarschuwt in de *Wall Street Journal* dat de politiek het risico van dodelijke virussen negeert

2005 De Wereldgezondheidsorganisatie becijfert de kosten van een zoönosepandemie op achthonderd miljard dollar

2007 In *The black swan* noemt Taleb een pandemie als voorbeeld van een witte zwaan

2012 MERS-epidemie (coronavirus)

2013 De Wereldvoedselorganisatie noemt een pandemie door zoönose het grootste risico voor de volksgezondheid; in het boek *Spillover* zet Quammen de feiten over en gevaren van zoönosen op een rij

2015 Hoogleraar Sustainable Development Martens betoogt dat de vraag niet meer is of, maar wanneer er een pandemie komt, en noemt het scenario van een “hyperdisease” (heel besmettelijk en heel dodelijk) waarschijnlijk

2018 De economen Fan, Jamison en Summers noemen een zoönosepandemie onvermijdelijk, waarschuwen dat de wereld daar slecht op is voorbereid, ramen de oversterfte op 720.000 personen per jaar, en het verlies aan levensjaren op 0,3 tot 1,6 procent van het bruto binnenlands product

2019 Patiënten, geïnfecteerd met een nieuwe virusziekte, zijn in China opgenomen in een ziekenhuis.

bij de aanschaf uit angst gehandeld. Dat is kortzichtig en dom”, aldus PvdA-woordvoerster Arib (Skipr, 2010). Deze kwalificatie is ironisch omdat de minister juist géén last had van *present bias* en op korte termijn ‘de portemonnee wilde trekken’ om de kans op langetermijnschade te verkleinen.

Externe druk

Externe partijen kunnen het effect van de bovengenoemde mechanismen vergroten. Dat geldt zowel voor het herken-

nen van risicosignalen als voor het ondernemen van actie. Wie van een externe partij afhankelijk is en/of zich ermee identificeert, interpreteert de informatie onbewust op een manier die de externe partij goed uitkomt, maar denkt oprecht objectief te zijn.

COVID-19 als voorspelbare verrassing

De hiervoor genoemde cognitieve mechanismen kunnen verklaren waarom de waarschuwingen van virologen en anderen niet ter harte werden genomen door beleidsmakers en waarom, toen COVID-19 een feit was, adviseurs op het gebied van infectieziekten het gevaar van COVID-19 voor Nederland zo lang bagatelliseerden. Opvallend is dat er pre-covid wél pandemieoefeningen waren gedaan.

Najaar 2019 organiseerde het Netwerk Acute Zorg Limburg een rampenoefening: wat zou er gebeuren als er een dodelijk virus uit Azië zou binnenkomen? Aan deze *Operatie Bioware* ging twee jaar voorbereiding vooraf en driehonderd mensen deden eraan mee, terwijl er ook vertegenwoordigers van het RIVM en VWS bij aanwezig waren. In april 2020 vertelde Hoebe, Limburgs lid van het COVID-19 Outbreak Management Team, dat er tijdens die oefening een tekort aan beschermingsmateriaal en IC-bedden ontstond, maar dat er met die kennis niets werd gedaan. “Het is altijd lastig om geld te krijgen voor iets dat mogelijk in de toekomst zou kunnen gebeuren”, aldus Hoebe, die ook aangaf zelfs in het zwartste scenario geen ‘Italiaanse toestanden’ te zullen verwachten (Timmermans, 2020).

Dat er in december 2019 in Wuhan een nieuw, zeer besmettelijk en dodelijk virus zou opduiken en tot een pandemie zou leiden, was natuurlijk ook niet te voorspellen. Maar dat er een pandemie zou komen door een nieuw, besmettelijk en dodelijk virus, en dat deze in het (verre) oosten zou ontstaan, was volgens deskundigen wel degelijk een zekerheid (kader 1).

Virologen wijzen al decennia op het grote risico van een zoönose die zich tot een dodelijke pandemie zou kunnen ontwikkelen (Otte et al., 2007; Wolfe, 2011; Quammen, 2013). En een nieuw coronavirus werd al ruim

Februari 2020

voor de uitbraken van SARS en MERS genoemd als een waarschijnlijke pandemie-veroorzaker (door Donald Burke in 1998 volgens Quammen (2013)). De Wereldvoedselorganisatie (FAO, 2013) noemde “livestock health the weakest link in our global health” en heeft daarbij gewezen op het toegenomen pandemierisico door de combinatie van een intensievere productie van dierlijk voedsel, dus een andere voedselketen, door meer internationale handel in dierlijke producten, en door de klimaatverandering. Ook ontbossing en de afname van de biodiversiteit zouden het zoönoserisico hebben vergroot (Wolfe et al., 2005).

Ook economen hebben gewaarschuwd voor een pandemie, voor het feit dat de wereld daarop slecht voorbereid is, en voor de hoge kosten ervan, zowel direct als in termen van verloren levensjaren. Zo stellen Fan et al. (2018) dat een pandemie een kwestie van tijd is, en dat de wereld daar slecht op is voorbereid. Ze maken een schatting van de verwachte oversterfte (720.000 personen per jaar), drukken het verlies aan levensjaren uit in een percentage van het bruto binnenlands product (variërend van 0,3 tot 1,6 procent per jaar) en concluderen dat dit vergelijkbaar is met de verwachte schade door een klimaatverandering. Volgens onderzoek van de Wereldgezondheidsorganisatie (Brahmbhatt, 2005) zou een pandemie kunnen leiden tot een wereldwijd verlies van achthonderd miljard dollar.

In het boek waarmee hij beroemd werd, noemt Taleb (2007) een zoönosepandemie als voorbeeld van een ramp die juist géén zwarte zwaan is, omdat die er (als gevolg van het economische systeem en de globalisering) zeker zou gaan komen. Dit wordt in zijn ogen onderstreept door COVID-19 (Taleb en Spitznagel, 2020). Er zijn de afgelopen decennia twee corona-epidemieën geweest die konden dienen als waarschuwing voor een pandemie door een coronavirus: SARS in 2002–2003, en MERS in 2012. SARS en MERS zijn van mens op mens via de luchtwegen overdraagbaar. Dat ze zich desondanks niet ontwikkelden tot pandemieën kwam doordat elke besmette persoon ziek werd, en daarom minder (internationaal) mobiel was en makkelijk te isoleren. Daardoor waren er in Europa weinig, en in Nederland helemaal geen doden. Ook was het personenverkeer (toerisme en zakelijk) vanuit China naar Europa, en vice versa, ten tijde van SARS slechts een fractie van wat het later zou worden (Eurostat, 2018).

De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat de uitbraak van de coronaramp een voor de wereld *voorspelbare verrassing* was.

COVID-19 in Nederland

Na de bekendmaking van het nieuwe coronavirus in China duurde het een maand voordat de eerste besmetting in Europa werd vastgesteld. Dat was in Italië, en daarna duurde het vier weken tot de eerste COVID-19-diagnose in Nederland een feit was. Twee maanden later telde Nederland meer dan 8.000 doden als gevolg van corona.

In de Tijdlijn (op de rechterpagina) staan de coronagebeurtenissen, en de reactie daarop van diverse instanties in de eerste drie maanden van 2020. Hierbij staan de uitspraken van het RIVM centraal. Dit instituut ziet zichzelf als de betrouwbare adviseur van overheid en burgers op basis van onafhankelijke wetenschappelijke data, en heeft als taak om

- 1 Eerste Spaanse COVID-19 patiënt, op de Canarische eilanden.
- 4 België meldt de eerste COVID-19-patiënt.
- 5 China meldt dat er in Wuhan meer dan 10.000 coronapatiënten zijn, en opent meerdere ziekenhuizen voor mensen met lichte klachten om besmetting van familieleden te voorkomen.
- 13 RIVM: “In Nederland nemen we proportionele maatregelen. In China doen ze dat blijkbaar anders.”
Positieve illusie: Wij zijn/doen/weten het beter dan anderen.
- 20–21 In Noord-Italië wordt er bij zestig patiënten COVID-19 vastgesteld.
- 23 In Noord-Italië worden elf gemeenten van de buitenwereld afgesloten na stijging van het aantal patiënten met 300 procent.
- 23–25 Carnaval.
- 25 De directeur Publieke Gezondheid van de GGD meldt dat een school hun leerlingen die van vakantie uit Noord-Italië terugkwamen niet langs de huisarts had hoeven sturen.
- 25 In Noord-Brabant wordt de eerste Nederlandse COVID-19-besmetting vastgesteld. De patiënt was kort ervoor in Noord-Italië geweest.
- 26 Het RIVM meldt dat een Duitse coronapatiënt een week voordat hij klachten kreeg in Limburg was. “Tijdens dit verblijf in Nederland was hij niet ziek en niet besmettelijk. Daarmee is de noodzaak tot verder contactonderzoek vanwege dit verblijf in Nederland komen te vervallen.”
- 26 In Amsterdam wordt er een tweede besmetting ontdekt. De patiënt was op 23 februari uit Noord-Italië teruggekomen.
- 27 De burgemeester van Tilburg zegt tijdens een persconferentie dat de Noord-Brabantse patiënt niet besmettelijk was tijdens carnaval.
Self-serving bias: Als de patiënt niet besmettelijk was, valt de autoriteiten (waaronder de burgemeester) niet te verwijten dat ze het carnaval lieten doorgaan.
Availability heuristic: Moeilijk voorstelbaar dat iemand die geen symptomen heeft, het kan verspreiden, omdat dit bij SARS en MERS ook niet het geval was.

gezondheids crises te voorkomen, bestrijden en beheersen. Het RIVM is een agentschap, met het Ministerie van VWS als eigenaar. Binnen het RIVM gaat het Centrum Infectieziektebestrijding over de effectieve preventie, hoge waakzaamheid en snelle reactie bij de uitbraak van een infectieziekte (RIVM, 2020). Ook de GGD heeft als een van zijn wettelijke taken infectieziektebestrijding, en verder is er een adviserende rol weggelegd voor een *Outbreak Management Team* (Swaan en Timen, 2010) dat wordt bijeengeroepen wanneer “bestaande richtlijnen of draaiboeken te weinig houvast bieden” (RIVM, 2020).

Door cognitieve biases loopt de advisering aan de politiek achter de feiten aan

De Tijdlijn laat zien dat het al eind januari duidelijk was dat COVID-19 Europa had bereikt. Desondanks bleef beleid uit, en toen de eerste Nederlandse besmetting een feit was, duurde het nog weken voordat er actie werd ondernomen om grote aantallen ziektegevallen op te kunnen vangen. Pas op 12 maart, na een motie, zegde de minister toe om te zullen streven naar uitbreiding van de intensiverecapaciteit; en pas op 13 maart riep het ministerie bedrijven op om zich te melden als ze mondkapjes voor de zorg konden leveren.

Het beleid werd gebaseerd op de adviezen van het RIVM gezien diens verantwoordelijkheid volgens de Wet publieke gezondheid. De Tijdlijn laat zien dat alle uitspraken te duiden zijn met de cognitieve mechanismen die volgens Bazerman en Watkins (2008) en Bazerman (2014) kunnen verklaren waarom een voorspelbare ramp als verrassing komt – en dat, omgekeerd, al deze mechanismen dus inderdaad een rol spelen. De Tijdlijn suggereert cognitieve bias bij de verantwoordelijke instanties, met als gevolg dat de advisering aan de politiek achter de feiten aanloopt.

Er is ook een andere, of aanvullende, verklaring denkbaar, namelijk dat de adviseurs zich niet alleen onbewust maar ook bewust hebben laten leiden door de afweging van de regering en dat deze de advisering inzette ter legitimering van politieke keuzes. Dat schuurt met de rol van *trusted advisor* die het RIVM voor zichzelf claimt (RIVM, 2020).

Een nog onbeantwoorde vraag is waarom Nederland later reageerde dan andere landen. Er is opvallend weinig vergelijkend landenonderzoek gedaan naar cognitieve bias, en het meeste daarvan richt zich op cultuurverschillen wat betreft zelfoverschatting. Een mogelijke indicatie van de meer dan gemiddelde zelfoverschatting van Nederland binnen Europa is de bevinding dat de Nederlanders, na de Ieren, hun invloed binnen de Europese Unie het meest overschatten (Janning, 2019).

Een andere vraag is waarom de instanties voor infectie-

ziektepreventie en -bestrijding plus de betrokken ministers zo weinig kritiek vanuit de samenleving hebben gekregen vanwege hun late reactie op de dreigende ramp. Ook het antwoord daarop is te vinden in cognitieve biases. Door de omissie-commissiebias wordt nalatigheid minder afgestraft dan actie, en de self-serving bias zorgt er verder voor dat mensen blij zijn met zachte heelmeeesters.

Tot slot

Is het besef dat covid 19 een voorspelbare verrassing was, en geen zwarte zwaan, voldoende om herhaling te voorkomen? Helaas verdwijnen individuele biases niet door mensen te vertellen dat ze eraan ‘lijden’ (Redelmeier en Shafir, 1995). Mensen die een self-serving bias uitgelegd krijgen, kunnen dit daarna wel bij anderen onderscheiden, maar nog steeds niet bij zichzelf (Babcock en Loewenstein, 1997).

Organisaties moeten daarom, naast het zich bewust zijn van biases, ook een niet-vrijblijvende structuur creëren waardoor de medewerkers elkaar erop kunnen aanspreken. Een andere gendermix aan de top kan helpen, want (witte) mannen hebben gemiddeld meer positieve illusies en een grotere self-serving bias dan vrouwen (Finucane et al., 2000). Meer vrouwen in de bestuurskamer leidt dus ook tot minder zelfoverschatting van de CEO’s (Adams en Ferreira, 2009).

Ook zouden organisaties een onafhankelijke staf kunnen instellen die als taak heeft om op te letten of de kans op een moeilijk voorstelbare ramp toeneemt, en die het bestuur periodiek op de hoogte stelt. Rampen die moeilijk voorstelbaar zijn, staan als gevolg van de *availability heuristic* namelijk niet op de bestuursagenda. Deze staf kan er ook voor zorgen dat alle relevante informatie binnen de organisatie structureel geïntegreerd wordt, zodat het eenvoudiger is om een patroon te ontdekken (Bazerman et al., 2002).

Na elke ramp moet dan een onafhankelijke analyse bepalen of een ramp een ‘voorspelbare verrassing’ geweest is, met gevolgen voor (de leiding van) de organisatie. Voor Nederland is de aanbeveling om het RIVM door te lichten, en de vraag te stellen of de governance en de positie als agentschap niet aan vernieuwing toe zijn.

Literatuur

- Adams, R.B. en D. Ferreira (2009) Women in the boardroom and their impact on governance and performance. *Journal of Financial Economics*, 94(2), 291–309.
- Babcock, L. en G. Loewenstein (1997) Explaining bargaining impasse: the role of self-serving biases. *Journal of Economic Perspectives*, 11(1), 109–126.
- Banerjee, S., L. Dai, M. Humphrey-Jenner en V. Nanda (2020) Governance, board inattention, and the appointment of overconfident CEOs. *Journal of Banking & Finance*, 113, 105733.
- Barber, B.M. en T. Odean (2001) Boys will be boys: gender, overconfidence, and common stock investment. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(1), 261–292.
- Bazerman, M.H. (2014) *The power of noticing: what the best leaders see*. New York: Simon & Schuster.
- Bazerman, M.H. en M.B. Watkins (2008) *Predictable surprises*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Bazerman, M.H., G. Loewenstein en D.A. Moore (2002) Why good accountants do bad audits. *Harvard Business Review*, november.
- Brahmbhatt, M. (2005) *Avian and human pandemic influenza: economic and social impacts*. World Bank, november. Paper te vinden op worldbank.org.
- Burke, D.S. (2004) Ignoring deadly viruses. *The Wall Street Journal*, 26 januari.
- CPB (2020) *Risicorapportage financiële markten 2020: risico's en grote onzekerheden door coronacrisis*. CPB RRFM, juni.

Maart 2020

Elbourne, A., Y. Adema, L. Bettendorf et al. (2020) *Blijvende economische schade van de coronacrisis*. CPB Coronapublicatie, augustus.

Eurostat (2018) *Tourism statistics: EU and China*, februari. Statistiek te vinden op ec.europa.eu.

Fan, V.Y., D.T. Jamison en L.H. Summers (2018) Pandemic risk: how large are the expected losses? *Bulletin of the World Health Organization*, 96(2), 129–134.

FAO (2013) *World livestock 2013: changing disease landscapes*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Finucane, M.L., P. Slovic, C.K. Mertz et al. (2000) Gender, race, and perceived risk: the 'white male' effect. *Health, Risk & Society*, 2(2), 159–172.

Husby, T., L. Stoeldraijer en H. Visser (2020) *Oversterfte tijdens de corona-epidemie: toepassing van een dynamisch regressiemodel*. CBS Statistische Trends.

Janning, J. (2019) *Dutch courage: is the Netherlands overconfident in its EU influence?* European Council on Foreign Relations, 30 januari.

Lairson, D. (1997) Golden eggs and hyperbolic discounting. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(2), 443–477.

Larson, J.R. (1977) Evidence for a self-serving bias in the attribution of causality. *Journal of Personality*, 45(3), 430–441.

Lovallo, D. en D. Kahneman (2003) Delusions of success: how optimism undermines executives' decisions. *Harvard Business Review*, juli.

Makridakis, S. en A. Moleskis (2015) The costs and benefits of positive illusions. *Frontiers in Psychology*, 6(859), 1–11.

Malmendier, U. en G. Tate (2015) Behavioral CEOs: the role of managerial overconfidence. *The Journal of Economic Perspectives*, 29(4), 37–60.

Martens, P. (2015) *Globalisation, Food and Health: a Sustainable Future?* Nicolaas G. Pierson Foundation, Amsterdam.

Mazzoni, G. en M. Vannucci (2007) Hindsight bias, the misinformation effect, and false autobiographical memories. *Social Cognition*, 25(1), 203–220.

Otte, J., D. Roland-Holst, D. Pfeiffer, R. Soares-Magalhaes et al. (2007) *Industrial livestock production and global health risks*. Research Report Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, juni.

Postmes, T., L. Steg en K. Keizer (2009) Groepsnormen en gedrag: sturing door sociale identiteit en dialoog. In: W.L. Tienmeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press, hoofdstuk 7.

Prast, H. (2005) Psychology in financial markets. In: P. Wilmott (red.), *The Best of Wilmott 1: incorporating the quantitative finance review*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, hoofdstuk 4.

Prast, H. (2011) De vrije wil bestaat ... en zoekt hulp in de keuzehuishouding. *Idee*, 2011(1), 10–13. Mr. Hans van Mierlo Stichting.

Prast, H. (2017) *Psychology of Pension Behavior*, Netspar Brief 10.

Quammen, D. (2013) *Spillover: animal infections and the new human pandemic*. Londen: Vintage Books.

Redelmeier, D. en E. Shafir (1995) Medical decision making in situations that offer multiple alternatives. *The Journal of the American Medical Association (JAMA)*, 273(4), 302–305.

Reuben, E., P. Rey-Biel, P. Sapienza en L. Zingales (2012) The emergence of male leadership in competitive environments. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 83(1), 111–117.

RIVM (2020) *Crisisbestrijding infectieziekten*. Publicatie te vinden op www.rivm.nl.

Samuelson, W. en R. Zeckhauser (1988) Status quo bias in decision-making. *Journal of Risk and Uncertainty*, 1(1), 7–59.

Skipr (2010) 'Klink versilde miljoenen aan vaccins Mexicaanse griep'. Artikel op www.skipr.nl, 10 mei.

Swaan, C.M. en A.Timen (2010) Outbreakmanagement in Nederland. *Bijblijven*, 26, 14–21. Te vinden op link.springer.com.

Taleb, N.N. (2007) *The black swan: the impact of the highly improbable*. New York: Random House.

Taleb, N.N. en M. Spitznagel (2020) Corporate socialism: the government is bailing out investors and managers, not you. Artikel op medium.com, 26 maart.

Taylor, S.E. en J.D. Brown (1988) Illusion and well-being: a social psychological perspective on mental health. *Psychological Bulletin*, 103(2), 193–210.

Timmermans, M. (2020) 'Zelfs in het zwarte scenario verwacht ik geen Italiaanse toestanden'. Artikel op www.observantonline.nl, 1 april.

Wolfe, N. (2011) *The viral storm: the dawn of a new pandemic age*. New York: Macmillan.

Wolfe, N.D., P. Daszak, A.M. Kilpatrick en D.S. Burke (2005) Bushmeat hunting, deforestation, and prediction of zoonotic disease. *Emerging Infectious Diseases*, 11(12), 1822–1827. Te vinden op wwwnc.cdc.gov.

- 5 Het RIVM ziet geen aanleiding om grote evenementen te verbieden. "We hebben in Nederland alleen individuele besmettingsgevallen die bijna allemaal herleidbaar zijn, bijvoorbeeld naar Noord-Italië."
Positieve illusie: Andere landen hebben wél evenementen verboden; hoe weet het RIVM zo zeker dat alle gevallen op de radar zijn?
- 8 Lockdown in Noord-Italië. Iedereen moet binnen blijven tenzij er aantoonbaar zwaarwegende redenen zijn. Verplaatsing buiten de eigen gemeente is verboden.
- 10 Lockdown in heel Italië. Het RIVM noemt de situatie in Brabant uniek. "Ze hebben daar ook gewoon pech gehad. Brabant was [vanwege de vakantiespreiding] een van de laatste regio's die op vakantie ging. Dat zie je terug."
Self-serving bias: Toeschrijven aan pech.
Confirmation bias: Het RIVM had het coronagevaar eerder niet onderkend.
Positieve illusie: Waarom zou het virus zich niet buiten Brabant kunnen verspreiden?
- 12 Eerste Nederlandse maatregel om de verspreiding van COVID-19 tegen te gaan: bijeenkomsten van meer dan 100 personen worden verboden.
- 13 RIVM: Iemand die nog niet ziek is of die nog niet hoest of niest, zal het virus niet verspreiden.
- 14 De directeur Publieke Gezondheid van de GGD zegt dat het coronavirus nauwelijks voorkomt, noemt de kans op besmetting verwaarloosbaar klein, stelt dat Nederlanders meer geneigd zijn om zich vrijwillig aan adviezen te houden dan Italianen, en dat hygiëne in Nederland bovenaan staat.
Positieve illusie en availability heuristic: Het virus kwam (anders dan SARS of MERS) veel voor, en de kans op besmetting was aanzienlijk.
Confirmation bias: Eerder was het gevaar niet onderkend door de GGD.
Self-serving bias: Wie geen dwang wil toepassen, zal graag geloven dat mensen zich aan adviezen houden. Nederlanders zijn volgens Gallup wat betreft handen wassen juist het minst hygiënisch van Europa. Italianen zijn juist heel voorzichtig en gedisciplineerd als het om hun gezondheid gaat.
- 15 Tweede maatregel om de verspreiding van COVID-19 tegen te gaan: scholen, kinderdagverblijven, sportclubs en horeca moeten per direct sluiten. Er zijn 1.135 geregistreerde besmettingen.
- 21 Het RIVM meldt in totaal 136 coronadoden.
- 23 "Intelligente lockdown."
- 31 Het RIVM meldt in totaal 1.039 coronadoden en 12.595 geregistreerde besmettingen.

COVID-19 treft Caribische deel Koninkrijk hard

De economieën van Curaçao, Aruba en Sint Maarten lijken harder te worden getroffen door de coronacrisis dan andere Caribische landen. De open economieën van de drie landen in het Caribische deel van het Koninkrijk spelen hierbij een rol.

IN HET KORT

- Het Internationaal Monetair Fonds raamt voor de drie landen twee keer zo hoge krimpcijfers als het Caribische gemiddelde.
- Een succesvol herstel van het toerisme als economische pijler vereist een heroriëntatie en een grotere rol voor de overheid.

KOERT VAN BUIREN

Partner bij Economisch Bureau Amsterdam en docent aan de Universiteit van Amsterdam

Het Caribische deel van het Koninkrijk wordt hard geraakt door de coronacrisis. Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn, net als veel andere Caribische landen, afhankelijk van het toerisme, dat in de eerste maanden van de coronacrisis vrijwel volledig tot stilstand kwam, en nu slechts langzaam weer op gang komt. Van toerisme afhankelijke economieën worden wereldwijd het hardst getroffen door de pandemie, en de verwachting is dat de effecten voor deze economieën dan ook langer zullen doorwerken. Zo gaan recente prognoses ervan uit dat het toerisme op zijn vroegst in 2023 terug zal zijn op het niveau van 2019 (IMF, 2020). Maar er wordt ook wel gesproken over een nog langere herstelperiode, zelfs tot 2024–2026 (McKinsey, 2020).

De krimp van het reële bruto binnenlands product (bbp) van Curaçao, Aruba en Sint Maarten wordt voor 2020 door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) geraamd op respectievelijk 23, 20 en 25 procent. Opvallend is dat Curaçao, Aruba en Sint Maarten door de coronacrisis aanzienlijk harder getroffen worden dan andere Caribische landen (figuur 1). Dat komt omdat zij opener, en meer op handel en toerisme georiënteerde economieën hebben dan de meeste andere Caribische gebieden (figuur 2).

Noodsteun

De coronacrisis komt bovenop de stille crisis die zich het afgelopen decennium in de Caribische regio heeft voltrokken (Van Buiren en Gerritsen, 2020). Ook Curaçao, Aruba en Sint Maarten bevonden zich in een ongunstige economische positie toen de huidige crisis zich aandeede. De Curaçaose economie kromp de afgelopen jaren vanwege de aanhoudende crisis in Venezuela en de aflopende olieraffinage, met hoge en oplopende werkloosheid tot gevolg. De staatsschuld van Aruba verdubbelde in tien jaar tijd door

achterblijvende economische groei en het expansief budgettair beleid van de vorige regering. Sint Maarten stond bij aanvang van de coronacrisis nog maar aan het begin van het herstel van de schade die de orkanen Maria en Irma in 2017 aanrichtten. De drie landen werden ieder in hun verzwakte economische posities getroffen door de coronacrisis.

Aanpak van de coronacrisis

De meeste autonome landen in de Caribische regio ontvangen financiële noodsteun van het IMF, gericht op het voorkomen van betalingsbalansproblemen als gevolg van de coronacrisis. Deze steun werkt als katalysator voor de additionele steun van de Wereldbank, de Interamerican Development Bank (IDB), de Development Bank for Latin America (CAF), en de donoren en ontwikkelingsorganisaties.

Curaçao, Aruba en Sint Maarten ontvangen vanwege hun constitutionele status geen financiële steun van het IMF. Zij krijgen wel liquiditeitssteun van Nederland in de vorm van leningen. Met deze steun financieren de drie landen noodsteunmaatregelen, onder meer gericht op behoud van werkgelegenheid, worden de financiële tekorten gedekt en houdt men de deviezenvoorraad op peil. Voor de langere termijn zijn met Nederland financiële en economische hervormingsprogramma's (landspakketten) overeengekomen die de komende jaren met steun van Nederland zullen worden uitgevoerd.

De maatregelen die andere Caribische landen nemen zijn breder georiënteerd dan baanbehoud, en meer gericht op inkomenssteun aan huishoudens. Daarbij is er in het bijzonder aandacht voor arbeiders in de informele sector, die in de Caribische landen doorgaans omvangrijk is. Tevens wordt er inkomenssteun verleend aan kwetsbare groepen zoals ouderen en arbeidsongeschikten. Deze groepen zijn vaak financieel afhankelijk van familie. Ook Curaçao, Aruba en Sint Maarten zouden hier meer aandacht aan kunnen geven.

Daarnaast zijn er economische hervormingen nodig. Deze zijn essentieel voor het economisch herstel en voor structurele weerbaarheid. Reeds voor de coronacrisis hebben verschillende Caribische landen hervormingen doorgevoerd, of zijn hiermee begonnen. Zo heeft Jamaica met steun van het IMF een financieel en economisch hervormingsprogramma afgerond. Hierdoor is het land in staat geweest de overheidsschuld te reduceren, de nodige buffers op te bouwen die ingezet kunnen worden om de crisis te bestrijden, en is het land nu economisch veerkrachtig, wat zal helpen om versneld uit de huidige crisis te komen. Barbados is gestart met hervorming van de publieke sector en

van overheidsbedrijven, maar in het ondernemersklimaat bestaat er nog veel ruimte voor verbetering. Met het versnellen van de structurele hervormingen tracht het land het herstel uit de coronacrisis te bespoedigen.

Economische en financiële hervormingen zijn ook nodig op Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Voor de hervorming van de arbeidsmarkt, het ondernemersklimaat, de zorg en de publieke sector is het evident wat er gebeuren moet. De voortvarendheid waarmee de hervormingen worden geïmplementeerd, zal bepalend zijn voor de kracht van het herstel.

Heroriëntatie toerismebeleid

Onzeker is of de coronacrisis voor een permanente schok in het toerisme zorgt, en hoe de pandemie het toerisme in de Caribische regio op de lange termijn zal gaan vormen. Ook zal het tempo waarmee het toerisme zich herstelt sterk verschillen tussen de toerisme-afhankelijke economieën, zelfs tussen Curaçao, Aruba en Sint Maarten, omdat ze afhankelijk zijn van uiteenlopende toeristische herkomstmarkten, zoals Europa en de VS.

Verscheidende van het toerisme afhankelijke landen ontwikkelen strategieën om zich aan te passen aan het 'nieuwe normaal'. Strategieën zijn gericht op vier zaken: op het vergroten van (het gevoel van) gezondheidsveiligheid van reizigers en toeristen, op het bevorderen van binnenlands toerisme, op het verbeteren van de toegang voor toeristen tot de lokale gezondheidszorg, en op nieuwe financieringsvormen – zoals overheidsgesteunde equity-fondsen voor de toeristische sector (McKinsey, 2020) – ter vervanging van de bestaande, kostbare noodsteunmaatregelen.

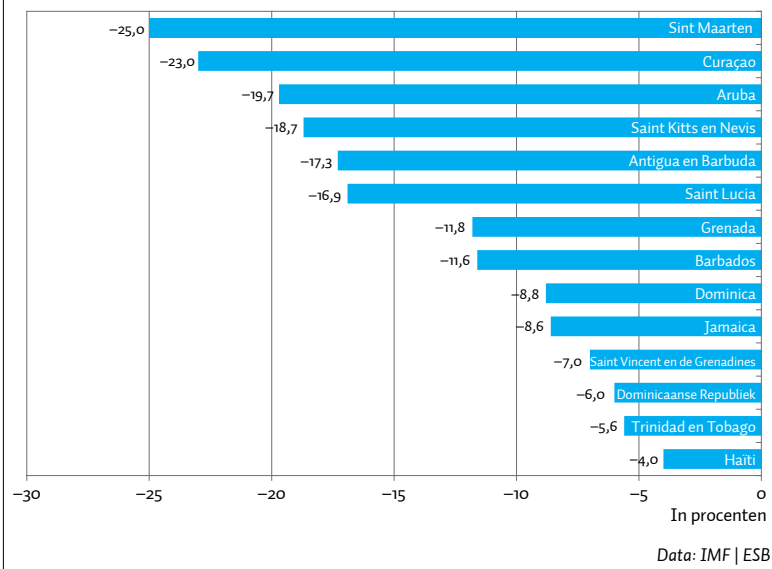
Corona verandert de rol van de overheid bij de ontwikkeling van het toerisme. De sector is traditioneel gefragmenteerd, en kent een beperkte rol voor de overheid die veelal gericht is op marketing en promotie. De succesvolle ontwikkeling van het toerisme na de pandemie vereist een sterkere coördinatie tussen de overheidsdiensten die verantwoordelijk zijn voor transport, toerisme en gezondheidszorg enerzijds, en anderzijds de toeristische sector. Hierbij dient er meer aandacht te zijn voor veiligheid en gezondheid. Bij een trager en langduriger herstel van het toerisme zal de overheid moeten zoeken naar alternatieven voor de huidige, kostbare noodsteunmaatregelen.

Conclusies

Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn hard geraakt door de coronacrisis. Om de gevolgen van de coronacrisis te kunnen bestrijden, zijn zij, zoals vrijwel alle Caribische landen, afhankelijk van buitenlandse hulp en financiering – niet in de laatste plaats vanwege de stille crisis die zich het afgelopen decennium in de regio heeft voltrokken. Herstel van het toerisme, de kurk waarop de economie van veel Caribische landen drijft, vergt nieuwe strategieën en een sterkere coördinerende rol voor de overheid.

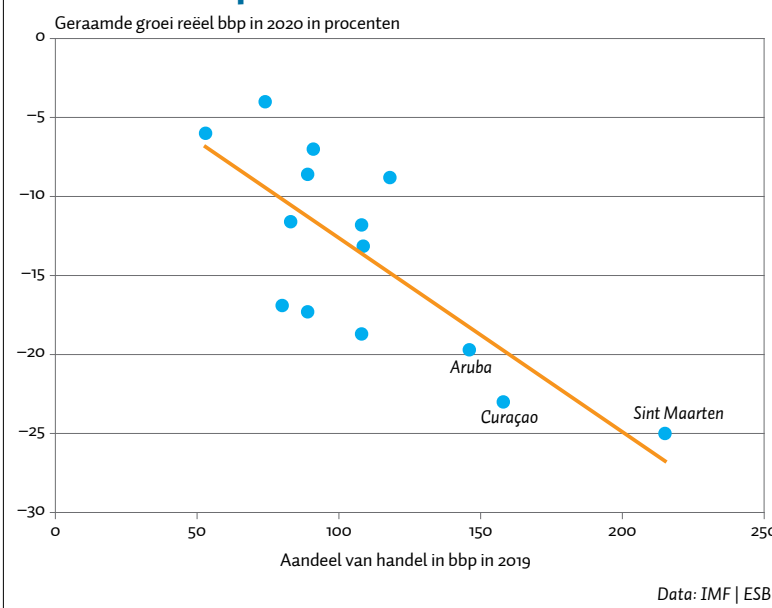
Geraamde groei van het bruto binnenlands product van Caribische landen in 2020

FIGUUR 1



Hoe opener de economie, hoe groter de economische impact van de coronacrisis

FIGUUR 2



Literatuur

Buiren, K.H.S. van, en M. Gerritsen (2020) *Kleine eilanden, grote uitdagingen: het Caribisch deel van het Koninkrijk in regionaal perspectief: prestaties, kansen en oplossingen*. Rapport Economisch Bureau Amsterdam, mei. Te vinden op www.tweedekamer.nl.

IMF (2020) *Wish you were here: impact of the pandemic on tourism*. IMF Finance and Development.

McKinsey (2020) *Reimagining the \$9 trillion tourism economy: what will it take?* McKinsey Artikel, 5 augustus.

Maak van uitzendbureaus poortwachters die de flexibilisering inperken

Na jaren van een explosieve groei in flexibele contracten legt de coronacrisis de kwetsbaarheid van flexibele werknemers bijzonder goed bloot. Eerder getroffen maatregelen om de onzekerheid van werk en inkomen terug te dringen helpen niet, en het effect van nieuwe voorstellen kan betwijfeld worden. Wat is er nodig om wel succes te boeken?

IN HET KORT

- Machtsverschillen tussen werkgevers en vakbeweging zijn verantwoordelijk voor het enorme Nederlandse flexprobleem.
- De wettelijke inperking van flexibele contracten, voorgesteld door de commissie-Borstlap, is zeker wenselijk maar onvoldoende.
- Institutionele kanalisering via uitzendbureaus, als poortwachters van al het tijdelijke werk, biedt een onmisbare aanvulling.

WIEMER SALVERDA

Emeritus hoogleraar
aan de Universiteit
van Amsterdam

De *Flexiwork* heeft zich vastgebeten in het vaste arbeidscontract als in een vette kip, en de flexibele arbeidscontracten zijn de afgelopen jaren alle kanten op gestoven (Salverda, 2020). Nu treft de coronacrisis de flexibele arbeid in het hart. Werknemers met een tijdelijk contract staan vooraan in de rij om te worden ontslagen (Boerdam, 2020). In het tweede kwartaal is hun aantal teruggevallen naar dat van zes jaar geleden, gelijk verdeeld over mannen en vrouwen, volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Het voordeel van flexibele banen lijkt voornamelijk beperkt te zijn tot een kosten- en risicoreductie voor individuele werkgevers (CPB, 2016). Het voordeel voor de economie als geheel is twijfelachtig. Per saldo blijven de werkgelegenheids groei en productiviteitsontwikkeling in Nederland internationaal gezien achter (Salverda, 2020; OESO, 2019). Inmiddels wordt de mening breed gedeeld dat de massale flexibiliteit voor werknemers hun carrièreperspectief en hun inkomensverwachtingen ondermijnt, en samengaat met een verminderde bereidheid van werkgevers om te investeren in personeel.

De vraag is allang niet meer óf er wat aan gedaan moet worden, maar hóe. Op die laatste vraag heeft Haags beleid (minister Asscher in 2015; minister Koolmees in 2019) nog geen bevredigend antwoord gevonden. Nieu-

we beleidsvoorstellen van de commissie-Borstlap (CRW, 2020) of van het Platform Toekomst van de Arbeid (2020), doen dat op de voorhand niet beter. De probleemanalyse verdient verbreding en het beleid een sterkere institutionalisering dan alleen het afkondigen van nieuwe wetsbepalingen. Ik bespreek hier daarom twee vragen: Hoe heeft het zover kunnen komen, en wat is eraan te doen?

Juridische ruimte voor werkgeversmacht

Werkgevers en vakbonden staan aan de wieg van het probleem. Met het *Flexicurity*-akkoord van 1996 hebben de sociale partners letterlijk de juridische basis geformuleerd voor een onstuimige groei van flexibele contracten. Uitzendwerk vormde het belangrijkste doelwit van dat akkoord, gemotiveerd door de verdubbeling van twee naar vier procent van alle werknemers in de eerste helft van de jaren negentig.

Wat betreft de (relatieve) omvang en regulering van uitzendwerk lijkt het akkoord succesvol te zijn. Het heeft geleid tot de invoering van cao's voor de toen nog ongereguleerde uitzendsector. Samen met de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), van 1998, hebben die cao's de groei van uitzendwerk institutioneel getemd en van zowel de intermediairs als de inlenende bedrijven aansprakelijke actoren gemaakt op de arbeidsmarkt. Dat verleent individuele werknemers een (beperkte) bescherming tegenover het uitzendbureau en de *inlener*, die volledig ontbreekt bij individuele tijdelijke contracten. Deze veranderde verhoudingen hebben er geleidelijk in geresulteerd dat het georganiseerde uitzendwezen nu zowel een betere argumentatie heeft van de eigen maatschappelijke betekenis als een groeiende zelfregulering kent (ABU, 2019; SEO, 2019). Niettemin blijft er nog veel te wensen over in de uitzendsector. Niet alle uitzendbureaus zijn bepaald brave broeders, zoals de commissie-Borstlap goed laat zien (CRW, 2020; Woutersen, 2019; NRC, 2020).

Echter, het Flexicurity-akkoord heeft tegelijk ook de juridische ruimte geschapen die massaal door werkgevers is aangewend om de individuele flexibele contracten te sluiten. Deze individuele contracten schragen de explosieve groei van de flexibele arbeid in ons land, en laten de relatief stabiele uitzendontwikkeling ver achter zich (Salverda, 2020). Decentraal lijken werkgevers zich moreel niet gebonden te voelen aan de centraal uitgesproken wens om "niet door te slaan naar een *hire and fire*-systeem" (StvdA,

1996). De centrale werkgeversorganisaties hebben hun achterban daar niet op aangesproken, en overleg met de vakbeweging heeft dit evenmin – individueel, sectoraal noch nationaal – recht kunnen trekken.

Onmacht vakbond

Op individueel, sectoraal én nationaal niveau trekt de vakbeweging aan het kortste eind. Ze ontbeert in de individuele bedrijven de aanwezigheid op de werkvloer die vereist is om te controleren of werkgevers handelen in lijn met het Flexicurity-akkoord.

Op sectoraal niveau vinden weliswaar de belangrijkste cao-onderhandelingen plaats, maar die lossen het probleem niet op. In tegenstelling tot de individuele contracten bestaat er voor cao's een zekere juridische ruimte om van de nationale arbeidswetgeving af te wijken (het beginsel van "driekwart dwingend recht", zie BiZa (2020)). Die ruimte wordt in veel cao's benut om, ten koste van de flexibele arbeid, het verschil tussen flexibele en vaste contracten aan te scherpen in plaats van dit te verzachten (EC, 2006; SZW, 2012; 2013). Dit in weerwil van de EU-richtlijn 1999/70, die discriminatie tussen vaste en tijdelijke contracten verbiedt (Salverda, 2019). Cao's maken niet het verschil. Flexibele contracten vallen in 72 procent van de gevallen onder een cao, net zo vaak als vaste contracten (CBS, 2019).

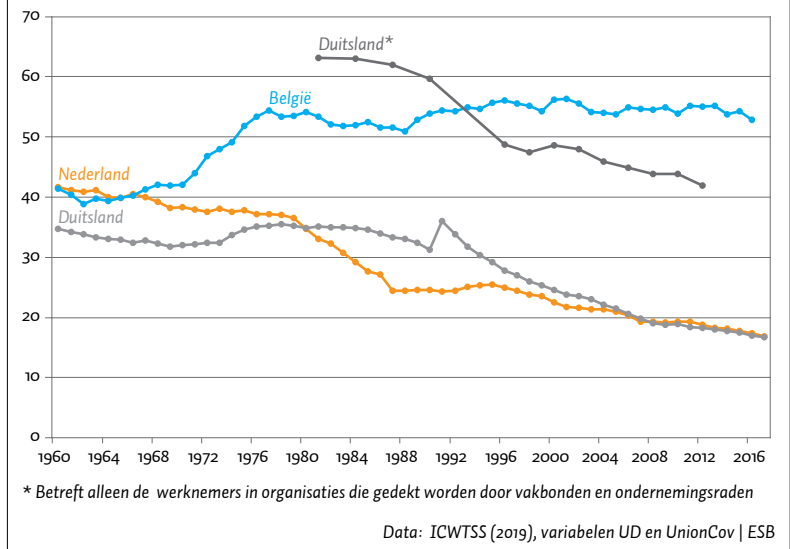
Op nationaal niveau, tot slot, overleggen werkgeversorganisaties en vakcentrales in de Stichting van de Arbeid. Daar heeft de vakbeweging bij werkgevers geen enkel gehoor gevonden voor de aanpassingen die zij voorstelde in/bij de evaluatie ten behoeve van de Europese Commissie van de implementatie van EU-richtlijn 2008/104 – die gelijke behandeling van uitzendkrachten in gebruikmakende bedrijven voorschrijft (StvdA, 2011; EC, 2014). De vakbeweging streeft wel naar verbetering, maar slaagt er niet in om die er ook door te krijgen.

Deze drie uitkomsten – grootscheepse individuele groei, averechtse sectorale cao's en ineffectieve nationale evaluatie – lijken vooral te verklaren vanuit de verzwakking van de Nederlandse vakbeweging. Haar organisatiegraad – het percentage vakbondsleden onder werknemers – is in twee fasen sterk afgekald: eerst is die van 37 procent in 1979 snel omlaag gegaan naar 24 procent in 1987, en later langzamer gedaald tot 17 procent in 2017 (figuur 1).

Deze lage organisatiegraad maakt een economiebrede aanwezigheid van de vakbeweging op de werkvloer onmogelijk, en daarmee ook de controle van werkgevers over het decentraal handelen. Daarbij komt dat het niet de vakbonden zijn, maar de werkgevers, die voldoende werknemers 'organiseren', opdat de onderhandelende partijen het minimale percentage van alle werknemers in de sector vertegenwoordigen dat vereist is om een cao algemeen verbindend te kunnen verklaren voor alle partijen binnen een sector (het "meerderheidsvereiste", zie SZW (2020)).

Natuurlijk verminderen de geslonken aantallen en de afwezigheid op de werkvloer ook de overtuigingskracht en actiemogelijkheden van de vakbeweging bij cao-onderhandelingen. Cao's vormen dan ook geen instrument dat zwakte op de bedrijfsvloer zou kunnen compenseren. Dit gebrek aan overtuigingskracht en actiemogelijkheden zijn de belangrijkste redenen waarom veel werkenden niet op

Percentage vakbondsleden onder werknemers, 1960–2017 FIGUUR 1



eigen kracht adequate arbeidsvoorwaarden bij de werkgever kunnen bedingen. Op dat probleem wijst de commissie-Borstlap meteen in het begin van haar discussienota van juni 2019 (CRW, 2019). Het Platform Toekomst van de Arbeid, waarin werkgevers deelnemen, doet er echter het zwijgen toe.

Hoe anders is de situatie in onze beide buurlanden, waar over dezelfde jaren de flexibele arbeid niet of nauwelijks is gegroeid (Salverda, 2020). In België kent de vakbeweging een organisatiegraad van meer dan vijftig procent (figuur 1). Die hoge graad geldt ook voor vrouwen, wat bijdraagt aan de economiebrede spreiding van de vakbeweging (Salverda, 2019). Deze hoge organisatiegraad maakt een duidelijke aanwezigheid op de werkvloer mogelijk. Die is bovendien institutioneel verankerd in tal van overlegcomités op bedrijfs- en bedrijfstakniveau, die vervolgens in directe relatie staan tot het nationale overleg van werkgevers en vakbeweging (Marx, 2019).

In Duitsland is weliswaar de organisatiegraad van vakbonden bijna parallel gedaald aan die in Nederland, maar tegelijkertijd bestaat er daar op bedrijfsniveau een aanzienlijke infrastructuur van medezeggenschap door bonden en ondernemingsraden, die meer dan veertig procent van alle werknemers omvat (in figuur 1 aangegeven als Duitsland*). In zowel België als Duitsland heeft deze tegenmacht verhindert dat werkgevers, zoals in ons land, onbelemmerd kunnen snoepen uit de honingpot van de flexibele contracten.

Oplossing ligt bij de overheid

Als individuele werkgevers hun gedrag niet uit zichzelf of in overleg met de andere partij weten te reguleren, dan resteren er alleen wettelijke maatregelen. Als in sectorale cao-onderhandelingen de juridische vrijheid wordt gebruikt om de positie van flexibele werknemers verder te verzwakken, dan moeten ze wettelijk ingeperkt worden. En als twee overlegpartners het nationaal niet eens worden, dan moet een derde partij het voortouw nemen.

Het idee van een sociale dialoog – in ons geval het poldermodel – is mooi, maar het ligt voor de hand dat de uitkomst daarvan zo zwak is als de zwakste partij: de vakbeweging dus. Alleen de overheid kan hiervoor compensatie bieden, mits ze de situatie van enige afstand beschouwt. De overheid heeft overigens vaker ingegrepen, bijvoorbeeld bij de jaarlijkse aanpassing (1965–1968) van het door sociale partners zelf ingevoerde minimumloon en bij de invoering van het wettelijk minimumloon zelf (1969) (De Beer et al., 2017), of bij de individuele waardeoverdracht tussen pensioenfondsen van opgebouwde rechten (1994).

Alleen de overheid kan de groei van flexibele contracten inperken

In 2015 perkte de nieuwe Wet werk en zekerheid (WWZ) de maximale duur iets in van de opeenvolgende tijdelijke contracten en de juridische ruimte voor cao's (Salverda, 2019). Dit heeft echter geen merkbaar effect gesorteerd op de groei van flexibele contracten (Salverda, 2020). Het nieuwe kabinet heeft de inperking van de maximale duur deels teruggedraaid met de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) van 1 januari 2020. Tegelijkertijd maakte deze wet de flexibele contracten kostbaarder voor de werkgever en gaf het oproepkrachten meer uitzicht op vaste uren, maar het vergemakkelijkte ook ontslag uit vaste dienst via een cumulatiegroond.

Een fundamentele aanpak van het onbeheersbaar geworden probleem van de individuele flex wordt hiermee echter niet geboden. De WAB maakte ook een pas op de plaats in afwachting van advies over een structurele oplossing door de commissie-Borstlap (CRW, 2020). Dat advies bevat een uitgebreide analyse van de bestaande flexibele arbeid met vele rake observaties, zoals over het gebrek aan inkomenszekerheid voor flexwerkers, en hun risico om in tijdelijk werk gevangen te raken.

De fundamentele stelling van de commissie-Borstlap is dat flexibele contracten veelal voor structureel werk worden ingezet, en dat hun grote rol een bredere economische bedreiging vormt dan alleen voor de betrokken werknemers. De commissie wijst daarbij op de negatieve gevolgen voor innovatie, scholing en arbeidsproductiviteit.

De commissie stelt daarom een drastische reductie voor van de vele individuele contractvormen, tot min of meer één enkele tijdelijke arbeidsovereenkomst ('bepaalde tijd'). Deze moet door de werkgever gerechtvaardigd worden middels het feit dat het betrokken werk tijdelijk van aard is. Tegelijk noemt de commissie die voorwaarde echter een onhaalbaar ideaal, omdat die juridisch niet dichtgetimmerd kan worden. In plaats daarvan stelt ze dat deze voorwaarde gerealiseerd kan worden onder druk van de hogere

kosten die de WAB nu aan de werkgever oplegt bij tijdelijke contracten (eventueel nog te verhogen met een flex-toeslag op het loon), en door het verlagen van de maximale ketenduur tot twee jaar, zoals eerder vastgelegd in de WWZ.

Het effect van de pas onlangs verhoogde kosten moet echter nog blijken, evenals trouwens de rechtvaardiging ervan in de vorm van een hogere WW-premie (waarschijnlijk hebben tijdelijk werkenden maar weinig WW-rechten). Werkgevers zullen deze kosten ook afwegen tegen mogelijke besparingen elders, bijvoorbeeld door een lagere personeels-*turnover*, of tegen extra inkomen uit prijsverhogingen die mogelijk vergemakkelijkt worden omdat de verandering alle betrokken werkgevers tegelijkertijd treft. Het commissievoorstel draait dan de facto uit op handhaving van de bestaande situatie, met de tijdelijke arbeidsovereenkomst als verzamelpotje van alle afgeschafte contractvormen.

Flex institutioneel kanaliseren

De commissie-Borstlap heeft het vast bij het rechte eind dat de eis om tijdelijke contracten alleen in te zetten bij tijdelijk werk juridisch slecht geoperationaliseerd zal kunnen worden. Maar het alternatief om langs institutionele weg te waarborgen wat juridisch niet mogelijk is, ontgaat haar helaas.

De commissie stelt voor om de voorwaarden voor uitzendwerk strenger te maken en in te perken tot niet meer dan een half jaar, waarin de bestaande, gemakkelijkere ontslagmogelijkheden gehandhaafd blijven. Vervolgens komt de werknemer in vaste dienst van het uitzendbureau, waarbij het werk voor de inlener ook kan worden voortgezet. Ook hierbij doet de commissie behartigenswaardige aanbevelingen: de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten moeten van meet af aan en in alle opzichten vergelijkbaar zijn met die van andere werknemers op de werkplek, cao-bepalingen mogen niet langer afbreuk doen aan de uniforme wettelijke standaard, en uitzendbureaus moeten worden gecontroleerd op naleving van de regels. Deze aandacht is volledig terecht omdat, van alle flexwerkers, uitzendkrachten het minst tevreden zijn over hun positie (CBS, 2017).

Wat de commissie echter over het hoofd ziet, is dat als uitzendbureaus eenmaal aan al deze voorwaarden voldaan hebben, hun ervaring juist goed van pas komt om te kunnen beoordelen of de werkzaamheden die een werkgever aanbiedt inderdaad van tijdelijke aard zijn. Het betekent mijns inziens dat uitzendbureaus juist het institutionele kanaal kunnen bieden om de tijdelijkheid van het werk te waarborgen, wat langs juridische weg niet mogelijk is.

Mijn voorstel is dat al het tijdelijke werk via uitzendwerk wordt gerealiseerd. Dan vervalt de individuele tijdelijke arbeidsovereenkomst met alle juridische onzekerheid van dien. Voortaan lenen bedrijven tijdelijke werkkrachten uitsluitend in via uitzendbureaus, en alleen die laatste mogen met individuen nog flexibele contracten afsluiten (afgezien van tijdelijke dienst met uitzicht op vaste). De door de commissie voorgestelde stap naar vaste dienst na zes maanden zal de uitzendbureaus motiveren om uitzendkrachten zo veel mogelijk in vaste dienst van de inleners te laten treden. Omgekeerd zullen de inleners een nieuwe afweging maken tussen een vaste aanstelling en de hogere kosten van inhuur als uitzendkracht, vanwege de verplichte

gelijke beloning plus een flex-toeslag en dan nog de marge van het uitzendbureau.

De uitzendbureaus worden op hun vingers gekeken of ze conform de wet hun uitzendkrachten na verloop van tijd zelf in vaste dienst nemen. De toezichtfunctie van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi; hoofdstuk 4) verdient daartoe versterking, en verzelfstandiging buiten het ambtelijk apparaat.

Samen genomen verdwijnt met deze aanpak het enorme aantal individuele flexibele contracten en wordt tegelijk onnodige groei van de uitzendsector voorkomen. Werkgevers houden de flexibiliteit die de productie vereist, maar moeten die afwegen tegen de hogere kosten; werknemers worden verzekerd van een vast contract na een half jaar, hetzij bij het uitzendbureau hetzij bij de inlener.

De flexibiliteit die een klein deel van de flexibele contractanten wenst (CBS, 2017) wordt verwezenlijkt door een vast contract met het uitzendbureau waarbij hun wensen in principe leidend zijn.

Conclusie

Het zou mogelijk moeten zijn om de Flexwolf diervriendelijk te temmen! De, sinds het Flexicurity-akkoord van 1996, gematigde ontwikkeling van uitzendwerk geeft aan dat een institutionele flexwerkkanalisering mogelijk is, gebaseerd op marktwerking onder condities. Er hoeft wettelijk maar weinig te veranderen opdat de hele economie van de flexibele contractering in ons land verandert: het recht om tijdelijke arbeidsovereenkomsten af te sluiten wordt uitsluitend aan uitzendbureaus voorbehouden (afgezien van de tijdelijke aanstelling met uitzicht op een vast contract).

Analoog aan de Wet verbetering poortwachter die indertijd de instroom in de arbeidsongeschiktheid indamde, worden uitzendbureaus de poortwachters voor al het tijdelijke werk, en vervallen de individuele flexibele contracten tussen werkgever en werknemer. Dit zou een belangrijke stap betekenen ter verwerkelijking van de Europese Pijler van Sociale Rechten, die vergt dat “*arbeidsrelaties die leiden tot onzekere arbeidsomstandigheden worden voorkomen, onder meer door een verbod op misbruik van atypische arbeidsovereenkomsten*” (Beginsel 5) (Pijler, 2017) Het vormt voor de Nederlandse wetgever een dringende inspanningsverplichting tot minimalisering van de flexibele baan- en inkomensonzekerheid.

Uitbreiding van de rol van uitzendbureaus is geen panacee voor alle flexibiliteit. De groeiende rol van zzp'ers blijft hierbij buiten beschouwing (evenals overigens bij de commissie-Borstlap) omdat voor hen een ander soort arbeidscontractuele maatregelen vereist is dan voor werknemers. Natuurlijk is het denkbaar dat de restrictie van tijdelijk werk tot uitzendbureaus zal leiden tot een verdere groei van zzp'ers. Gehoopt mag worden dat het effect beperkt blijft wanneer, conform de voorstellen van de commissie-Borstlap, de zzp'ers en werknemers fiscaal gelijk behandeld worden en de verbeterde beloning uitzendwerk aantrekkelijker zal maken.

Literatuur

- ABU (2019) *De waarde van uitzendwerk*. Algemene Bond Uitzendondernemingen, factsheet, december.
- Beer, P. de, W. Been en W. Salverda (2017) *The interplay between the minimum wage and collective bargaining in the Netherlands*. AIAS Working Paper, 173. Te vinden op dare.uva.nl.
- BiZa (2020) *Mogelijkheden tot het maken van afwijkende afspraken*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Te vinden op www.wnra.nl.
- Boerdam, A. (2020) *Coronacrisis: toename WW vooral vanuit flexibele contracten*. UWV Arbeidsmarktinformatie, 6 augustus.
- CBS (2017) *Zelfstandigen meest tevreden, uitzendkrachten minst*. CBS Publicatie, 24 oktober.
- CBS (2019) *Uurlonen, 2006–2018*. CBS Statistiek, 15 juli.
- CPB (2016) *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*. CPB Policy Brief, 2016/14.
- CRW (2019) *In wat voor land willen wij werken?* Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap), Discussienota en OESO-rapportage, 20 juni. Te vinden op reguleringvanwerk.archiefweb.eu.
- CRW (2020) *In wat voor land willen wij werken?* Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap), Eindrapport, 23 januari. Te vinden op reguleringvanwerk.archiefweb.eu.
- EC (2006) *Report by the Commission services on the implementation of Council Directive 1999/70/EC of June 1999 concerning the Framework Agreement on Fixed-term Work concluded by ETUC, UNICE and CEEP (EU-15)*. Europese Commissie, Working Paper, SEC(2006)1074. Te vinden op www.eumonitor.eu.
- EC (2014) *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de toepassing van Richtlijn 2008/104/EG betreffende uitzendarbeid: SWD(2014) 108 final*. Europese Commissie. Te vinden op op.europa.eu.
- ICWTSS (2019) *Data base on institutional characteristics of trade unions, wage setting, state intervention and social pacts, 1960–2018*. Te vinden op aias.s3.eu-central-1.amazonaws.com.
- Marx, I. (2019) *Belgium: is strong social concertation a driver of upward social convergence?* In: D. Vaughan-Whitehead (red.), *Towards convergence in Europe: institutions, labour and industrial relations*. Cheltenham: Edward Elgar, hoofdstuk 3.
- NRC (2020) *Gebrekkige controle van bedrijven op uitzendkrachten*. NRC, 3 augustus.
- OESO (2019) *OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work*. OESO, Parijs.
- Pijler (2017) *Europese Pijler van Sociale Rechten*. Te vinden op ec.europa.eu.
- Platform Toekomst van de Arbeid (2020) *Investeren in mensen: bouwstenen van een regeerakkoord over werken, leren en verzekeren*. De Argumentenfabriek. Te vinden op www.toekomstvanarbeid.nl.
- Salverda, W. (2019) *The Netherlands: from convergence to divergence in Europe? Social dialogue and industrial relations in the face of household labour supply*. In: D. Vaughan-Whitehead (red.), *Towards convergence in Europe: institutions, labour and industrial relations*. Cheltenham: Edward Elgar, hoofdstuk 8.
- Salverda, W. (2020) *De Flexwolf verslindt de Nederlandse arbeidsmarkt*. ESB, 105(4784), 178–181.
- SEO (2019) *De economische en maatschappelijke waarde van uitzendwerk*. SEO-rapport, 2019-31.
- StvdA (1996) *Nota 'Flexibiliteit en Zekerheid'*. Stichting van de Arbeid, publicatienr. 2/96.
- StvdA (2011) *Analyse van de Stichting van de Arbeid ten behoeve van de heroverweging met betrekking tot beperkingen en verbodsbepalingen op de inzet van uitzendarbeid in cao's*. Stichting van de Arbeid, 29 november.
- SZW (2012) *Voltijd- deeltijd en contracten voor bepaalde- en onbepaalde tijd 2011*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, november. Te vinden op www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl.
- SZW (2013) *Uitzendbepalingen in CAO's in 2013*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, oktober. Te vinden op www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl.
- SZW (2020) *Toetsingskader algemeenverbindendverklaring cao-bepalingen (AVV)*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Uitzendbepalingen in CAO's in 2013, te vinden op wetten.overheid.nl.
- Woutersen, E. (2019) *Uitgebuit: het verhaal van de Nederlandse werkvloer*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact.

Een plusklas voorkomt onderpresteren in het voortgezet onderwijs

Zeer slimme leerlingen presteren vaak onder op de middelbare school, bijvoorbeeld door verveling of omdat zij nooit hebben geleerd om te leren. Kan het onderpresteren worden tegengegaan door begaafde leerlingen in het basisonderwijs in deeltijd aangepast onderwijs aan te bieden, via plusklassen?

IN HET KORT

- Plusklassen worden op steeds meer basisscholen aangeboden om begaafde leerlingen maatwerk te bieden.
- Leerlingen met de hoogste Cito-scores halen vaker binnen zes jaar een vwo-diploma als zij op een school met plusklas zaten.

DJOERD DE GRAAF

Clusterhoofd Onderwijs bij SEO Economisch Onderzoek

TRUDIE SCHILS

Hoogleraar aan de Universiteit Maastricht

HENRI BUSSINK

Onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek

DESTIRÉE HOUKEMA

Directeur bij het National Talent Centre of the Netherlands

Het is in Nederland meermaals aangetoond dat (zeer) slimme kinderen onderpresteren. Zo halen leerlingen met de hoogste Cito-scores het vwo vaak niet in zes jaar (Onderwijsraad, 2007; Kuypers en Van der Werf, 2012). Dat is vervelend voor de leerling zelf, onwenselijk in het kader van kansengelijkheid en leidt verder tot maatschappelijke kosten. Om begaafde leerlingen maatwerk te kunnen bieden en zo onderpresteren tegen te gaan, wordt er op steeds meer basisscholen deeltijds peergroep-onderwijs ('plusklassen' of 'verrijkingsklassen') aangeboden. Bij leerlingen met kenmerken van begaafdheid is er – naast bovengemiddelde intellectuele capaciteiten – sprake van creërend denkvermogen en een sterke gedrevenheid (intrinsieke motivatie) bij wat hen interesseert.

Een plusklas biedt een uitdagend onderwijsprogramma dat doorgaans een aanvulling is op het onderwijs dat leerlingen in hun reguliere onderwijsomgeving krijgen. Er is bijvoorbeeld ruimte voor vreemde talen (zoals Spaans), filosofie en eigen projecten of onderzoek. Ook is er vaak aandacht voor het ontwikkelen van effectieve leerstrategieën en executieve vaardigheden (leren leren), een hogere orde van denkvaardigheden (leren denken) en voor de sociaal-emotionele ontwikkeling (leren leven). De literatuur wijst op de positieve effecten van peergroep-onderwijs op de schoolprestaties en de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen. Zie bijvoorbeeld de meta-analyses van Rogers (2007) en van Kim (2016) en empirische studies in verschil-

lende omgevingen en met verschillende groepen leerlingen van Delcourt et al. (2007), Gubbels et al. (2014) en Van der Meulen et al. (2014). De langetermijneffecten komen daarbij zelden aan de orde. In door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierd onderzoek hebben we naar de (langetermijn)voortgang in het voortgezet onderwijs in Nederland gekeken (zie ook Graaf et al., 2020).

Onderzoeksaanpak

De Inspectie van het Onderwijs liet in 2010 een eenmalig steekproefonderzoek onder basisscholen uitvoeren naar de onderwijsaanpassingen voor begaafde leerlingen (inclusief plusklassen) (Doolaard en Oudbier, 2010). Deze gegevens hebben we in ons onderzoek gekoppeld aan de CBS-microdata over de onderwijsloopbanen in het voortgezet onderwijs van leerlingen die rond de periode van het steekproefonderzoek in groep 8 zaten. Met deze dataset onderzoeken we of leerlingen, met een Cito-score van 549/550 die op een school met een plusklas hebben gezeten, vaker onvertaald het vwo halen. Dit zijn de leerlingen voor wie de plusklassen zijn bedoeld en die de grootste kans hebben om in een plusklas terecht te komen. We gebruiken voor onze analyse een logitmodel, waarmee we de kans schatten dat een leerling binnen de reguliere zes jaar een vwo-diploma behaalt. De CBS-gegevens maken het mogelijk om in het model allerhande controlevariabelen op te nemen. Ten eerste de leerlingkenmerken, zoals geslacht, leeftijd, migratieachtergrond, inkomen van de ouders en of de leerling woonachtig is in een zogeheten armoedeprobleemcumulatiegebied. Ten tweede de achtergrondkenmerken in het primair onderwijs, zoals denominatie van de school, regio, het aandeel 'gewichtenleerlingen' (leerlingen met laag tot zeer laag opgeleide ouders) en de schoolgrootte. Tot slot hebben we gecontroleerd voor soortgelijke achtergrondkenmerken in het voortgezet onderwijs. Op vrijwel al deze achtergrondkenmerken verschillen de leerlingen met de hoogste Cito-scores die op een school met een plusklas zaten overigens nauwelijks van degenen die naar een school zonder een plusklas zijn geweest.

Resultaten

Uit de analyse volgt dat leerlingen significant vaker het vwo in zes jaar halen als ze naar een school met een plusklas zijn gegaan. Figuur 1 laat de kans zien dat een leerling met een Cito-score van 549 of 550 binnen zes jaar een vwo-diplo-

ma haalt, gecorrigeerd voor verschillen in leerlingkenmerken en achtergrondkenmerken in het primair en voortgezet onderwijs. Voor leerlingen die op een basisschool met een plusklas hebben gezeten, is die kans om onvertraagd het vwo te halen zo'n zeven procentpunt groter, op een gemiddelde kans van ruim 70 procent voor leerlingen met de hoogste Cito-scores.

Mogelijke kanttekeningen

De resultaten zouden beïnvloed kunnen worden door selectie-effecten. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat leerlingen die op een school met een plusklas zaten sowieso betere leerlingen waren. In dat geval zouden ze ook zonder die plusklas beter hebben gepresteerd. Ook is het mogelijk dat de basisscholen met plusklassen überhaupt betere scholen zijn, en ligt de betere voortgang in het voortgezet onderwijs niet alleen aan de uren in de plusklassen, maar aan het betere onderwijs in het algemeen. Uit enkele nadere analyses blijkt dat het niet waarschijnlijk is dat het verschil in prestaties wordt veroorzaakt door dergelijke niet-observeerbare verschillen.

Begaafde leerlingen halen vaker in zes jaar het vwo na basisschool met plusklas

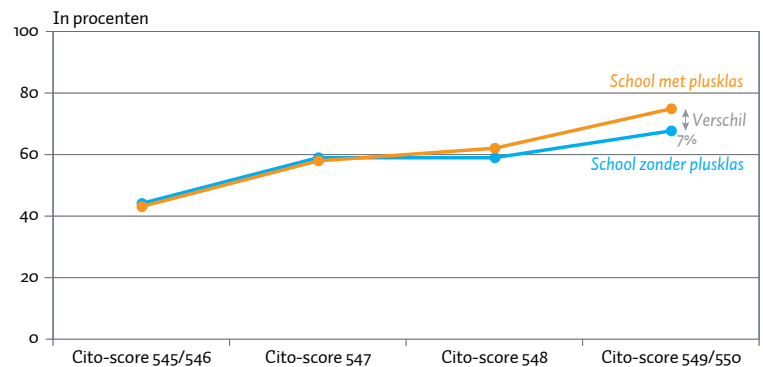
Dat de betere leerlingen en/of hun ouders bewust voor scholen met plusklassen hebben gekozen, is niet aannemelijk, aangezien plusklassen een relatief nieuw fenomeen zijn en doorgaans pas zijn geïntroduceerd toen de leerlingen al op de scholen zaten. Bovendien zijn de leerlingen met de hoogste Cito-scores op scholen met plusklassen niet vaker tussentijds van basisschool veranderd dan vergelijkbare leerlingen op scholen zonder een plusklas. Dat scholen met plusklassen los van de plusklassen geen betere scholen zijn, blijkt uit een analyse van leerlingen met een vwo-advies, maar met iets minder hoge Cito-scores. Bij deze leerlingen hangt de voortgang in het voortgezet onderwijs niet samen met of hun basisschool een plusklas aanbod (figuur 1).

Conclusie

Leerlingen met de hoogste Cito-scores halen vaker in zes jaar het vwo als ze op een basisschool met een plusklas hebben gezeten. Daarbij is er geen indicatie voor selectie-effecten. Er zijn nauwelijks verschillen in achtergrondkenmerken tussen leerlingen die wel of niet op een school met een plusklas zaten. Bovendien zijn er geen aanwijzingen dat (betere) leerlingen vanwege de plusklas voor een school met een plusklas hebben gekozen, en dat de scholen met plusklassen überhaupt betere scholen zijn. Een plusklas lijkt dus het onderpresteren van begaafde leerlingen in het vervolgonderwijs tegen te kunnen gaan. De komende jaren worden

Percentage leerlingen dat in zes jaar een vwo-diploma behaalt

FIGUUR 1



Noot: resultaten gecontroleerd voor leerlingkenmerken, achtergrondkenmerken primair onderwijs en achtergrondkenmerken voortgezet onderwijs.

Data: Onderzoeksdata van de Inspectie van het Onderwijs uit 2010 en niet-openbare microdata van het CBS en DUO, betreffende Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NCO), eigen berekeningen | ESB

samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs, met in totaal ruim 50 miljoen euro subsidie, gestimuleerd om begaafde leerlingen extra ondersteuning te geven. Het is zinvol om een deel van dat geld aan plusklassen te besteden.

Literatuur

- Delcourt, M.A., D.G. Cornell en M.D. Goldberg (2007) Cognitive and affective learning outcomes of gifted elementary school students. *Gifted Child Quarterly*, 51(4), 359–381.
- Doolaard, S. en M. Oudbier (2010) *Onderwijsaanbod aan (hoog)begaafde leerlingen in het basisonderwijs*. Groningen: GION.
- Graaf, D. de, T. Schils, D. Houkema en H. Bussink (2020) *De langetermijneffecten van plusklassen*. SEO-rapport, 2019-104. Te vinden op seo.nl.
- Gubbels, J., E. Segers en L. Verhoeven (2014) Cognitive, socioemotional, and attitudinal effects of a triarchic enrichment program for gifted children. *Journal for the Education of the Gifted*, 37(4), 378–397.
- Kim, M. (2016) A meta-analysis of the effects of enrichment programs on gifted students. *Gifted Child Quarterly*, 60(2), 102–116.
- Kuyper, H. en G. van der Werf (2012) *Excellente leerlingen in het voortgezet onderwijs: schoolloopbanen, risicofactoren en keuzen*. Groningen: GION.
- Meulen, R.T. van der, C.O. van der Bruggen, J.L. Spilt et al. (2014) The pullout program day a week school for gifted children: effects on social-emotional and academic functioning. *Child & Youth Care Forum*, 43(3), 287–314.
- Onderwijsraad (2007) *Presteren naar vermogen: alle talenten benutten in het funderend onderwijs*. Advies Onderwijsraad, 20070022/868. Te vinden op onderwijsraad.archiefweb.eu.
- Rogers, K.B. (2007) Lessons learned about educating the gifted and talented: a synthesis of the research on educational practice. *Gifted Child Quarterly*, 51(4), 382–396.

Managementkwaliteit belangrijk voor productiviteit Nederlandse industrie

Eerder onderzoek suggereert dat de kwaliteit van het management de verschillen in winst en omzet tussen gelijksoortige Nederlandse bedrijven deels kan verklaren. Nader onderzoek aan de hand van gedetailleerde productiviteitsmaatstaven bevestigt deze vindingen.

IN HET KORT

- Productiviteit hangt positief samen met managementkwaliteit, innovativiteit en internationale ontplooiing.
- We zien geen sterker verband tussen managementkwaliteit en productiviteit bij innovatieve en internationaal actieve bedrijven.
- Managementkwaliteit lijkt meer te omvatten dan alleen de kwaliteit van de CEO.

EDA ARAL

Promovenda aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

MARCEL

VAN DEN BERG
Programmamanager bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

HARRY GARRETSSEN

Hoogleraar aan de RUG

ANGIE MOUNIR

Senior onderzoeker bij het CBS

JANKA STOKER

Hoogleraar aan de RUG

De studie is uitgevoerd in opdracht van EZK

Onderzoek, beginnende met Bloom en Van Reenen (2007), laat overtuigend zien dat er een positief verband bestaat tussen managementkwaliteit en de bedrijfsprestaties. In het bijzonder is de productiviteit hoger in bedrijven waar de managementkwaliteit hoger is, zo toont onderzoek in verschillende landen waar de *World Management Survey* (WMS) is uitgevoerd. Dit geldt ook wanneer er rekening wordt gehouden met andere factoren, zoals de samenstelling van het werknemersbestand of de kapitaalintensiteit van het bedrijf (Bloom en Van Reenen, 2010a; 2010b; Bloom et al., 2014).

Het uitgangspunt van de WMS is dat management een kenmerk is van de productietechnologie van een bedrijf. Daarmee vormt management in feite een inputfactor, naast traditionele inputfactoren zoals arbeid en kapitaal (Bloom et al., 2016). Het aldus meten van 'managementkapitaal' zou een beter licht kunnen werpen op de aanzienlijke spreiding in productiviteitsniveaus van individuele bedrijven, dan wanneer men enkel arbeid en kapitaal als inputfactoren meeneemt (Sadun, 2019). Ook in Nederland zien we tussen bedrijven grote productiviteitsverschillen, die niet alleen door de traditionele inputfactoren te verklaren zijn (Van den Berg en Van Marrewijk, 2017).

In 2018 presenteerde een onderzoeksteam van de Rabobank en de Rijksuniversiteit Groningen voor Nederland de resultaten van de WMS, waarmee voor het eerst

de kwaliteit van het management in het Nederlandse industriële bedrijfsleven op dergelijke wijze werd gemeten (Dieteren et al., 2018). De resultaten van dit onderzoek lieten inderdaad zien dat de kwaliteit van het management positief samenhangt met bedrijfsprestaties, zoals de omzet en de winst per werknemer.

Omzet en winst per werknemer zijn echter grove indicatoren van de productiviteit. Idealiter gebruik je de toegevoegde waarde per werknemer. Een relevante vervolgvraag is bovendien in hoeverre het verband tussen managementkwaliteit en productiviteit generiek is – want wellicht wordt deze relatie beïnvloed door andere factoren, zoals de mate waarin een bedrijf internationaal actief of innovatief is.

In dit artikel onderzoeken we nader de effecten van de managementkwaliteit op productiviteit en op de rol van andere bedrijfskenmerken. Het vernieuwende element van dit onderzoek is daarbij enerzijds gelegen in het gebruik van een betere meting dan in eerder onderzoek van bedrijfsproductiviteit, en anderzijds in een analyse van de rol van innovativiteit en internationale ontplooiing. Dat laatste aspect is van belang, omdat we uit ander onderzoek weten dat internationaal actieve en innovatieve bedrijven gemiddeld productiever zijn dan bedrijven die dat niet zijn (Rud et al., 2020), maar niet in hoeverre daarbij managementkwaliteit een rol speelt.

Data en methode

In het WMS-onderzoek wordt voor een representatieve steekproef van bedrijven via gestructureerde open interviews de managementkwaliteit vastgelegd door onderzoekers (en niet door managers zelf!). Het doel van de WMS is om zichtbaar te maken in welke mate de managementkwaliteit samenhangt met bedrijfsprestaties.

Daarbij definiëren we de managementkwaliteit als de kwaliteit van de managementpraktijken – los van de individuele manager – langs drie dimensies: ten eerste de wijze waarop er doelen worden gesteld, ten tweede de wijze waarop bedrijven op systematische wijze gegevens analyseren om te kunnen monitoren en sturen op de mate waarin de doelstellingen worden behaald, en ten derde de wijze waarop het personeelsmanagement is 'ingericht'. De score voor de managementkwaliteit (gebaseerd op het gemiddelde van de drie deeldimensies) wordt uitgedrukt op een schaal van 1 tot 5, waarbij 5 staat voor een hoge managementkwaliteit. De score is vervolgens omgerekend naar een Z-score.

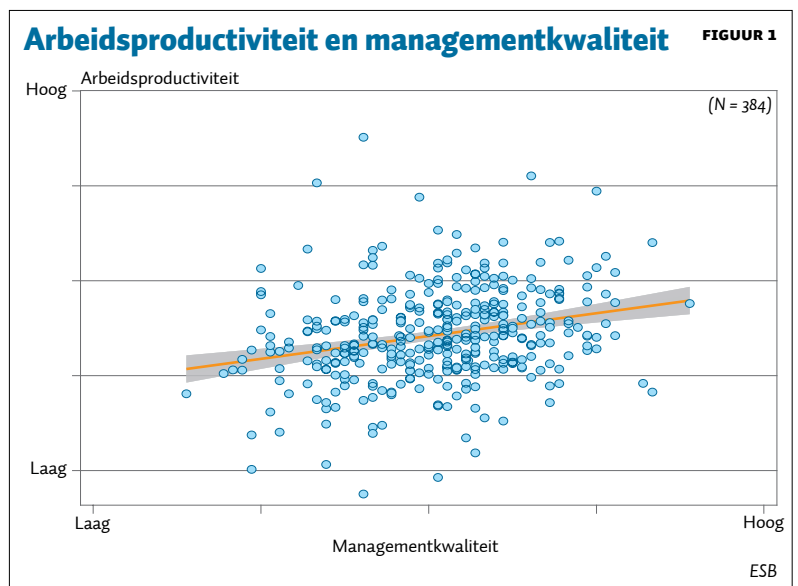


Voor dit onderzoek is de survey-respons van de WMS uit 2018 – 459 industriële bedrijven met minimaal vijftig werknemers – gekoppeld via een versleuteld koppelp proces aan de gegevens van deze bedrijven uit de bedrijfsregisters van het CBS. Deze bedrijven vertegenwoordigen ongeveer 25 procent van de Nederlandse industrie. De enquête-respons geeft daarmee een goede weergave van de bedrijvenpopulatie in termen van grootteklassen en bedrijfstakken.

Productiviteit is berekend als de toegevoegde waarde per medewerker. Exportintensiteit is gedefinieerd als het aandeel van de export van goederen en diensten in de totale omzet. Innovativiteit operationaliseren we op twee manieren. Innovatie-*input* meten we aan de hand van het aantal spur- en ontwikkelingsuren dat een bedrijf opgeeft in het kader van de Wet bevordering spur- en ontwikkelingswerk (WBSO). Innovatie-*output* meten we aan de hand van de gebruikmaking van de Innovatiebox, waarmee bedrijven winsten ontleend aan een patent tegen een gereduceerd winstbelastingtarief kunnen opgeven, zie voor meer informatie Aral et al. (2020).

Productiviteit en managementkwaliteit

Zonder dat we nog rekening houden met andere bedrijfskenmerken, laat figuur 1 een positief en statistisch significant verband zien tussen de productiviteit en de managementkwaliteit van bedrijven. Als we vervolgens rekening houden met bedrijfskenmerken die medebepalend kunnen zijn voor de productiviteitsniveaus, dan blijft het positieve verband tussen productiviteit en managementkwaliteit overeind, zie regressiemodel 1 in tabel 1. In dit model houden we, naast een aantal basale bedrijfskarakteristieken, ook rekening met de inzet van fysiek kapitaal en de samenstelling van het menselijk kapitaal, waarbij met name de inzet van fysiek kapitaal



sterk samenhangt met productiviteit. Idealiter zouden we ook controleren voor de kwaliteit van de ingezette arbeid, bijvoorbeeld door het gemiddelde opleidingsniveau. Vanwege databeperkingen is dat helaas niet mogelijk.

Beloning CEO aparte dimensie

Als robuustheidscheck hebben we onderzocht in hoeverre de beloning van de CEO van het bedrijf, als indicator voor de kwaliteit van de CEO (Mion et al., 2020), samenhangt met productiviteit. Model 2 in tabel 1 laat zien dat de bedrijfsproductiviteit inderdaad significant positief samenhangt met de beloning (inclusief de variabele component) van de CEO. Maar managementkwaliteit blijft tegelij-

Regressieresultaten: effect op productiviteit

TABEL 1

	Model 1 Voorkeurs- model	Model 2 CEO	Model 3 Innovatie- box	Model 4 WBSO	Model 5 Export- intensiteit
Managementkwaliteit	0,06**	0,07*	0,07*	0,05	0,08**
Beloning CEO (log)		0,14***			
Werkervaring CEO bij bedrijf (in jaren)		0,01			
Innovatieboxgebruik			0,12**		
Innovatieboxgebruik x managementkwaliteit			-0,03		
WBSO-gebruik				-0,02	
WBSO-gebruik x managementkwaliteit				0,02	
Exportintensiteit					0,20**
Exportintensiteit x managementkwaliteit					-0,08
Bedrijfsomvang (fte, log)	0,08*	0,06	0,06	0,08**	0,06**
Niet-multinational	-0,07	-0,04	-0,05	-0,07	-0,01
Buitenlandse multinational	0,11	0,05	0,13*	0,11	0,16***
Vaste activa per werknemer (log)	0,11***	0,10***	0,11***	0,11***	0,13***
Aantal observaties	364	293	364	364	331

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

Noot: Geschat met ordinary least squares met robuuste standaardfouten. In alle modellen wordt gecontroleerd voor bedrijfstak, leeftijd van het bedrijf, vestigingslocatie (provincie), percentage parttime medewerkers, percentage tijdelijke aanstellingen en het percentage medewerkers dat minder dan vijf jaar in dienst is.

ESB

kertijd significant correleren (weliswaar op tienprocentniveau) met productiviteit.

Omdat we niet van alle bedrijven de CEO kunnen koppelen aan de microdata, maken de CEO-variabelen geen onderdeel uit van ons voorkeursmodel voor de vervolgvragen, maar de resultaten suggereren dus dat managementkwaliteit breder is dan simpelweg de kwaliteit van de CEO aan de top.

Innovatie en internationale ontplooiing

Regressiemodellen 3, 4 en 5 laten de resultaten zien als we innovativiteit en internationale ontplooiing meenemen. We zien dat innovatie-output (gemeten als Innovatieboxgebruik, model 3) en de exportintensiteit (model 5) beide positief en significant samenhangen met productiviteit, waarbij het belang van de factor managementkwaliteit voor de hoogte van de productiviteit overeind blijft. Voor innovatie-input (WBSO-gebruik, model 4) vinden we geen significant verband met productiviteit.

De interactie-effecten tussen managementkwaliteit en internationale ontplooiing of innovativiteit zijn niet significant. Met andere woorden, we vinden geen bewijs dat er een sterker verband is tussen enerzijds innovativiteit of internationale ontplooiing, en anderzijds de productiviteit voor bedrijven met een hogere managementkwaliteit. Deze resultaten wijken af van bevindingen in sommige andere WMS-landen (Bloom et al., 2012; 2018). Een verklaring hiervoor is mogelijk dat onze steekproef van bedrijven met name bestaat uit grote en volwassen industriële bedrijven, terwijl een dergelijk interactie-effect van managementkwaliteit op de relatie tussen innovativiteit of internationale ontplooiing en productiviteit mogelijk specifiek optreedt bij kleinere, jongere of snelgroeibedrijven.

Conclusie

Innovatie, internationalisering en managementkwaliteit hebben, afzonderlijk van elkaar, een significante positieve relatie met de hoogte van de productiviteit van een bedrijf. Aangezien productiviteitsgroei een belangrijke pijler is van toekomstige economische groei, en we eigenlijk nog relatief weinig weten over de determinanten van productiviteitsgroei bij Nederlandse bedrijven (Roelandt et al., 2019), is de notie dat managementkwaliteit samenhangt met productiviteit mogelijk relevant bij het ontrafelen van deze puzzel.

Toekomstig onderzoek zou zich kunnen richten op de determinanten van managementkwaliteit. Dieteren et al. (2019) deden hiertoe al een aanzet, door te laten zien dat managementkwaliteit samenhangt met training van werknemers, de mate van concurrentie en met de rol van eigenaarschap. Daarnaast biedt verdere kennisopbouw over de manieren om de managementkwaliteit te verhogen, bijvoorbeeld via interventiestudies, aanknopingspunten voor het ontwikkelen van beleid. Daarmee kan zou tevens de causaliteitsvraag, waarover er op basis van dit onderzoek geen uitspraken gedaan kunnen worden, te beantwoorden zijn.

Literatuur

- Aral, E., M. van den Berg, A. Boutorot et al. (2020) *Management quality and productivity*. Centraal Bureau voor de Statistiek/Rijksuniversiteit Groningen. Rapport te vinden op www.cbs.nl.
- Berg, M. van den, en C. van Marrewijk (2017) Imports and productivity: the impact of geography and factor intensity. *The Journal of International Trade & Economic Development*, 26(4), 425–450.
- Berg, M. van den, A. Boutorot, H. Garretsen et al. (2019) *Managementkwaliteit en microdata: een dataverkenning*. CBS en Universiteit Groningen. Rapport, mei.
- Bloom, N. en J. Van Reenen (2007) Measuring and explaining management practices across firms and countries. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(4), 1351–1408.
- Bloom, N. en J. Van Reenen (2010a) New approaches to surveying organizations. *The American Economic Review*, 100(2), 105–109.
- Bloom, N. en J. Van Reenen (2010b) Why do management practices differ across firms and countries? *Journal of Economic Perspectives*, 24(1), 203–224.
- Bloom, N., K. Manova, J. Van Reenen et al. (2018) *Managing trade: evidence from China and the US*. NBER Working Paper, 24718.
- Bloom, N., R. Lemos, R. Sadun et al. (2014) JEEA-FBBVA Lecture 2013: the new empirical economics of management. *Journal of the European Economic Association*, 12(4), 835–876.
- Bloom, N., R. Sadun en J. Van Reenen (2012) Americans do IT better: US multinationals and the productivity miracle. *The American Economic Review*, 102(1), 167–201.
- Bloom, N., R. Sadun en J. Van Reenen (2016) *Management as a technology?* NBER Working Paper, 22327.
- Dieteren, J., J. Groenewegen, S. Hardeman et al. (2018) Managementkwaliteit in Nederland gemeten. *ESB*, 103(4765), 414–417.
- Dieteren, J., J. Groenewegen en S. Hardeman (2019) Gericht beleid nodig voor verbeteren managementkwaliteit bij bedrijven. *ESB*, 104(4779), 524–526.
- Mion, G., L.D. Oromolla en G.I.P. Ottaviano (2020) *Dream jobs*. CEP Discussion Paper, 1705. Te vinden op cep.lse.ac.uk.
- Roelandt, T., M. Akkermans, M. Polder en H. van der Wiel (2019) De mondiale productiviteitspuzzel voor Nederland. *ESB*, 104(4778), 468–471.
- Rud, I., R. van Roekel, M. Vancauter en M. Polder (2020) Kenmerken van bedrijven met R&D- en exportactiviteiten. In: S. Creemers en M. Jaarsma (red.), *Internationaliseringsmonitor 2020-III: internationale handel in diensten en R&D*. CBS. Te vinden op longreads.cbs.nl.
- Sadun, R. (2019) *New empirical studies show: when it comes to productivity, management matters*. Pro-Market Blog, Chicago Booth Business School, 25 januari. Te vinden op promarket.org.

De AOW nivelleert sterk doordat vooral hoge inkomens haar financieren

Na het bereiken van de AOW-leeftijd ontvangt iedere Nederlander een AOW-uitkering. Een levensloopperspectief laat zien dat deze uitkering een flinke herverdelers is.

IN HET KORT

- Het levensloopperspectief geeft een zuiverder beeld van de herverdeling, dan een momentopname in één kalenderjaar.
- De AOW-uitkering voorkomt armoede onder AOW'ers omdat ze niet afhankelijk is van arbeidsverleden, inkomen en vermogen.
- Belangrijker voor herverdeling is echter de financiering van de AOW. De hogere inkomens dragen relatief veel bij.

SANDER MUNS

Onderzoeker aan
Tilburg University

DANIËL VAN VUUREN

Hoogleraar aan
Tilburg University
en chef Rekenwerk
bij De Argumenten-
fabriek

Recent onderzoek laat zien dat er een breed draagvlak is voor de herverdeling van inkomens via het belastingstelsel (Blauw Research, 2020). Belastingen zijn echter niet de enige manier om inkomen te herverdelen. Ook het socialezekerheidsstelsel vermindert de inkomensongelijkheid (Caminada et al., 2019). Dat gebeurt op twee manieren: via uitkeringen die terechtkomen bij groepen met een relatief laag inkomen, én via de (progressieve) financiering van die uitkeringen.

De AOW is niet specifiek gericht op groepen met een laag inkomen. In tegenstelling tot andere uitkeringen is er voor de AOW geen arbeidsverledeneis, geen inkomens-toets en geen vermogenstoets. Vergelijk bijvoorbeeld de WW, die afhankelijk is van het arbeidsverleden, de bijstand met een inkomens- en vermogenstoets, en de WGA-uitkering voor gedeeltelijk arbeidsgehandicapten, die ook een inkomensstoets kent.

Toch suggereren eerdere studies dat de AOW een belangrijke rol speelt bij de relatief vlakke inkomensverdeling in Nederland (Bonenkamp en Ter Rele, 2013; Waaijers en Lever, 2013; Caminada et al., 2019). Dat heeft ten eerste te maken met de omvang van de AOW. Door het relatief forse basisinkomen is er betrekkelijk weinig armoede onder AOW-gerechtigden (SCP, 2019). De AOW verkleint de inkomensongelijkheid onder mensen die de AOW-leeftijd zijn gepasseerd. Ten tweede kan de financiering van de AOW – deels via premies en deels via een

steeds groter wordend deel ook via belastingen – ook herverdelend werken.

Deze twee manieren van herverdeling via de AOW pluizen we in dit artikel uit. Voor de verschillende inkomensgroepen relateren we de ontvangen AOW aan de door hen afgedragen AOW-premies en belastingen. Voor een zo compleet mogelijk beeld construeren we de zogeheten 'synthetische levenslooppaden'. We knopen stukjes levensloop van verschillende mensen aan elkaar, en verkrijgen zo een beeld van het effect op de inkomensverdeling van de AOW en de financiering daarvan over de hele levensloop. Het levensloopperspectief is noodzakelijk omdat de crosssectionele berekening van de inkomensherverdeling tot verschillende vertekeningen leidt (kader 1).

We verbeteren eerdere levensloopstudies door gebruik te maken van registerdata, in plaats van enquêtegegevens. Deze data zijn preciezer, omvatten de hele bevolking, bestrijken een langere en meer recente periode dan eerdere studies, en bieden de mogelijkheid om partnergegevens te benutten.

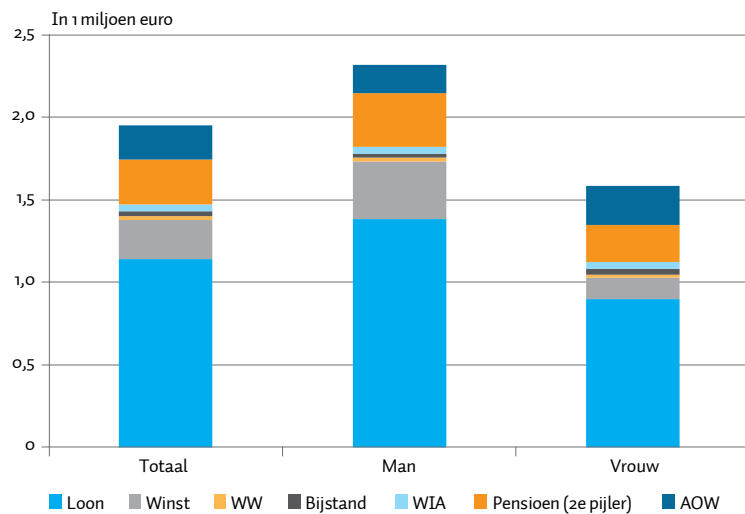
Data

Het startpunt van de synthetische levenslooppaden zijn de microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek voor de periode 2011–2018 aangaande de gehele Nederlandse bevolking. Naast achtergrondkenmerken registreren we voor iedere persoon het inkomen uit arbeid, de ontvangen uitkeringen en de betaalde sociale zekerheidspremies. We selecteren alle personen geboren tussen 1972 en 1978 (de *centrale cohorten*).

We koppelen vervolgens oudere en jongere personen aan alle personen uit de centrale cohorten. De koppelingen doen we op basis van geslacht, leeftijd, plaats in het huishouden, type huishouden, migratieachtergrond (tot 40 jaar), sociaal-economische categorie (tot 65 jaar), deeltijd-factor en persoonlijke bruto-inkomen. Als er een partner in het huishouden is, dan nemen we de sociaal-economische categorie en het persoonlijke bruto-inkomen van de partner ook mee als koppelvingsvariabelen. Dit koppelvingsproces wordt net zolang herhaald totdat een pad eindigt door overlijden of emigratie, of als er geen koppelvingspad meer beschikbaar is. Deze aanpak bouwt voort op Sørensen et al. (2006), De Koning et al. (2006), Waaijers en Lever (2013) en Wong et al. (2017). Het resultaat bestaat uit 1,5 miljoen levenslooppaden, beginnend op de leeftijd van 25 jaar.

Totaal inkomen gedurende het leven

FIGUUR 1



Noot: Levenslooppinkomen is de som van jaarincome over de levensloop per jaarlijkse sociaal-economische categorie; het AOW-levenslooppinkomen is de totale AOW-uitkering over de levensloop. Alle bedragen zijn gedefinieerd naar 2018.

ESB

Levenslooplanalyse

KADER 1

Crosssectionele analyses suggereren dat de Nederlandse sociale zekerheid effectief is in het verminderen van de inkomensongelijkheid. Via de verstrekking van sociale uitkeringen werd er in de afgelopen drie decennia steeds een derde van de inkomensongelijkheid weggenomen (Caminada et al., 2017).

Er zijn echter drie redenen waarom we de inkomenshervreiding via de AOW over de levensloop bekijken, en niet op een vast moment in de tijd.

Ten eerste geeft, op een vast moment in de tijd, de berekening een *overschatting* van de herverdelende werking van de AOW. Dat komt omdat de totaal over de levensloop ontvangen AOW-uitkering positief is gecorreleerd met de eerder in de levensloop betaalde premies en belastingen door dezelfde persoon. Bijvoorbeeld: gezonde mensen hebben gemiddeld een hoger inkomen, en betalen zodoende meer premies en belastingen; tegelijkertijd ontvangen zij ook meer AOW aanzien ze een hogere levensverwachting hebben.

Ten tweede ligt *overschatting* ook op de loer als de inkomensongelijkheid via cross-

sectionele data wordt berekend. Denk bijvoorbeeld aan mensen die vroegpensioen genieten. Zij hebben vaak een relatief laag inkomen. Maar onderzoek laat zien dat vroegpensioen juist betrekkelijk vaak wordt genoten door mensen die eerder een hoog inkomen hadden (Montizaan, 2017). Het 'lage' vroegpensioeninkomen houdt in dit voorbeeld verband met een 'hoog' levenslooppinkomen. Meer algemeen blijken er in crosssectionele inkomensgegevens vaak uitschieters naar boven en naar beneden te zijn. Door de inkomensongelijkheid over de levensloop te berekenen, corrigeren we daarvoor (Aaberge en Mogstad, 2015; Bowlus en Robin, 2012).

Een derde voordeel van de levenslooplanalyse is dat deze corrigeert voor cohort-effecten. Als we uitgaan van de arbeidsparticipatie van een 'centraal cohort' (bijvoorbeeld veertigers) en daarop voortbouwen, ontstaat er een representatief beeld van de arbeidsparticipatie van een geboortecohort. De crosssectionele analyse betreft feitelijk een amalgaam van oude en jonge geboortecohorten, waardoor er vertekeningen kunnen ontstaan in de geconstrueerde levenslooppaden.

Levenslooppinkomen

Het gemiddelde levenslooppinkomen bedraagt bruto bijna twee miljoen euro. Dat inkomen bestaat voor meer dan de helft uit loon, een achtste deel uit winst, en voor het overige uit sociale uitkeringen en pensioeninkomen (figuur 1). Voor loon en winst nemen we brutobedragen als uitgangspunt, maar daarop brengen we vervolgens de sociale premies in mindering. Dit voorkomt dubbelrekening.

Het gemiddelde inkomen verschilt tussen mannen en vrouwen. Dat zit hem vooral in loon en winst. Mannen ver-

dienen over hun levensloop gemiddeld 1,7 miljoen euro, en vrouwen 1,0 miljoen euro. Het levenslooppinkomen uit sociale zekerheid en pensioen is afgerond 600.000 euro voor zowel mannen als vrouwen, en dus bijna even groot. Vrouwen zijn dus relatief afhankelijker van inkomen uit sociale zekerheid en pensioen. Voor hen bedraagt het aandeel 35 procent van hun totale levenslooppinkomen en voor mannen is dat 25 procent. In vergelijking met de eerdere studie van Waaijers en Lever (2013) zien we wel dat de relatieve inkomenspositie van vrouwen is verbeterd omdat ze vaker betaald werk zijn gaan verrichten.

Het gecombineerde inkomen uit AOW en pensioen bedraagt, zowel voor mannen als vrouwen, een kleine 500.000 euro (figuur 1). De hogere levensverwachting van vrouwen compenseert dus de lagere pensioenopbouw per levensjaar. De verdeling van het gecombineerde pensioeninkomen over de pensioenpijlers verschilt echter per geslacht. De AOW is bij mannen verantwoordelijk voor een derde van het gecombineerde pensioeninkomen. Bij vrouwen is de AOW de helft van het gecombineerde pensioeninkomen.

Nivellerend effect AOW-uitkering

Ondanks dat de AOW-uitkering in beginsel voor iedereen gelijk is, zien we dat deze toch van invloed is op de inkomensverdeling. Mensen in de twee laagste levenslooppinkomensdecielen profiteren in absolute zin minder van de AOW dan de tachtig procent hoogste levenslooppinkomens (figuur 2). De belangrijkste oorzaak daarvan is dat de betreffende personen gemiddeld een lagere levensverwachting hebben. Over de levensloop bezien, werkt de AOW-uitkering dus niet nivellerend, maar denivellerend: de laagste inkomens hebben minder profijt.

Het belang van de AOW-uitkering voor de inkomensverdeling verbleekt echter als we kijken naar de manier waarop de AOW wordt gefinancierd (figuur 2). Zowel de AOW-premie als het gefiscaliseerde deel van de AOW blijkt sterk herverdelend te zijn. De AOW-premie werkt herverdelend, omdat er een groter bedrag wordt opgebracht door mensen met een hoge arbeidsparticipatie. Door de gemaximeerde AOW-premie worden alle AOW-uitgaven die boven de premiefinanciering uitstijgen, uit de algemene middelen betaald. Deze fiscalisering betekent praktisch dat huishoudens met hogere inkomens – zowel jonge als oude – extra geld afdragen aan de financiering van de AOW.

Onderaan de streep bestaat twee derde van de bevolking met de laagste levenslooppinkomen uit netto-ontvanger van de AOW (figuur 2). De een derde met de hoogste inkomens is nettobetalder aan de AOW. Over de levensloop bezien draagt iemand uit het hoogste inkomensdeciel 500.000 euro bij aan de AOW – wat ruim tweemaal zoveel is als het totaal aan ontvangen AOW-uitkeringen. Mensen in de laagste drie inkomensdecielen ontvangen juist tweemaal zoveel aan AOW (circa 170.000 euro) als dat ze afdragen voor de financiering ervan (circa 80.000 euro).

Ofwel, mensen uit het hoogste inkomensdeciel ontvangen per saldo vijftig cent aan AOW-uitkering voor iedere euro bijdrage aan de AOW, en mensen uit de onderste drie inkomensdecielen ontvangen twee euro aan AOW-uitkering voor iedere bijgedragen euro. In absolute euro's geme-

ten is de AOW waarschijnlijk de sterkste inkomensherverdelers van alle socialezekerheidsinstituten (Bonenkamp en Ter Rele, 2013; Van Vuuren, 2017; CBS, 2019).

Besluit

Het beperken van de inkomensongelijkheid is een belangrijk beleidsdoel, waarbij de precieze ambities uiteraard verschillen naar politieke smaak. De AOW lijkt op het eerste gezicht misschien geen grote inkomensherverdelers, maar is dat wel. Mensen uit het hoogste inkomensdecil ontvangen per saldo vijftig cent aan AOW-uitkering, voor iedere euro bijdrage aan de AOW. Mensen uit de onderste drie inkomensdecilen ontvangen ruim twee euro aan AOW-uitkering voor iedere bijgedragen euro.

De herverdeling zit hem niet zozeer aan de uitkeringskant als wel aan de financieringskant. De AOW-premie wordt voor een groot deel opgebracht door hogere inkomens, wat te maken heeft met hun gemiddeld hogere arbeidsparticipatie, en door de fiscalisering van de AOW. Het laatste leidt tot meer herverdeling vanwege de progressiviteit van het belastingstelsel en door de grotere bijdrage van hoge inkomens aan indirecte belastingen.

Door de verdere vergrijzing in de komende decennia zal ook de fiscalisering van de AOW verder toenemen. Hierdoor gaan bij gelijkblijvende belastingtarieven de laagste en hoogste inkomens meer aan de AOW bijdragen en de middengroepen minder.

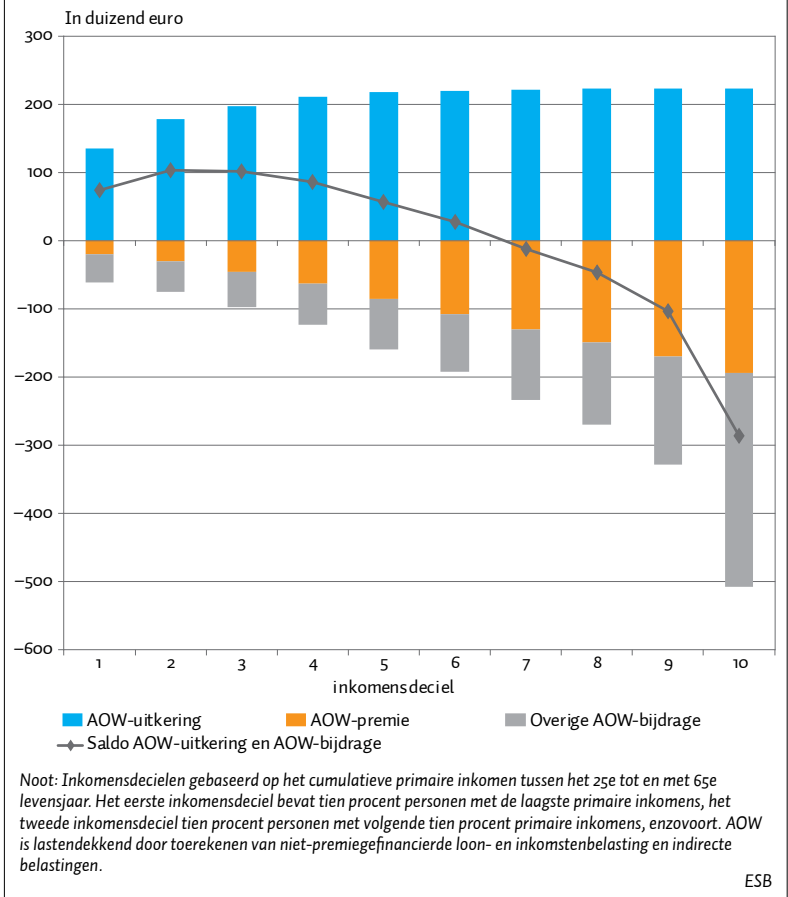
De inkomensongelijkheid neemt niet alleen door de AOW af. Ook andere uitkeringen (zoals WIA, WW en bijstand), het belastingstelsel, onderwijs, pensioenen en de zorg hebben effect op de inkomensongelijkheid. Het belastingstelsel en het zorgstelsel werken nivellerend (zie Hussem et al. (2019) voor nivellering in de zorg). Het onderwijs en de tweede pijler van het pensioenstelsel werken juist denivellerend. Door de hogere (gezonde) levensverwachting profiteren huishoudens met een hoog inkomen langer van onderwijs- en pensioeninvesteringen dan huishoudens met een laag inkomen. De herverdeling door het tweedepijlerpensioen van arm naar rijk wordt versterkt doordat pensioenfondsen minder homogeen zijn dan voorheen (Van 't Hoff en Joseph, 2019), en vanwege de huidige doorsneesystematiek (Lever et al., 2014). In eerdere sommen bleek de denivellering via het tweedepijlerpensioen echter een stuk kleiner te zijn dan de nivellering via de AOW (Bonenkamp en Ter Rele, 2013).

Literatuur

- Aaberge, R. en M. Mogstad (2015) Inequality in current and lifetime income. *Social Choice and Welfare*, 44(2), 217–230.
- Blauw Research (2020) *Belastingonderzoek onder Nederlanders*. Rapport Blauw Research, maart. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Bonenkamp, J. en H. ter Rele (2013) Herverdeling door pensioenregelingen: een integrale analyse van de AOW en de aanvullende pensioenen. *TPEdigitaal*, 7(1), 51–65.
- Bowlus, A.J. en J.-M. Robin (2012) An international comparison of lifetime inequality: how continental Europe resembles North America. *Journal of the European Economic Association*, 10(6), 1236–1262.
- Caminada, C.L.J., K.P. Goudswaard en J. Been (2017) Neemt de inkomensongelijkheid in Nederland toe? In: K. Khalova, J. van Genabeek, J. Sanders en W. Smits (red.), *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: de focus op ongelijkheid*. Den Haag: CBS/TNO, p. 85–100.

Bijdragen aan en inkomsten uit de AOW per inkomensdecil

FIGUUR 2



Caminada, K., K. Goudswaard, C. Wang en J. Wang (2019) Income inequality and fiscal redistribution in 31 countries after the crisis. *Comparative Economic Studies*, 61(1), 119–148.

CBS (2019) *Ongelijkheid in inkomen en vermogen*. CBS Statistische Trends, 7 mei.

Hoff, G. van 't, en A. Joseph (2019) Consolidatie binnen de pensioensector. *De Actuaris*, 26(4), 13–15. Te vinden op www.ag-ai.nl.

Hussem, A., B. Wouterse en A. Wong (2019) *The welfare effects of co-payments in long term care*. CPB Discussion Paper, april.

Koning, J. de, H. Kroes en A. van der Steen (2006) *Patronen van werk en gebruik van sociale regelingen*. Onderzoek uitgevoerd door SEOR. Ministerie van SZW, Rapport, februari. Te vinden op www.kennisplatformwerkeninkomen.nl.

Lever, M., J. Bonenkamp en R. Cox (2014) *Doorsneesystematiek in pensioenen onder druk?* CPB Policy Brief, 2014/01.

Montizaan, R. (2017) Lageropgeleiden werken langer door dan hogeropgeleiden. ESB, 102(4750), 294.

SCP (2019) *Armoede in kaart*. Te vinden op digitaal.scp.nl.

Sørensen, P.B., M.I. Hansen en A.L. Bovenberg (2006) *Individual savings account and the life-cycle approach to social insurance*. EPRU Working Paper, 2006-03, Københavns Universitet. Te vinden op research.ku.dk.

Vuuren, D. van (2017) *De verdeling van onzekerheden*. Oratie, Tilburg University.

Waaijers, R. en M. Lever (2013) *Inkomen en netto profijt van sociale zekerheid gedurende de levensloop*. CPB Achtergronddocument, 16 april.

Wong, A., H. Boshuizen, J. Polder en J.A. Ferreira (2017) Assessing the inequality of lifetime healthcare expenditures: a nearest neighbour resampling approach. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 180(1), 141–160.

EU-eisen niet gewaarborgd bij import via webwinkels

Nederlandse consumenten kopen steeds meer bij webwinkels en platforms buiten de Europese Unie. Daarmee zijn ze niet verzekerd van de rechtsbescherming die zij als consument binnen de EU genieten. Ook is niet gewaarborgd of de producten aan de Europese veiligheids-, gezondheids- en milieueisen voldoen. Dat zorgt voor een scheef speelveld voor Europese ondernemers.

IN HET KORT

- De kostenvoordelen bij directe import vloeien deels voort uit de vrijstelling van invoerrechten en btw.
- Voor effectieve consumentenbescherming zal de EU toezicht moeten kunnen uitoefenen – ook op platforms buiten de EU.

ANITA VAN DEN BOSCH

Senior beleidsmedewerker bij de Sociaal-Economische Raad (SER)

MARKO BOS

Voormalig directeur Economische Zaken bij de SER (tot september 2020)

Door de digitalisering vallen er voor consumenten grenzen weg. Online ligt in beginsel de hele wereld open. Van de mogelijkheid om grensoverschrijdend te winkelen, maken dan ook steeds meer mensen gebruik. Volgens de *Thuiswinkel Market Monitor* deden Nederlandse consumenten in 2019 258 miljoen aankopen online met een totale waarde van 25,8 miljard euro (tabel 1).

Ruim vier procent van de online-consumentenaankopen betrof bestedingen over de grens, bij websites die niet in het Nederlands zijn geschreven of die in België staan geregistreerd. Dit aandeel stijgt behoorlijk; de bestedingen bij een buitenlandse webshop of platform zijn ten opzichte van 2018 met 22 procent toegenomen volgens de monitor. En de coronacrisis heeft dit jaar nog een extra impuls aan het online winkelen gegeven waarvan buitenlandse platforms vast ook hebben geprofiteerd.

Vrijwel de helft van de grensoverschrijdende goederenaankopen loopt via Chinese webshops (zoals die van de Alibaba Group). In 2019 lieten Nederlandse consumenten rond 4,4 miljoen pakketjes uit China komen. Bij online-diensten is China nog een kleine speler. Duitsland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten zijn belangrijker leveranciers van online-diensten zoals verzekeringen, vliegtickets en pakketreizen.

Kostenvoordelen bij directe import

Voor consumenten kan het voordelig zijn om direct te importeren uit een derde land. Als het voordeel voortkomt uit efficiëntie van productie of distributie, komt dat de maatschappelijke welvaart ten goede.

Het risico bestaat echter dat het overslaan van handelsketens leidt tot een beperking van consumentenrechten en/of tot lagere eisen wat betreft het product als het gaat om veiligheid, gezondheid en milieu. Producten die niet bedoeld zijn voor de Europese markt, komen door directe import rechtstreeks, zonder controle op de Europese eisen van veiligheid, gezondheid en milieu, bij de consumenten thuis. Dan kan er sprake zijn van welvaartsverlies en wordt de concurrentie scheefgetrokken ten opzichte van Europese producenten. Daarnaast valt directe import buiten de invloedssfeer van grensoverschrijdende keteninitiatieven voor verbetering van onder meer de arbeidsomstandigheden in producentenlanden, in het kader van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (SER, 2019).

Een ander mogelijk kostenvoordeel bij directe import kan voortvloeien uit de voor particulieren bestaande vrijstellingen van btw voor goederen tot een waarde van 22 euro en van invoerrechten voor goederen tot een waarde van 150 euro. Ook hierdoor worden de concurrentievoorwaarden ten opzichte van levering via normale handelsschakels scheefgetrokken. Dat effect is substantieel. De gemiddelde waarde van de online in China aangekochte producten bedraagt zo'n 70 euro. Op het merendeel van de pakketjes zullen dan ook geen invoerrechten worden geheven; en bij een flink deel van de directe import blijft ook btw-heffing achterwege. Met ingang van 1 juli 2021 zal door aanpassing van de EU-richtlijn de btw-vrijstelling voor kleine zendingen verdwijnen. De vrijstelling van invoerrechten (tot 150 euro) blijft echter wel bestaan.

Tot slot bestond er de afgelopen jaren binnen de Wereldpostunie een verschil in vergoeding voor de bezorging van briefpakketjes, dat erg voordelig uitpakte voor de postarieren vanuit China. Dit verschil is inmiddels weggewerkt.

Wettelijke eisen

Aan veel producten, zoals kleding, speelgoed, elektronica en cosmetica, stelt de EU eisen op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu. Daarnaast genieten consumenten binnen de EU rechtsbescherming, ook bij online-aankopen. Zo hebben consumenten onder andere recht op ontbinding van de overeenkomst, op garantie op het product, op gerechtelijke en buitengerechtelijke geschilbeslechting, en is misleidende reclame verboden. Marktdeelnemers – fabrikanten, importeurs en distributeurs – moeten waarborgen dat de producten die zij op de Europese markt aanbieden, aan de EU-veiligheidseisen voldoen. Ook moeten ze de vereiste consumentenbescherming bieden.

Deze regels gelden in beginsel ook voor ondernemers uit een land buiten de EU die zich actief richten op de Euro-

pese consument. Een dergelijke gerichtheid kan men op verschillende manieren vaststellen. Aanwijzingen daarvoor zijn bijvoorbeeld het hebben van een distributiecentrum binnen de EU, het gebruik van een neutrale domeinnaam (.com of .eu in plaats van .cn) en het op de website of het online-platform kunnen instellen van Nederlands als voorkeurs taal.

In 27 verschillende productgroepen wordt een CE-markering gebruikt om de conformiteit van een product aan de Europese regelgeving op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu aan te geven. Bij 24 van deze productgroepen is de CE-markering verplicht; zonder deze markering mag een dergelijk product binnen de EU niet op de markt worden gebracht. Daarbij zijn verplichtingen niet alleen voor fabrikanten, maar ook voor importeurs en distributeurs, vastgelegd. Zo moet een importeur erop toezien dat de fabrikant het product terecht heeft voorzien van een CE-markering, en dat de juiste technische documentatie voorhanden is. Desondanks nemen de nationale markttoezichthouders in de EU maandelijks tientallen producten uit de (reguliere) handel die een ernstig risico vormen voor de gezondheid of veiligheid van gebruikers. Veel van die producten zijn voorzien van de CE-markering – of van het Export-logo dat China hanteert en dat verdacht veel lijkt op de CE-markering.

Platforms problematisch

Buiten de EU gevestigde online-platforms spelen een grote rol bij de import van producten die niet aan de Europese wettelijke eisen voldoen. Dat komt omdat juist hier producten te koop worden aangeboden die eigenlijk niet voor de Europese markt bestemd zijn. Bij directe import via dergelijke platforms ontbreken de importeurs en distributeurs die kunnen worden aangesproken op het voldoen aan die wettelijke eisen. Online-platforms worden nu niet beschouwd als een schakel in de reeks fabrikant–importeur–distributeur die daartoe verplichtingen heeft. Een aantal online-platforms heeft wel vrijwillig een *Product Safety Pledge* ondertekend, waarin medewerking wordt toegezegd bij het weren van onveilige producten. Deze toezegging is onder meer door de Alibaba Group en Amazon ondertekend.

Desondanks adviseert de Consumentenbond, op basis van recent onderzoek naar de veiligheid van producten die online worden aangeboden, om geen kleding, sieraden, cosmetica, speelgoed of elektrische apparaten te kopen via een platform buiten de EU (Aalbers en Ten Grotenhuis, 2020).

Bovendien kan het voor de consument bij gebruik van een online-platform onduidelijk zijn met wie men zaken doet: met een ondernemer of met een particulier? Dat onderscheid is wezenlijk met het oog op de consumentenbescherming: die geldt alleen bij transacties met een ondernemer. Op grond van EU-regelgeving moet een online-platform Europese consumenten informeren of zij een aankoop gaan doen bij een ondernemer of bij een particulier. Voor veel consumenten is het echter onduidelijk bij wie ze moeten aankloppen als er bij online-aankopen een probleem ontstaat (Kantar, 2020). Bij aankopen via een webwinkel kan een consument geconfronteerd worden met het fenomeen *'dropshipping'*. Daarbij plaatst de webwinkel de bestelling bij een producent of groothandel die het product rechtstreeks aan de klant levert. Vaak weten consumenten die bij een Nederlandse of Nederlandstalige webwinkel een

Online-aankopen Nederlandse consumenten, 2019 TABEL 1

Online-aankopen	Totaal	Goederen	Diensten
Bij Nederlandse platforms	24,7 miljard euro	14,1 miljard euro	10,6 miljard euro
Bij buitenlandse platforms	1,1 miljard euro	640 miljoen euro	432 miljoen euro
Daarvan uit:			
- Duitsland	21%	22%	21%
- Groot-Brittannië	11%	9%	14%
- Verenigde Staten	9%	7%	12%
- China	31%	49%	5%

Data: Thuiswinkel Markt Monitor | ESB

product bestellen, niet dat dit rechtstreeks uit een derde land geleverd wordt. Als een Nederlands retouradres ontbreekt, wordt het lastig om een aankoop terug te draaien en je geld terug te vragen (Van 't Woudt, 2020).

Conclusie en beleidsimplicaties

Dankzij de digitale revolutie hoeven mensen niet meer naar het buitenland te reizen om direct producten te importeren. Directe import via webshops en platforms verruimt de keuzemogelijkheden en levert consumenten veelal een prijsvoordeel op. Maar de keerzijde kan, bij aankopen buiten de EU, een verlies aan consumentenrechten en/of het risico van onveilige producten zijn.

Een oplossing is om online-platforms, die zich richten op gebruikers binnen de EU – ongeacht de plaats van vestiging – aansprakelijk te gaan stellen voor de veiligheid van de producten die zij leveren – en aldus toe te zien op de juiste toepassing van het CE-systeem (SER, 2020; EZK, 2020). Dit helpt ook om een gelijk speelveld voor ondernemingen te herstellen.

Om platforms aansprakelijk te kunnen stellen is nieuwe regelgeving van de EU nodig. In de recente Digitaliseringsstrategie pleit de Europese Commissie voor specifieke verantwoordelijkheden en regels voor online-platforms, met als doel consumenten ook bij de aankoop van producten via directe import uit derde landen bescherming en de zekerheid van veilige producten te bieden (EC, 2020). Er ligt echter wat dit betreft nog geen concreet wetgevingsvoorstel.

Daarnaast is uiteindelijk de medewerking van derde landen nodig om platforms aansprakelijk te kunnen stellen. Daartoe kan de EU het zwaarste machtsmiddel inzetten waarover zij beschikt: de toegang tot de interne markt. Dit heeft de EU al in staat gesteld om diverse gemeenschappelijke regels te doen verheffen tot wereldwijde standaarden.

Literatuur

- Aalbers, S. en L. ten Grotenhuis (2020) Goedkoop shoppen buiten de EU: veel gevaarlijk spul. *Consumentengids*, 2020(3), 10–13.
- EC (2020) *De digitale toekomst van Europa vormgeven*. Mededeling COM(2020)67 final. Te vinden op ec.europa.nl.
- EZK (2020) *Groeiende verantwoordelijkheden van online platforms ten opzichte van consumenten*. Tweede Kamer, Kamerbrief 27879(76).
- Kantar (2020) *Flitspeiling vertrouwen online platforms*. Kantar Rapport, 18 maart. Te vinden op www.rijksverheid.nl.
- SER (2019) *Kansen pakken en risico's beheersen: over de samenhang tussen de SDG's en IMVO*. SER-publicatie 19/13.
- SER (2020) *Directe import van buiten de EU: gelijke bescherming én gelijk speelveld!* SER Commissie voor Consumentenaangelegenheden, advies 20/05.
- Woudt, M. van 't (2020) Ongemerkt winkelen in China. *Consumentengids*, 2020(10), 30–32.



Rentecurve wijst op sterker herstel in VS dan in eurozone

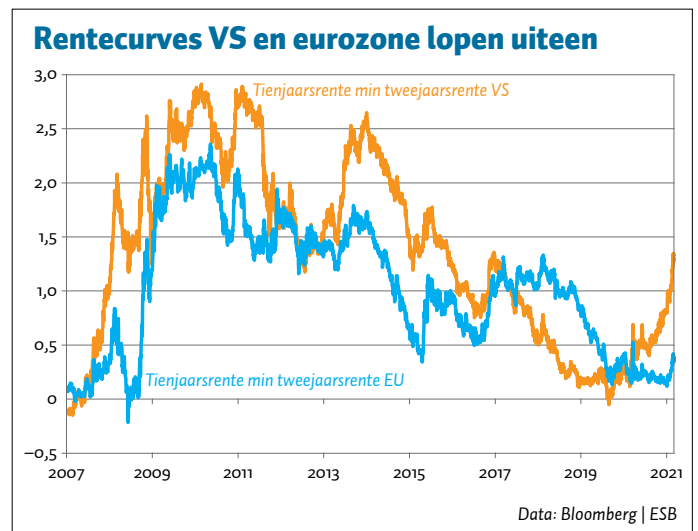
De Amerikaanse rentecurve bevindt zich op het steilste punt sinds 2016. Dankzij een positiever economisch vooruitzicht is de tienjaarsrente de afgelopen maanden opgelopen, terwijl de tweejaarsrente laag is gebleven. Daarentegen is de rentecurve in de eurozone nog steeds relatief vlak (figuur).

De recente opmars van de Amerikaanse lange rente (tienjaars) lijkt vooral gestuurd door toegenomen groei- en inflatieverwachtingen in de VS. De relatief soepele start van de vaccinaties en de stimuleringsplannen van president Biden geven de Amerikaanse economie naar verwachting een flinke boost.

Ook de overgang naar *average inflation targeting* speelt een rol. Hierbij stuurt de Federal Reserve (Fed) op een gemiddelde inflatie van twee procent, waarbij tijdelijk een hogere inflatie toegestaan wordt ter compensatie van periodes met lagere inflatie. Zodoende verwachten de marktpartijen dat de Fed de inflatie enigszins boven de doelstelling laat oplopen alvorens de rente te verhogen, wat ertoe leidt dat de tweejaarsrente langer op een laag niveau blijft liggen.

Tegelijk loopt de lange rente in Europa vooralsnog minder hard uit op de korte rente. De verklaring voor deze ont koppeling tussen de rentecurves lijkt vooral te liggen in de minder sterke economische vooruitzichten en inflatieverwachtingen voor de eurozone. Zo stelde het Internationaal Monetair Fonds de verwachte economische groei in 2021 voor de eurozone onlangs neerwaarts bij van 5,2 procent naar 4,2 procent, mede als gevolg van een vertraagde vaccinatie-uitrol en aangescherpte coronamaatregelen. De raming voor de VS is daarentegen opwaarts bijgesteld van 3,1 procent

naar 5,1 procent. Deels komt dit ook door grotere budgettaire steunpakketten in de VS dan in de eurozone. Eenzelfde discrepantie is zichtbaar in inflatieverwachtingen, die voor de eurozone weliswaar zijn toegenomen, maar achterblijven ten opzichte van de VS. De verschillen in de rentecurves geven een eerste indicatie dat het economische herstel in de VS naar verwachting sterker zal zijn dan dat in de eurozone. ■ **Meilina Hoogland en Koen Verbruggen (DNB)**



Belastingdruk loopt niet lineair op met financiële positie

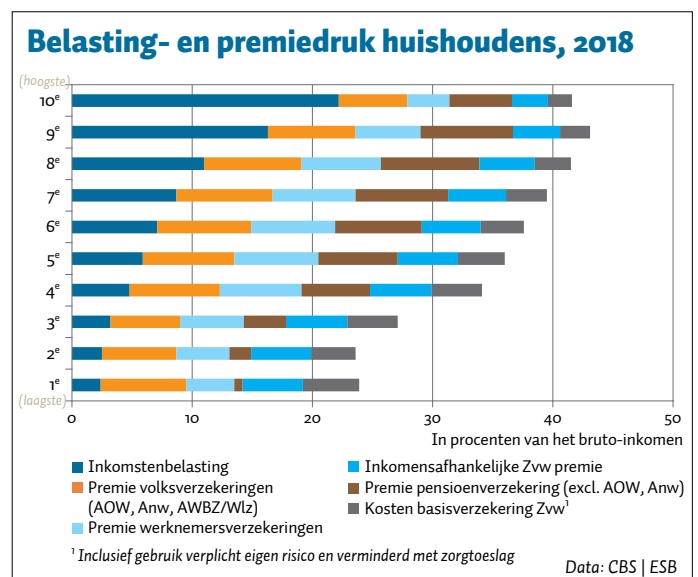
Nederland kent een progressief belastingstelsel. De druk van de inkomstenbelasting, met daarbij de premies volksverzekeringen en overige premies, op het bruto-inkomen neemt in beginsel toe naarmate de welvaart van een huishouden (inkomen plus vermogen) oploopt. Maar als we huishoudens op volgorde van hun welvaartsniveau indelen in tien even grote groepen, wordt zichtbaar dat het verband tussen belasting- en premiedruk enerzijds en welvaart anderzijds niet helemaal evenredig loopt (figuur). Bij huishoudens in de tienprocentgroep met het laagste inkomen en vermogen ligt de druk boven de lineaire trend en bij huishoudens in de hoogste tienprocentgroep ligt deze er juist onder.

In de laagste welvaartsgroep komen relatief veel zelfstandigen voor met weinig inkomen. Zij dragen niet of nauwelijks bij aan verplichte inkomensverzekeringen en pensioenvoorzieningen, maar zijn wel gehouden aan de verplichte afdrachten voor de volksverzekeringen AOW, Anw (Algemene Nabestaandenwet) en Wlz (Wet langdurige zorg). Deze afdrachten pakken bij weinig inkomen relatief fors drukverhogend uit, net als de premie voor de basiszorgverzekering.

In de hoogste welvaartsdecilgroep bevinden zich bovengemiddeld veel vermogende ouderen boven de AOW-leeftijd die weliswaar veel inkomstenbelasting verschuldigd zijn, maar geen premies voor AOW en pensioen meer hoeven te betalen. Daarnaast bevat deze groep relatief veel ondernemers. Ook zij betalen veel inkomstenbelasting, maar vaak weinig tot geen premies voor verplichte inkomensverzekeringen en pensioenen. Hun vangnetten bouwen zij op in hun eigen bedrijf. Als gevolg van de samenstelling van de welvaartsstop is de gemiddelde belastingdruk voor

deze huishoudens het hoogst (22 procent), maar de premiedruk juist het laagst (19 procent).

Worden beide decielgroepen aan de onderkant en bovenkant van de welvaartsverdeling samengenomen, dan geldt ruwweg dat de belasting- en premiedruk in de groep met hoge welvaart gemiddeld tachtig procent hoger ligt dan in de groep met lage welvaart. ■ **Kai Gidding (CBS)**



Grote prijsstijgingen ontlocken ‘nieuwbouw-hoppen’

Nieuwbouwwoningen stijgen sterker in prijs dan bestaande woningen. Je zou dan ook verwachten dat mensen die ooit een nieuwbouwwoning hebben gekocht, bij hun volgende woning niet opnieuw voor dure nieuwbouw kiezen. En toch stijgt het percentage woningkopers dat opnieuw een nieuwbouwwoning koopt, vooral in perioden waarin woningprijzen sterk stijgen (figuur).

Uit data van het Kadaster blijkt dat er vijf tot zeven jaar tijd zit tussen de aankoop van een nieuwbouwwoning en de volgende aankoop. Dat betekent dat de kopers van de afgelopen jaren hun vorige nieuwbouwwoning tijdens de financiële crisis van 2008 kochten. Tijdens de crisis was het prijsniveau relatief laag.

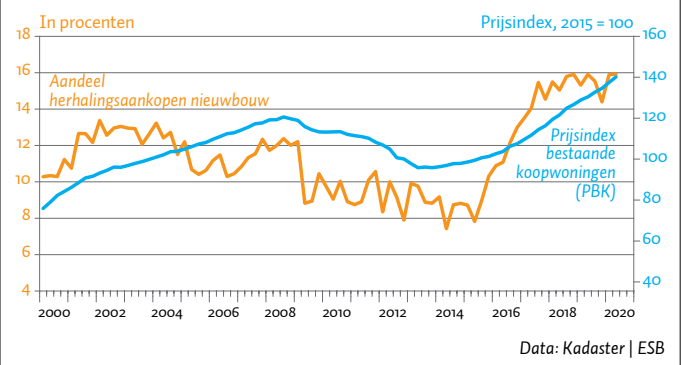
In de afgelopen vijf jaar stegen de prijzen van nieuwbouwwoningen nog sterker dan die van de bestaande koopwoningen. Het Kadaster en het Centraal Bureau voor de Statistiek noteerden voor nieuwbouwwoningen een stijging van 43 procent, tegenover 35 procent in de bestaande markt (periode 2016K2–2020K2). Inmiddels wordt voor een nieuwbouwwoning gemiddeld 400.000 euro neergeteld, ruim 80.000 euro meer dan voor een bestaande woning.

Waarom kiest een eigenaar van een nieuwbouwwoning opnieuw voor nieuwbouw als de prijzen daarvan juist zo sterk stijgen? Een van de mogelijke verklaringen is dat, als gevolg van de achterblijvende nieuwbouwproductie, (relatief) nieuwe woningen in de huidige markt schaars en dus gewild zijn. Met als gevolg dat eigenaren van een relatief nieuwe woning ook snel overwaarde kunnen opbouwen. Het is aannemelijk dat zij die overwaarde weer te gelde maken bij een volgende periode van prijsstijgingen.

De keuze voor opnieuw een nieuwbouwwoning zou er ook mee te maken kunnen hebben dat Nederlanders graag in dezelfde omgeving blijven wonen. Uit data van het Kadaster blijkt dat nieuwbouwkopers vaak in dezelfde gemeente blijven wonen (circa zeventig procent) en over geringe afstand verhuizen (ongeveer twee kilometer). Zij wonen vaak in een nieuwbouwwijk waar in een latere fase nog meer gebouwd wordt.

Tot slot zijn nieuwbouwwoningen relatief groot, in vergelijking met oudere woningen. De gegevens van het Kadaster laten in ieder geval zien dat deze ‘nieuwbouw-hoppers’ er qua woonoppervlakte behoorlijk op vooruit gaan (ongeveer twintig vierkante meter extra). ■ **Hans Wisman** (Kadaster)

Aandeel herhalingsaankopen binnen de nieuwbouw



Beleggingsfondsen doorstaan coronastress goed

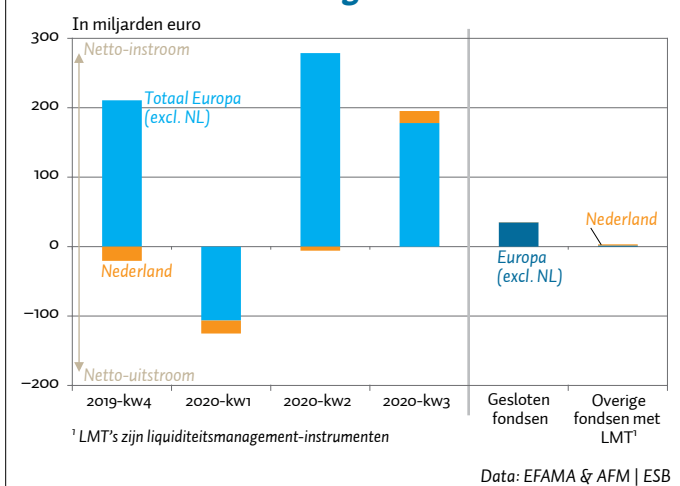
Vooral in maart en april 2020 zorgde corona voor aanzienlijke stress op de financiële markten, en ook beleggingsfondsen waren hier niet immuun voor. Dit is in het eerste kwartaal van vorig jaar te zien aan de uitstroom van beleggers uit beleggingsfondsen, toen de stress op de markt het hoogst was (figuur). Toch lijken ze de stress wel goed te hebben doorstaan.

Europese beleggingsfondsen registreerden in dat eerste kwartaal een netto-uitstroom van 125 miljard euro, waarvan ongeveer 18 miljard uit Nederlandse fondsen. De uitstroom in Europa was vooral geconcentreerd in fondsen die voornamelijk aan particuliere beleggers worden verkocht. Maar in Nederland waren het met name fondsen die gericht zijn op professionele beleggers die, uitstroom registreerden. Dat deden ze overigens ook al in het vierde kwartaal van 2019, en nog steeds in het tweede kwartaal van 2020. Opvallend, want in dat tweede kwartaal was er in Europa als geheel al weer een netto-instroom van ongeveer 272 miljard euro.

Als een fonds te maken krijgt met een uitstapverzoek van een belegger, dan heeft een fondsmanager liquiditeit nodig om aan dit verzoek te voldoen. Vaak gebeurt dit door een deel van de onderliggende beleggingen op de markt te verkopen. In tijden van stress kan dit de negatieve prijseffecten in de markt versterken. Als een fonds onvoldoende liquide middelen heeft om aan het uitstroomverzoek te voldoen, dan ontstaat er een liquiditeitsmismatch. Fondsmanagers kunnen in dat geval liquiditeitsmanagement-instrumenten inzetten, zoals *swing pricing*, of het meest extreme instrument, te weten het sluiten van het fonds voor in- en uitstroom.

De totale omvang van gesloten fondsen, was in het eerste en tweede kwartaal van 2020 beperkt ten opzichte van de uitstroomcijfers (figuur). Dit lijkt te suggereren dat fondsen de marktstress en de daaraan gekoppelde uitstroomvraag goed hebben kunnen managen zonder toevlucht te hoeven nemen tot het sluiten van fondsen of het gebruik van andere instrumenten zoals *swing pricing*. Dit toont ook aan dat het nuttig is om passende liquiditeitsinstrumenten te hebben. ■ **Mark Pooters** (AFM)

Netto-instroom uit Europese beleggingsfondsen en fondssluitingen



‘Houd regeerakkoord open’

De Tweede Kamerverkiezingen zijn achter de rug, en de kabinetsformatie kan gaan beginnen. Herman Wijffels was in 2006/07 tweede informateur bij het kabinet-Balkenende IV. Wij praatten met hem over zijn ervaringen toen, en over zijn adviezen voor de komende formatie.

Hoe word je informateur?

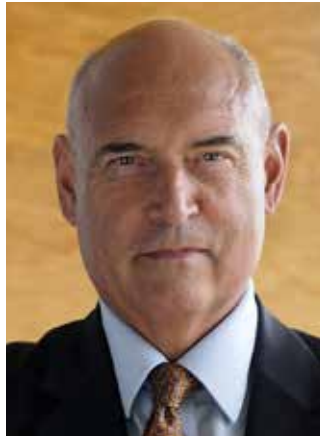
“De eerste informateur had geconcludeerd dat er een regeerakkoord tussen CDA, de PvdA en de ChristenUnie mogelijk was. Ik zat op dat moment in Washington voor de Wereldbank en werd middenin de nacht van vrijdag op zaterdag gebeld door een medewerker van het Kabinet van de koningin. Ik heb even de tijd genomen om goed wakker te worden, maar vrij snel erna laten weten dat ik het zou doen. Dit was een vraag waar ik geen nee op kon zeggen.”

Weet u waarom u bent gevraagd voor deze rol?

“Dat is altijd gissen, maar ik was net zeven jaar voorzitter van de Sociaal-Economische Raad geweest en had dus kennis van de belangrijkste dossiers die in een kabinetsformatie aan de orde komen. Ik heb de indruk dat het eerder Wouter Bos van de PvdA is geweest dan mijn eigen partij, het CDA, die mij voorstelde. Mogelijk hoopte Bos via mij de banden met Balkenende aan te halen na een harde verkiezingsstrijd.”

Een formatie vindt grotendeels achter gesloten deuren plaats. Zijn economische analyses van grote invloed?

“Economische analyses speelden een heel centrale rol. Voorafgaand aan de verkiezin-



HERMAN WIJFFELS

Tweede informateur bij het kabinet-Balkenende IV, en onder meer voormalig voorzitter van de hoofddirectie van de Rabobank en de Sociaal-Economische Raad

gen brengt de ambtelijke top in Den Haag al een groot aantal economisch-financiële beleidsopties in kaart. En tijdens de formatie zaten de fractie-economen op de tweede ring voortdurend sommetjes te maken. Daarnaast werden wetenschappelijke bronnen aangehaald, en soms ook het Centraal Planbureau.”

Wat voor lessen zou u de nieuwe informateur willen meegeven?

“Mede door corona staan we op een punt in de geschiedenis waarbij we grote veranderingen moeten realiseren. Tegelijkertijd hebben de verkiezingsprogramma’s nu heel sterk het karakter van doorgaan op de lijn die er is. Het risico is een omvangrijk dichtgetimmerd akkoord – net zoals toen ik informateur was – met weinig vernieuwing. Ik heb ernstige

twijfels of dat nu de goede weg is. Dan is er te weinig flexibiliteit voor grote veranderingen. Mijn advies is daarom om in het regeerakkoord een aantal grote, globale richtingen vast te leggen, op basis waarvan een regering aan de slag kan. Dat kan bovendien een monistische houding tussen het kabinet en de Kamer voorkomen – de toeslagenaffaire heeft laten zien waar dat toe leidt: alles wordt onder het tapijt geveegd.”

Heeft u bij de formatie waarbij u betrokken was ook aan zo’n globaal regeerakkoord gedacht?

“Dat heb ik geprobeerd, maar dat is niet gelukt. Nu is het echter meer nodig dan ooit. De huidige fase kan vergeleken worden met de naoorlogse welvaartsgroei en de opbouw van verzorgingsstaat. Er was toen brede politieke overeenstemming over de grote richting die we wilden volgen. We hebben nu iets soortgelijks nodig: een grote beweging die de sociale verhoudingen en zekerheid nieuw vormgeeft binnen de ecologische condities. Dit vergt een enorme transitie, die niet in één kabinetsperiode voltooid zal zijn, maar we moeten nu wel met z’n allen vol overtuiging die richting inslaan.

Daarbij past overigens ook een meer constructieve rol in het Europese project, waarin de laatste paar kabinetten te zeer een remmende invloed hebben gehad. Voor de transitie hebben we Europa nodig. We moeten afkicken van onze Angelsaksische bias en ons realiseren dat onze boterham gesmeerd wordt op het Europese continent.”

ERIK VAN DE WINKEL

Redactiemedewerker

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

Jasper Lukkezen (hoofdredacteur), Robert Kleinknecht, Yrla van de Ven, Daan de Leeuw, Bjorn Lous en Elisa de Weerd
Redactiemedewerkers: Thijs Busschots en Erik van de Winkel

Tekstredactie: De Twee Hanen v.o.f.
Vormgeving: Jacques van Schie
Uitgever: Mariska van der Westen

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: Roger Klaassen; iStock / Lekkyjustdoit, Redlinevector, Nuthawut

Somsuk, tekinturkdogan, pidjoe, banusevim, Angelina Bambina, andrewgenn, Sjo, AzmanL.

Publiceren

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

Abonneren

U kunt een abonnement online afsluiten op www.esb.nu/service/abonneren

Adverteren

Neem contact op met Thomas Timmermans, thomas.timmermans@fdmediagroep.nl of 020 592 8636

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:

15 apr., 14 mei, 10 jun., 15 jul.,
12 aug., 16 sept., 14 okt.,
18 nov., 23 dec.



Rectificaties:

In figuur 2 in het artikel van Huls et al. in het decembernummer was sprake van een dataverwerkingsfout. De juiste figuur is te vinden in de online versie van het artikel. De fout heeft geen consequenties voor de conclusies van het artikel. Figuur 1b in het artikel van Tanke et al. in het vorige nummer bevatte een fout: die gaf de levensverwachting voor mannen in plaats van het totaal. Nederland stond daardoor per abuis boven Frankrijk. In de online versie van het artikel is dit rechtgezet. In het economenstembijljet in het vorige nummer miste Danielle Hirsch, nummer 16 op de lijst van GroenLinks. In de online versie is zij toegevoegd.

volgers
worden
voorlopers.
leiders.
partners.
opvolgers.

volg.f.d.
het financieele dagblad

Toegang tot het FD
laat uw team groeien.
Ga naar fd.nl/zakelijk



Meer dan 11.000 economen
ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief
www.esb.nu/aanmelden