



# Begrotingen in het gareel

De Europese begrotingsregels zijn sinds de coronacrisis tijdelijk buiten werking gesteld. Hoe moeten de nieuwe regels eruit zien en hoe zorgen we ervoor dat ze ook worden nageleefd?

Verder onder andere:

---

Handelsliberalisering  
levert ontwikkelings-  
landen nog te weinig op,  
p. 507

---

---

Vaderschapsverlof  
verkleint inkomenskloof  
met moeders vooralsnog  
niet, p. 510

---

---

Marginale druk van  
meer dan tachtig procent  
komt in praktijk niet  
vaak voor, p. 527

---

# 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](http://www.esb.nu/call-for-papers)

December: *Nederlandse handelspositie*

Januari: *Hoge energieprijzen*

Februari: *Naar een nieuwe energiemix*

---



## ESB elke maand op de mat?

Dat kost nu slechts 99 euro per jaar

*Ga naar [esb.nu/vakblad](http://esb.nu/vakblad)*

# Inhoud

Actueel	482
Uitgelicht	484

## Begrotingen in het gareel

### Inleiding: Begrotingsflexibiliteit komt met verantwoordelijkheid

JASPER LUKKEZEN

486

### Keuzes voor het Europese begrotingsraamwerk

RICHARD VAN ZWOL, LUKA BASTIAANS  
EN SUZANNE MEIJER

487

### Eén EU-norm voor het structurele begrotingstekort voldoet

JAN DONDERS EN FLIP DE KAM

490

### Vervang Europese begrotingsregels door een simpele uitgavenregel

JASPER H. VAN DIJK EN JOEP SCHOENMAKERS

494

### Eurozone-begrotingsunie zou duur uitpakken voor Nederland

LEX HOOGDUIN EN CHRISTIAAN VAN DER KWAAK

498

### Kans op onhoudbare overheidsschuld op middellange termijn klein

SONNY KUIJPERS EN JORIS VAN TOOR

502

### Column: Een permanent herstelfonds is de verkeerde afslag

CAROLINE NAGTEGAAL-VAN DOORN

505

### Handelsliberalisering levert ontwikkelingslanden nog te weinig op

PAUL SCHENDERLING EN MATTHIAS OLTHAAR

507

### Vaderschapsverlof verkleint inkomenskloof met moeders niet

JUSTUS VAN KESTEREN, IRIS KLINKER EN ARJAN HEYMA

510

### Neem bedrijfskosten van zorgverzekeraar ook op in de risicoverevening

RUDY DOUVEN EN WYNAND VAN DE VEN

513

### Het is wel degelijk mogelijk om overwinsten te maken met SDE-subsidies

DAAN HULSHOF EN MACHIEL MULDER

516

### Immigratie slechts beperkt nodig om grijze druk te weerstaan

HARRIE VERBON

519

### Niet-financiële pensioenpijler kan pensioenstelsel verbeteren

CASPER VAN EWIJK, LEX MEIJDAM EN EDUARD PONDS

522

### Statistiek

526

### Ceteris paribus

528





# Actueel

## November

- 17 ◆ **KVS** – Presentatie Preadviezen: Corporate governance en het maatschappelijk belang. O.a. Rutger Claassen (UU) en Dirk Schoenmaker (EUR)
- CIFRA UvA seminar** – Taxing financial transactions: a Mirrleesian approach. O.a. Bruno Biais (École des hautes études commerciales de Paris)
- 22 ◆ **Tinbergen seminar** – Uncovering sources of heterogeneity in the effects of maternal smoking on infants' health at birth. Johanna Zenzes (Universität zu Köln)
- UvA seminar** – Expanding insights on proactivity at work. Uta Bindl (King's College)
- EUR paneldiscussie** – Navigating work in the platform economy.
- Tinbergen seminar** – Long-run effects of school closures during the 1918-Pandemic. Daniel Kuehne (Universität Duisburg-Essen)
- EUR webinar** – De sociaal-economische kansen van Europese hernieuwbare energiebronnen.
- Pakhuis de Zwijger** – Er is leven na de groei. O.a. Paul Schenderling (Berenschot)
- Studium Generale** – Property, power & inequality. Rutger Claassen (UU)
- 24 ◆ **Tinbergen seminar** – The mortgage piggy bank: building wealth through amortization. Peter Koudijs (Tinbergen Institute)
- 25 ◆ **Tinbergen seminar** – Measuring experiences of insecurity and political preferences in a fragile state. Marion Mercier (Université Paris-Dauphine)
- 29 ◆ **KVS Economencafé** – Vermogensongelijkheid: geld verdeelt. O.a. Miriam Gielen (MinFin)
- 30 ◆ **Studium Generale** – Economic inequality: (why) should we care? O.a. Esther-Mirjam Sent (Radboud Universiteit)

### EIGENDOMSRECHT

Het recht op eigendom vormt de hoeksteen bij veel economische processen. Het biedt zekerheid dat de vruchten van economische inspanning en handel ook daadwerkelijk toebehoren aan degene die ze heeft uitgevoerd. Bezit kan echter ook leiden tot politieke macht of inkomen zonder inspanning (rents). Deze aspecten van bezit kunnen economisch schadelijk zijn. Maar waar ligt de balans? In deze sessie bespreekt Rutger Claassen (UU) de geschiedenis van het denken over eigendomsrecht en hoe alternatieve denkwijzen over bezit de negatieve effecten kunnen dempen.

### VERMOGENSONGELIJKHEID

Het vermogen in Nederland is ongelijker verdeeld dan altijd gedacht, zo toont het rapport *Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling*. Een te scheve vermogensverdeling kan schadelijk zijn voor de economie en de maatschappij. Het rapport geeft daarom ook mogelijke oplossingen. Een van de voorstellen is het minder belasten van werk en meer belasten van vermogen, wat economen als Piketty al eerder benadrukten. Ook het tegengaan van belastingontwijking kan helpen om vermogen eerlijker te verdelen. Lang leek het erop dat dit niet haalbaar was, maar het politieke klimaat in Nederland lijkt te veranderen.

## December

- 1 ◆ **Tinbergen seminar** – Inflation, default risk and nominal debt. Carlo Galli (Universidad Carlos III de Madrid)
- Pakhuis de Zwijger** – Van de boer tot de consument: wie betaalt de echte prijs? Jan de Ruyter (ABN Amro)
- 2 ◆ **Tinbergen Institute** – Dynamic score driven independent component analysis. Christian Hafner (Université catholique de Louvain)
- 7 ◆ **Tinbergen Institute** – Bank opacity: patterns and implications. Stefan Avdjiev (BIS)
- 9 ◆ **Tinbergen Institute** – Dutch Network Economics Day.
- 13 ◆ **Pakhuis de Zwijger** – Bestaans(on)zekerheid in de stad. O.a. Aisa Amagir (Hogeschool van Amsterdam)
- 16 ◆ **Tinbergen seminar** – Petitions, political participation and government responsiveness. Arvind Magesan (University of Calgary)

## Benoeming



**Martijn van der Heide** is per 1 september benoemd tot bijzonder hoogleraar Natuurinclusieve Plattelandsontwikkeling bij de Rijksuniversiteit Groningen.

## Oratie

**Anita van Gils** – *Stategisch ondernemerschap als een proces naar sustainability*. 25 november

## Promotiebespreking: Harm Rienks

**From preferences to policy:  
turnout, accountability  
and policy responsiveness in  
Dutch local government**  
Harm Rienks  
Rijksuniversiteit Groningen,  
8 december



In een goed functionerende democratie moeten burgers invloed hebben op het beleid door te stemmen. In de praktijk blijkt dat echter niet altijd het geval te zijn. Zo wijst mijn promotieonderzoek naar de verkiezingsopkomst, stemkeuze en het beleid in Nederlandse gemeenten uit.

In twee onderzoeken over stemkeuze laat ik zien dat mensen die bij gemeenteraadsverkiezingen stemmen, politieke partijen verantwoordelijk houden. Dit geeft partijen een electorale prikkel om naar kiezers te luisteren. In het eerste onderzoek analyseer ik hoe wangedrag van gemeentepolitici, zoals corruptie-incidenten, de electorale prestaties van hun partij beïnvloedt. Ik vergelijk hiervoor het gemiddelde aantal stemmen dat partijen krijgen in de verkiezing vlak voor en vlak na het wangedrag, en ik analyseer of dit afwijkt van partijen zonder incidenten (*difference-in-differences*). Wangedrag leidt gemiddeld tot zo'n tien tot vijftien procent minder stemmen, en vergeleken met andere landen is deze electorale afstraffing relatief zwaar.

Het tweede onderzoek laat zien dat partijen die deelnemen aan het college van burgemeesters en wethouders daar electoraal op worden afgerekend door de burger. Echter, sommige partijen verliezen meer stemmen na collegedeelname dan andere. Zo verliezen partijen meer stemmen na collegedeelname naarmate het aantal collegepartijen kleiner is. Dit wijst er ook op dat stemmers partijen verantwoordelijk houden, omdat het voor burgers makkelijker is om partijen verantwoordelijk te houden voor het

beleid wanneer er minder partijen in het college zitten.

Voor invloed van burgers op gemeentebeleid vind ik echter geen aanwijzingen. Hiervoor schat ik het effect van veranderingen in de partijpolitieke samen-



stelling van het gemeentebestuur op de hoogte en de verdeling van de lokale belastingen. De gevonden effecten zijn verwaarloosbaar klein. Wanneer rechtse partijen bijvoorbeeld meer zetels krijgen in de gemeenteraad, dan leidt dit niet tot lagere lokale belastingen.

Een belangrijke conclusie uit mijn proefschrift is dat beleidsmakers er bij het decentraliseren van overheidstaken dus niet zomaar van uit mogen gaan dat de lokale democratie lokale voorkeuren omzet in lokaal beleid. Bij decentralisaties is dat vaak juist wel het uitgangspunt.

## Promoties

### Erasmus Universiteit Rotterdam

**Plato Leung** – *The mind with a touch of madness? Mental health and well-being of entrepreneurs.* 17 november

**Jeroen Koenraadt** – *Essays in financial accounting.* 25 november

### Radboud Universiteit

**Jansje van Middendorp** – *Vrijwilligers helpen mensen met geldzorgen.* 24 november

### Rijksuniversiteit Groningen

**Shuye Yu** – *Staying healthy and happy at work.* 8 december

### Tilburg University

**Joris Berns** – *Managerial attention, emotion, and communication in corporate financial distress.* 25 november

**Pepijn Wissing** – *Spectral characterizations of complex unit gain graphs.* 30 november

**Tom Aben** – *The (long) road towards smart management and maintenance.* 2 december

**Angelica Maineri** – *Do you want cookies? Trust dynamics and educational gaps in the datafied risk society.* 9 december

**Job Schouten** – *Cooperation, allocation and strategy in interactive decision-making.* 16 december

### Universiteit Maastricht

**Silas Nsanzumuhire** – *Strategic mechanisms for stimulating academia-industry interactions in Rwanda.* 24 november

**Moritz Buchem** – *Hiking in the scheduling landscape: exact and approximation algorithms for parallel machines.* 29 november

### Universiteit van Amsterdam

**Nicole Stofberg** – *Sustaining the sharing economy? Behavioral perspectives on platform participation.* 18 november

**Daniel Dimitrov** – *Three essays on the optimal allocation of risk with illiquidity, intergenerational sharing and systemic institutions.* 29 november

### Vrije Universiteit Amsterdam

**Samuel Mayoral Rodriguez** – *The causes and consequences of overconfident leadership.* 29 november

**Hyeokmoon Kwon** – *Biological perspective of socio-economic inequality.* 13 december

### Wageningen University and Research

**Amit Summan** – *Essays on the economics of childhood vaccinations.* 22 november





## Domme thermostaat

Een slimme thermostaat blijkt in de praktijk, anders dan in het lab, het energieverbruik niet te doen afnemen. Brandon et al. leggen deze overschatting van laboratoria bloot via een *difference-in-differences*-analyse. In het uitgevoerde experiment is er willekeurig bij een deel van de huishoudens een slimme thermostaat geïnstalleerd. Deze huishoudens zijn vervolgens over de tijd vergeleken met huishoudens die geen slimme thermostaat hadden. De huishoudens met een slimme thermostaat verbruikten zelfs meer energie. Dat komt omdat de automatisch ingestelde temperatuur kennelijk toch niet goed aansluit op voorkeuren van mensen en zij de temperatuur vooral aanpassen als ze het koud hebben.

Brandon, A., C.M. Clapp, J.A. List et al. (2022) *The human perils of scaling smart technologies: Evidence from field experiments*. NBER Working Paper, 30482.



## Kinderloos door

Mensen die zich meer zorgen maken over klimaatverandering nemen minder vaak kinderen. Tot deze conclusie komen Lockwood et al. op basis van de paneldata van enquêtes in het Verenigd Koninkrijk. In die enquêtes werd er bijvoorbeeld gevraagd wat mensen vonden van de klimaatverandering en welke 'groene' keuzes ze maakten – zoals minder vliegen en minder plastic gebruiken. Een toename van één standaarddeviatie in klimaatzorgen hangt samen met een afname van 17,7 procent van de kans dat een respondent een kind krijgt in de volgende zes jaar.

Lockwood, B., N. Powdthavee en A.J. Oswald (2022) *Are environmental concerns deterring people from having children?* IZA Discussion Paper, 15620.

## Sparende gepensioneerde

De verwachting is vaak dat werkenden geld sparen om het tijdens hun pensioen uit te geven. Echter, minder dan de helft van de Europese gepensioneerden blijkt in te teren op hun vermogen, en gemiddeld genomen neemt het vermogen van deze groep zelfs toe. Met behulp van een enquête in verschillende Europese landen komen Horioka en Ventura tot deze bevinding. Respondenten geven aan dat zij graag een mooie erfenis willen nalaten. Ook zijn ze terughoudend om hun huis te verkopen. Het risico op hoge toekomstige zorgkosten blijkt geen verklaring voor de extra besparingen tijdens het pensioen.

Horioka, C.Y. en L. Ventura (2022) *Do the retired elderly in Europe decumulate their wealth? The importance of bequest motives, precautionary saving, public pensions, and homeownership*. NBER Working Paper, 30470.

## Mismatch in SDG-onderzoek

Het grootste deel van het onderzoek naar onderwerpen die samenhangen met de Sustainable Development Goals (SDG's), vindt plaats in landen die op deze punten al goed scoren. Tot die conclusie komen Confraria et al. met behulp van een tekstherkennings-algoritme. Het algoritme classificeert wetenschappelijke publicaties naar SDG, op basis van gebruikte termen en referenties. Landen die achterlopen op het gebied van SDG's moeten hun beleid nu dus vooral baseren op onderzoek uit andere landen. Waarschijnlijk leidt dit tot een minder effectief beleid, omdat de resultaten niet altijd voor andere landen representatief zijn.

Confraria, H., E. Noyons en T. Ciarli (2021) *Countries' research priorities in relation to the Sustainable Development Goals*. UNU-MERIT Working Paper 2022-030.



## Chinese imp

Gebieden die verder van internationale havens liggen, ondervinden minder effecten van de globalisering. Tot deze conclusie komen Gerritse en Caragliu et al. op basis van administratieve data uit de Verenigde Staten. Na het toetreden van China tot de Wereldhandelsorganisatie werd de handel een stuk goedkoper. Echter, doordat transport vanaf de havens naar het binnenland van de VS duur is, konden daar de producten

## Duurzaam beleggen rendeert

Het effect van een ESG-score op rendement is groter dan gedacht. Dat blijkt uit onderzoek van Berg et al. ESG-scores geven de niet-financiële prestaties van een bedrijf weer (Environmental, Social and Governance). Door verschillende types indicatoren en verschillende scores was het voorheen lastig om het effect van een ESG-score op het financieel rendement te schatten. Berg et al. is dit wel gelukt door de ESG-score van meerdere bureaus te gebruiken als instrument voor de ESG-



## ort niet overal

uit China daar alsnog niet concurreren met Amerikaanse producten. Hierdoor daalden de prijzen van producten beperkt in het binnenland, en bleef de werkgelegenheid in de maakindustrie er op peil. Ook ligt het aantal drugs- en alcohol doden in deze gebieden lager.

Gerritse, M. en A. Caragliu (2022) *Import competition and domestic transport costs*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 2022-071/VIII.

score van één bureau. Normaliter zijn de verschillen in meetmethodes tussen diverse bureaus een obstakel voor de schatting van het effect. Gebruik van het instrument zorgt er echter voor dat de ESG-scores die niet de daadwerkelijke ESG-prestaties weergeven, niet worden meegenomen in de bepaling van het effect.

Berg, F., J.F. Koelbel, A. Pavlova en R. Rigobon (2022) *ESG confusion and stock returns: Tackling the problem of noise*. NBER Working Paper, 30562.

### Belastingkorting expats

De Nederlandse belastingkorting voor expats heeft tot aanzienlijk meer immigratie geleid van expats met een hoog inkomen heeft. Vanaf 2012 wordt dertig procent van het inkomen van arbeidsmigranten vrijgesteld van inkomstenbelasting, mits zij meer dan 35.000 euro per jaar verdienen. Timm et al. vergelijken de groep boven en onder deze inkomensgrens met een *difference-in-differences*-model, om het effect van het beleid op migratie aan te tonen. De migratie van mensen met een inkomen dat binnen de vijf procent boven de inkomensgrens ligt, neemt met 148 procent toe na 2012. Op immigratie onder de inkomensgrens is er geen effect.

Timm, L.M., M. Giuliadori en P. Muller (2022) *Tax incentives for high skilled migrants: evidence from a preferential tax scheme in the Netherlands*. IZA Discussion Paper, 15582.

### Handelen met voorkennis

Hoewel strikt verboden, lijken banken wel degelijk te handelen met voorkennis in de aandelen van hun klanten. Voordat er onverwacht goed nieuws over een bedrijf naar buiten komt, versterken banken hun positie in het bedrijf. En ze bouwen in het geval van slecht nieuws die positie juist af. Dit constateren Haselmann et al. bij Duitse bedrijven. Het effect kan niet verklaard worden door de specialisatie die banken hebben qua verbonden klanten of sectoren. De oorzaak lijkt wel te zitten in het centrale risicomanagement van de bank. Alle informatiestromen binnen de bank komen langs deze afdeling. Op die manier kan de informatie van klanten terecht komen bij de beleggingsafdeling.

Haselmann, R., C. Leuz en S. Schreiber (2022) *Know your customer: Informed trading by banks*. NBER Working Paper, 30521.

## Efficiënt privaat vliegveld

Privaat beheerde vliegvelden werken efficiënter dan publiek beheerde vliegvelden, en kunnen onder andere meer passagiers per vlucht verwerken. Howell et al. laten dat zien met een *difference-in-differences*-analyse van privatiseringen wereldwijd. Kwaliteit is moeilijker te meten, maar na privatisering stijgt de kans om als vliegveld een prijs voor kwaliteit te winnen significant. Wel moet er voorzichtig worden omgegaan met de resultaten, omdat vliegvelden door private partijen nu eenmaal met een reden worden gekocht. Deze achterliggende motieven kunnen correleren met de efficiëntieverbeteringen na privatisering.

Howell, S.T., Y. Jang, H. Kim en M.S. Weisbach (2022) *All clear for takeoff: Evidence from airports on the effects of infrastructure privatization*. NBER Working Paper, 30544.



## Openbaar datasjoemelen

Een verplichting tot het openbaar maken van data lijkt niet te helpen om het sjoemelen met significantiescores – *p-hacking* – tegen te gaan. Tot deze conclusie komen Brodeur et al. op basis van 1.106 artikelen, gepubliceerd in de top 25 van de beste economietijdschriften. Men zou verwachten dat openbare data *p-hacking* verminderen, vanwege de mogelijkheid dat andere onderzoekers de resultaten controleren. De auteurs kunnen echter geen statistisch significant effect vinden van het invoeren van een dergelijke verplichting op de mate van *p-hacking*.

Brodeur, A., N. Cook en C. Neisser (2022) *P-hacking, data type and data-sharing policy*. IZA Discussion Paper, 15586.

# Begrotingsflexibiliteit komt met verantwoordelijkheid

Vorige week kwam de Europese Commissie met haar langverwachte voorstellen voor de herziening van het Europese begrotingsraamwerk (EC, 2022). Ik heb bij deze voorstellen gemengde gevoelens.

## Betere economische argumentatie

Vanuit macro-economisch perspectief zijn de nieuwe voorstellen een duidelijke verbetering. De voornaamste economische kritiek bij de huidige begrotingsregels is dat er een goede economische basis ontbreekt. De schuldnorm van maximaal zestig procent van het bruto binnenlands product (bbp) en tekortnorm van maximaal drie procent van het bbp in het Stabiliteits- en Groeipact zijn in 1993 zo gekozen omdat ze destijds politiek haalbaar waren, niet vanwege hun economische logica. De betrekkelijke willekeur van deze regels heeft zijn eigen maatschappelijke weerstand gecreëerd toen sommige landen op basis hiervan in de financiële en de schulden crisis onnodig aan het bezuinigen sloegen ("het moet van Brussel") terwijl sommige andere ze aan hun laars laptten ("Italiaanse toestanden").

De nieuwe regels hebben wel een economische basis. Voor landen met een solide financiële positie worden de regels soepeler, en voor landen met een meer zorgelijke financiële positie komen er haalbaar geachte en toetsbare opgaven, gebaseerd op het basale economische inzicht dat het schuldniveau aan het einde van de regeerperiode lager dient te zijn dan aan het begin, en dat er op een uitgavenpad gestuurd dient te worden.

In deze ESB leggen Jan Donders, Flip de Kam, Jasper H. van Dijk en Joep Schoenmakers uit waarom één zo'n regel in principe voldoende is. En laten Sonny Kuijpers en Joris van Toor aan de hand van een stochastische schuldhoudbaarheidsanalyse zien hoe men een veilige doelstelling kan prikken voor het schuldniveau op de middellange termijn.

## Politiek compromis

Wat niet gelukt is, is om via het nieuwe begrotingsraamwerk een keuze te maken in het soort van samenwerking dat Europeanen willen. Iedereen is daarover ongelukkig. Het raamwerk vormt geen opmaat tot een begrotingsunie, bijvoorbeeld door het voorsorteren op een centrale begrotingscapaciteit of een gezamenlijke schulduitgifte. De zorg van Caroline Nagtegaal-van Doorn dat Nederland zo een begrotingsunie ingerommeld wordt, lijkt daarmee vooralsnog onterecht. Een unie die, blijkens een berekening van Lex Hoogduin en Christiaan van der Kwaak in deze ESB, voor Nederland op zou kunnen lopen tot eenmaal bbp.

Tegelijkertijd vormt het nieuw voorgestelde begrotingsraamwerk ook geen stap in de richting van een federaler

Europa. Het legt bijvoorbeeld de risico's rondom de overheidsfinanciën niet nadrukkelijker bij de lidstaten, en op punten wordt de conditionaliteit eerder verzwakt dan versterkt.

## Institutioneel hol

Mijn voornaamste zorg in het nieuwe raamwerk zit hem echter in de voorstellen voor institutionele versterking. Deze voorstellen, denk bijvoorbeeld aan een centralere rol voor de experts van de commissie en van de lidstaten aangaande de beoordeling van begrotingsplannen in het proces, blijven grotendeels achterwege. In deze ESB leggen Richard van Zwol, Luka Bastiaans en Suzanne Meijer uit hoe zo'n institutionele versterking vorm zou kunnen krijgen.

Dat deze institutionele versterking uitblijft is problematisch, omdat juist vanwege de betere economische argumentatie de begrotingsregels toch weer wat ingewikkelder worden. De vraag is immers niet langer of het tekort groter is dan drie procent, wat iedere leek kan beoordelen, maar of het pad voor de overheidsuitgaven in het regeerakkoord consistent is met de ambitie om tot een lager schuldniveau te komen op de wat langere termijn, wat een expertbeoordeling vereist.

Kortom, wie een economische beoordeling van de begroting wenst, zal de economen en hun analyses in het proces moeten betrekken. Daarom zou het goed zijn als er, in het definitieve raamwerk, meer ruimte is voor institutionele versterking.

## Literatuur

EC (2022c) *Building an economic governance framework fit for the challenges ahead*. Press release.

IP/22/6562.

Te vinden op [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu).

## JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur

[lukkezen@economie.nl](mailto:lukkezen@economie.nl)





# Keuzes voor het Europese begrotingsraamwerk

Nu de Europese Commissie haar plannen voor de herziening van het begrotingsraamwerk heeft gepresenteerd, komen deze in een stroomversnelling. Zowel voor de begrotingsnormen zelf, als voor de wijze van handhaving en het begrotingsproces zijn er veel hervormingsopties. Wat is daarbij het ‘ei van Columbus’?

## IN HET KORT

- Geen optie balanceert tussen schuldhoudbaarheid, begrotings-evenwicht en groei én is eenvoudig, flexibel en handhaafbaar.
- Het is daarom onontbeerlijk om de hervormingsopties in samenhang te bekijken.
- Ongeacht de hervormingskeuze is het versterken van de rol van de nationale begrotingsautoriteiten in de toetsing verstandig.

## RICHARD VAN ZWOL

Staatsraad bij de afdeling Advisering van de Raad van State en voorzitter van het Europese netwerk van onafhankelijke begrotingsautoriteiten

## LUKA BASTIAANS

Econoom bij de Raad van State

## SUZANNE MEIJER

Econoom bij de Raad van State

**B**ij het uitbreken van de COVID-19-pandemie was de Europese Commissie net begonnen met de vijfjaarlijkse evaluatie van het Europese begrotingsraamwerk (*fiscal framework*), bestaande uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), het Europees Semester en de Macro-economische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP). Na een onderbreking vanwege de gevolgen van de pandemie voor de economie en overheidsfinanciën heeft de Commissie in het najaar van 2021 de evaluatie weer hervat en op 9 november 2022 verscheen er een voorstel voor aanpassingen aan het raamwerk (EC, 2022c).

Volgens de Commissie zijn de belangrijkste elementen: eenvoudiger begrotingsregels, een sterker nationaal eigenaarschap en een betere handhaving. Daarnaast dient er aandacht te zijn voor houdbare overheidsfinanciën, duurzame economische groei door investeringen en hervormingen, flexibele schuldafbouw, de kwaliteit van de overheidsfinanciën en de middellange termijn. Bovendien dient er aandacht te worden besteed aan de proceslessen vanuit de *Recovery and Resilience Facility*. Hiervoor hebben de lidstaten zelf plannen vormgegeven voor investeringen en hervormingen, die na de onderhandelingen met de Europese Commissie zijn vastgesteld door de Europese Raad.

De uiteindelijke keuze voor de vormgeving van een toekomstig raamwerk is een politieke, die zal worden gemaakt door de Europese Raad. Getracht wordt om vervolgens in de eerste helft van 2023 tot een overeenstemming te komen. EU-lidstaten zijn echter niet eensgezind over de belangrijkste speerpunten voor het toekomstige raamwerk, en worden tegelijkertijd ook geconfronteerd met moeilijke afwegingen binnen het begrotingsbeleid. Zo is er op korte termijn druk om iets te doen tegen de hoge energieprijzen

en inflatie, en bestaan er op de langere termijn grote uitdagingen op het gebied van de klimaat- en energietransitie en de vergrijzing. Dit tegen de achtergrond van hoge publieke schulden en oplopende rentelasten in meerdere EU-landen.

Bovendien is de politieke keuzevrijheid niet onbegrensd. Niet alleen uit economisch oogpunt is het van belang dat er aan deze keuzes een overtuigende argumentatie ten grondslag ligt, maar ook uit democratisch en constitutioneel oogpunt is dit van belang. De economische regels van de EU-verdragen – die dienen om de stabiliteit van de economische en monetaire unie en de houdbare overheidsfinanciën te bewaken – zijn een wezenlijk onderdeel van de Europese constitutie, en verdienen dan ook een gedegen vormgeving. In dit artikel zullen wij de belangrijkste hervormingsopties schetsen.

## Opties voor normen en handhaving

De meeste aandacht bij de evaluatie gaat uit naar de begrotingsnormen, als onderdeel van het SGP. Het SGP heeft twee wezenlijke doelen: om zowel de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen als de economische groei van en convergentie in de eurozone. Deze doelen zijn in de loop van de tijd uit zicht geraakt: er zijn zorgen over de schuldhoudbaarheid van lidstaten, toenemende verschillen tussen lidstaten en een stagnerende economische groei. Dit wordt onder meer geweten aan de vormgeving van het huidige SGP, dat complexe regels bevat en een groot aantal uitzonderingen op de begrotingsregels kent. Daarnaast voeren lidstaten veelvuldig procyclisch begrotingsbeleid en bestaat er een gebrek aan middellangetermijnplanning. Ten slotte wordt het raamwerk beperkt nageleefd en gehandhaafd.

Daarmee is het van belang om te komen tot begrotingsregels die zowel de oorspronkelijke doelen van het SGP naleven – en zo bij te dragen aan een sterke Economische en Monetaire Unie (EMU) – als passen bij de economische structuur van de lidstaten en het huidige tijdsgezicht. Deze regels dienen ook daadwerkelijk handhaafbaar te zijn en te worden nageleefd – een geloofwaardig stelsel is immers essentieel voor een succesvolle en stabiele EMU.

In de maatschappelijke discussie lijkt er consensus te bestaan dat de hervormingsopties zich moeten richten op een vermindering van het aantal begrotingsnormen, als wel op het verminderen van de procyclische uitwerking van het pact en op betere handhaving. Dit geeft echter nog weinig houvast voor een standpuntbepaling over de concrete richting van hervorming van het SGP. Er is niet één oplossing die op zichzelf de perfecte balans treft tussen het belang van schuldhoudbaarheid, begrotingsevenwicht en economische groeiopgaven, en die tevens tegelijkertijd eenvoudig, flexibel en handhaafbaar is.

### Opties voor normen en handhaving

FIGUUR 1

Begrotingsnormen	Ruim	Strikt
Schuldquote	Verhoging	Handhaven 60%
Schuldafbouwpad	Versoepelen	1/2oe behouden
Uniformiteit	Differentiëren naar lidstaat	Uniform
Uitzonderingen	Meer en ruimer	Minder
Handhaving	Flexibel	Strikt
Ontsnapping	Meerdere/ruimere clausules	Één ontsnapingsclausule
Beoordelingsruimte	Veel discretie	Beperking beoordelingsruimte
Basis handhaving	Kwalitatief	Kwantitatief
Institutionele versterking		Van de EC onafhankelijke ramingen en decentraal toezicht

Bron: Raad van State (2022) | ESB

### Nationale begrotingsautoriteiten

KADER 1

Nationale begrotingsautoriteiten (*independent fiscal institutions*) zien toe op het naleven van de Europese en nationale begrotingsregels. Lidstaten kennen sinds het *two-pack* (Verordening, 2013) de verplichting tot het instelling van een begrotingsautoriteit. De kaders voor deze nationale instellingen zijn relatief algemeen omschreven, waardoor aan lidstaten ruimte wordt geboden voor een specifieke invulling van de taken (Verordening, 2013). In Nederland is de verantwoordelijkheid voor de onafhankelijke ramingen van de begrotingsnormen belegd bij het Centraal Planbureau. De beoordeling van naleving van de Europese en nationale begrotingsregels is bij de Afdeling Advisering van de Raad van State ondergebracht.

In de voorlichting van de Afdeling Advisering aan de Tweede Kamer over de evaluatie van het SGP (Raad van State, 2022) hebben wij de verschillende hervormingsopties voorgesteld door het Europees Begrotingscomité, het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), DNB, CPB en van het netwerk van Europese begrotingsautoriteiten in kaart gebracht en deze gecategoriseerd in opties voor de begrotingsnormen en voor de handhaving van deze normen. Figuur 1 presenteert de hervormingsopties.

Ruime begrotingsnormen hebben betrekking op die normen die toezien op het bieden van meer begrotingsruimte aan lidstaten. Dit kan bijvoorbeeld door het verhogen van de schuldquote, een trager schuldafbouwpad, of het differentiëren van bepaalde normen naar lidstaat op basis van specifieke kenmerken. Ruime begrotingsnormen hebben onder meer als voordeel dat beter rekening kan worden gehouden met de huidige schuld niveaus van lidstaten en de landspecifieke omstandigheden. Tegelijkertijd is het niet eenvoudig om deze normen op basis van economische redeneringen te beargumenteren – met mogelijke onrust op financiële markten, een negatieve schulddynamiek van lidstaten en meer divergentie tussen lidstaten tot gevolg – waardoor de stabiliteit van de EMU wordt ondergraven. Bovendien belemmeren hoge schuld niveaus het opbouwen van buffers voor toekomstige crises.

Strikte begrotingsnormen beperken de begrotingsruimte voor lidstaten tot de huidige schuldnorm van zestig procent. Dan wordt er ook weinig ruimte geboden voor extra flexibiliteiten in de begrotingsnormen. Met lagere schuld niveaus zijn lidstaten beter voorbereid op toekomstige economische schokken en crises. Het risico van strikte normen is dat lidstaten, die beperkte buffers hebben, sneller een procyclisch begrotingsbeleid voeren in een laag-

conjunctuur, om hun schuld niveaus af te kunnen bouwen. Ook zullen lidstaten mogelijk afzien van eventueel noodzakelijke investeringen en hervormingen. Onder de huidige schuld niveaus is het de vraag of dergelijke strikte normen voldoende handhaafbaar zijn.

Flexibele handhaving kan op basis van een kwalitatieve beoordeling van de naleving van de normen, met veel discretionaire beoordelingsruimte voor de Europese Commissie. Daarbij kan er sprake zijn van meerdere ontsnapingsclausules, om rekening te kunnen houden met uitzonderlijke omstandigheden. Met flexibele handhaving wordt het geven van een objectieve beoordeling zeer ingewikkeld, waarmee er een risico bestaat van een ongelijke behandeling van lidstaten. Bovendien maakt flexibele handhaving het raamwerk complexer, wat ook de transparantie van de handhaving vermindert.

Strenge handhaving ziet op een handhaving op basis van een kwantitatieve beoordeling van naleving van de begrotingsnormen, met objectievere handhaving en inperking van de ‘politieke speelruimte’ tot gevolg. Er is echter minder ruimte om rekening te houden met landspecifieke en onvoorziene economische omstandigheden, zeker als strenge handhaving gepaard gaat met strikte begrotingsnormen.

### Opties voor het begrotingsproces

Naast de normen en de handhaving is het begrotingsproces, het zogenoemde Europees Semester, ook onderdeel van de evaluatie van het raamwerk. Bij het huidige Semester moeten lidstaten in het voorjaar meerjarenprogramma's indienen (een stabiliteits- of convergentieprogramma en een nationaal hervormingsprogramma), waarin de staten vermelden hoe ze willen voldoen aan de landspecifieke aanbevelingen en de Europese begrotingsregels, en hoe ze onevenwichtigheden willen voorkomen of corrigeren.

Omdat lidstaten in het voorjaar de eigen nationale begrotingen voor het volgende jaar nog niet hebben vastgesteld, zijn deze meerjarenprogramma's over het algemeen relatief beleidsarm. De nationale en Europese begrotingscycli sluiten dus niet goed op elkaar aan. De voorgenomen wijzigingen van het Nederlandse kabinet om in het voorjaar één hoofdbesluitvormingsmoment te hebben wat betreft zowel de uitgaven- als de lastenkant heeft – naast het versterken van de parlementaire betrokkenheid bij het begrotingsproces, en een versterking van de inhoudelijke samenhang – ook als doel om een betere aansluiting op het Europees Semester te bewerkstelligen.

In de evaluatie van het raamwerk liggen vooralsnog geen specifieke opties voor om het Europees Semester aan te passen. Desondanks zijn er elementen uit het Semester die – naast het versterken van de aansluiting van de Europese begrotingscyclus op de nationale begrotingscyclus – kunnen worden gekoppeld aan mogelijke hervormingen binnen de Europese begrotingsregels. Een van die elementen is de MEOP. Het vroegtijdig onderkennen van macro-economische onevenwichtigheden dient een stabielere EMU, omdat zo negatieve spillover-effecten kunnen worden voorkomen. Daarmee is de MEOP van belang voor alle lidstaten, ongeacht de vraag of zo'n land al dan niet voldoet aan de begrotingsnormen. Tegelijkertijd is de MEOP ingewikkeld, en leggen lidstaten aanbevelingen regelmatig naast

zich neer. Voor een goede werking valt te overwegen om de handhaving van vastgestelde onevenwichtigheden te verbeteren, door bij de naleving van de begrotingsnormen ook de macro-economische onevenwichtigheden te betrekken.

### Versterking van het institutionele raamwerk

Ongeacht welke keuzes er worden gemaakt ten aanzien van de begrotingsnormen, is het van belang dat het institutionele raamwerk wordt versterkt. Institutionele hervormingen zijn met name van belang om de handhaving en de geloofwaardigheid van het raamwerk te versterken en daarmee het eigenaarschap van lidstaten over het te voeren begrotingsbeleid te vergroten.

Een belangrijke institutionele hervorming is het uitbreiden van de rol van nationale begrotingsautoriteiten in de begrotingstoetsing (kader 1). Dit kan bijvoorbeeld door de beoordelingen van de naleving van de Europese begrotingsregels van de begrotingsautoriteiten formeel te betrekken bij het beoordelen van de handhaving van de Europese begrotingsregels. Omdat nationale begrotingsautoriteiten opereren binnen de eigen nationale omstandigheden en cultuur, zijn ze goed in staat om deze omstandigheden te beoordelen.

Eerder hebben Nederland en Spanje samen gepleit voor een grotere rol voor nationale begrotingsautoriteiten. Een grotere rol kan de transparantie van het nationale beleid richting burgers vergroten, om daarmee de reputatiekosten van niet-naleving voor lidstaten te kunnen verhogen (Eurogroup, 2022). Nationale begrotingsautoriteiten versterken het nationaal eigenaarschap van een Europees en nationaal begrotingsbeleid ook omdat zij zich niet alleen op de regering richten, maar evenzeer op het nationale parlement.

Eenvoudigere begrotingsregels, sterker nationaal eigenaarschap en een betere handhaving zijn volgens de Europese Commissie de basiselementen voor het toekomstige raamwerk. Daarbij zal er aandacht zijn voor de lessen vanuit (het bilaterale proces van) de *Recovery and Resilience Facility*. Een veranderend raamwerk op basis van deze principes betekent mogelijk een aanpassing van de manier waarop de nationale begrotingsautoriteiten (de naleving van) dit nieuwe raamwerk zullen toetsen en beoordelen.

De rol van de nationale begrotingsautoriteiten in een nieuw raamwerk zou kunnen worden ingevuld door een onafhankelijke *ex ante* beoordeling van de begrotingsnormen en van de relevante macro-economische omstandigheden (zoals budgettaire ramingen, schuldhoudbaarheidsanalyses en de naleving van de aanbevelingen) door de nationale begrotingsautoriteiten. Deze beoordeling dient als input voor de bilaterale dialogen tussen lidstaten en de Europese Commissie. *Ex post* zouden de nationale begrotingsautoriteiten dan de naleving van de begrotingsnormen en de gemaakte afspraken kunnen monitoren.

De nationale begrotingsautoriteiten van de EU-lidstaten verschillen echter sterk qua omvang en mandaat. Uit een zelfonderzoek van het netwerk van Europese onafhankelijke begrotingsautoriteiten blijkt dat zij over het algemeen goed in staat zijn om de huidige taken uit te voeren, maar dat meerdere autoriteiten op een aantal terreinen versterking behoeven. Met name het maken van onafhankelijke ramingen, of het beoordelen van macro-economische en budgettaire ramingen is in veel lidstaten nog geen vol-

waardige taak van de desbetreffende begrotingsautoriteit (EU Independent Fiscal Institutions, 2022).

Het IMF (2022) stelt dat de versterking van de nationale begrotingsautoriteiten een prikkel kan bieden voor het vergroten van de transparantie van het begrotingsbeleid en het bevorderen van het nationale eigenaarschap van lidstaten. Het ESM toont dat passende mandaten en middelen voor de nationale begrotingsraden bijdragen aan een beter begrotingsbeleid en helpen om fouten uit het verleden, die eerdere crises hebben versterkt, te voorkomen. Ook wijst wetenschappelijk onderzoek (Chrysanthakopoulos en Tagkalakis, 2022) uit dat begrotingsautoriteiten met uitgebreide bevoegdheden, sterke onafhankelijkheid en voldoende middelen een bijdrage kunnen leveren aan het mitigeren van procyclisch begrotingsbeleid.

Een versterking van de rol van nationale begrotingsautoriteiten in een nieuw raamwerk vereist daarom het instellen van minimumstandaarden, onder meer in termen van voldoende personele en financiële middelen, het verkrijgen van vrije toegang tot noodzakelijke en tijdige (begrotings) informatie, het instellen van waarborgen voor onafhankelijkheid van de begrotingsautoriteiten, en de mogelijkheid om op eigen initiatief te publiceren. Met deze minimumstandaarden zijn de nationale begrotingsautoriteiten toegerust om een bijdrage te kunnen leveren aan het vergroten van het eigenaarschap van lidstaten, en daarmee aan het versterken van de naleving van de begrotingsregels en de geloofwaardigheid van het raamwerk.

### Conclusie

Tussen de verschillende opties om het begrotingsraamwerk te hervormen zit geen ‘ei van Columbus’ – daarom is het in elke optie minstens van belang om te komen tot een versterking van de handhaafbaarheid en geloofwaardigheid van het raamwerk, dat zowel past bij de oorspronkelijke doelen van het SGP en de EMU, als bij de economische structuur van lidstaten en het huidige tijdsgewricht. Eigenaarschap van lidstaten bij het te voeren begrotingsbeleid is essentieel voor een succesvolle hervorming. Het versterken van het toezicht via de nationale begrotingsautoriteiten, kan hieraan bijdragen.

### Literatuur

- Chrysanthakopoulos, C. en A. Tagkalakis (2022) Do fiscal councils reduce fiscal policy procyclicality? *Applied Economics Letters*. Artikel te vinden op [tandfonline.com](https://www.tandfonline.com).
- EC (2022a) *Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy guidance for 2023*. COM(2022) 85 final. Te vinden op [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu).
- EC (2022b) *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, Europees Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank: Europees Semestre 2022 – Voorjaarspakket*. COM(2022) 600 final. Te vinden op [eur-lex.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu).
- EC (2022c) *Building an economic governance framework fit for the challenges ahead*. Press release. IP/22/6562. Te vinden op [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu).
- EU Independent Fiscal Institutions (2022) *The capacity of national IFIs to play an enhanced role in the EU's fiscal governance*. Te vinden op [eufis.eu](https://eufis.eu).
- Eurogroup (2022) *Joint paper by Spain and The Netherlands on priority issues in 2022 on the EU's economic and financial policy agenda*. Eurogroup, april. Te vinden op [government.nl](https://government.nl).
- IMF (2022) *Reforming the EU fiscal framework: Strengthening the fiscal rules and institutions*. Internationaal Monetair Fonds, 5 september.
- Raad van State (2022) *Voorlichting over de mogelijkheden om het Stabiliteits- en Groei-pact te hervormen*. Wo6.22.0005/III/Vo, Kamerstuk 35925, nr. 146. Te vinden op [raadvanstate.nl](https://raadvanstate.nl).
- Verordening (2013) *Verordening (EU) Nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad, 21 mei*. Te vinden op [eur-lex.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu).

# Eén EU-norm voor het structurele begrotingsstekort voldoet

Een deel van de huidige begrotingsregels uit het Stabiliteits- en Groeipact van de Europese Unie is overbodig. Het gebruik van het structurele begrotingstekort als richtsnoer voor stabiele overheidsfinanciën is afdoende om in EU-verband een effectief begrotingsbeleid te kunnen voeren.

## IN HET KORT

- In de Europese Unie zijn afspraken over het begrotingsbeleid van de lidstaten onmisbaar.
- Voor de lidstaten kan er worden volstaan met één norm voor het structurele begrotingstekort.
- Voor Nederland kan deze norm worden aangevuld met de bestaande uitgavenplafonds en het inkomstenkader.

## JAN DONDERS

Directeur Econo-  
mentraïne-  
ship  
BOFEB

## FLIP DE KAM

Emeritus hoogleraar  
aan de Rijksuniversi-  
teit Groningen

**D**e Europese Commissie heeft opgeroepen tot een debat over het economisch bestuur van de Unie (Dombrovskis en Gentiloni, 2021). Op haar voorstel is besloten om de bestaande begrotingsregels nog een jaar langer, dus tot 2024, op te schorten. De EU-landen beginnen najaar 2022 aan een discussie over hoe ze deze regels willen hervormen. Zowel economische als politieke argumenten pleiten voor het gebruik van kwantitatieve begrotingsnormen. Op dit moment moet de Nederlandse overheid zes van dergelijke normen in acht nemen – drie daarvan zijn echter voldoende, betogen we in dit artikel. Nederland zou bij het komende Europese debat over de herziening van de begrotingsregels slechts moeten inzetten op normering van het structurele begrotingstekort.

## Het nut van begrotingsregels

Overheden doen er verstandig aan om begrotingsregels te hanteren. Een belangrijke functie van de overheidsfinanciën is het stabiliseren van de conjunctuurcyclus. Een les uit het verleden is dat het via discretionaire maatregelen opvangen van de gevolgen van schommelingen in het niveau van de economische bedrijvigheid zelden succesvol is. Het dempen van conjuncturele onevenwichtigheden kan daarom beter worden nagestreefd door de automatische stabilisatoren te laten werken. Daarvan is sprake wanneer de conjunctuurbeweging mag doorwerken in het feite-

lijke begrotingssaldo. Een meevallende economische groei mag geen aanleiding vormen om de overheidsuitgaven te verhogen of de belastingen te verlagen, maar een tegenvallende economische groei hoeft daarentegen ook geen reden te zijn om het mes in de uitgaven te zetten, en evenmin om de belastingen te verhogen. Het bij de rijksbegroting van 1995 ingevoerde trendmatige begrotingsbeleid heeft deze automatische stabilisatie van de economie als hoofddoel, dat wordt nagestreefd door middel van vooraf voor een gehele kabinetsperiode vastgelegde uitgavenplafonds en een dito inkomstenkader. Begrotingsregels voorkomen bovendien dat de minister van Financiën steeds opnieuw tot overeenstemming moet proberen te komen met de ministers van de uitgaande departementen. Dit voordeel van begrotingsnormen telt vooral in landen met een coalitieregering, want in een coalitie waarin er veel bewindslieden van de *spending departments* tot een andere politieke partij horen, is het voor de minister van Financiën lastiger om zijn wil aan de collega's in het kabinet op te leggen.

## Noodzaak in Europa

Negentien lidstaten maken op dit moment deel uit van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Onderlinge afspraken van de lidstaten van een muntunie over het begrotingsbeleid zijn wenselijk, omdat het begrotingsbeleid van de ene lidstaat gevolgen heeft voor de positie van de andere lidstaten. Zo kan de rente worden opgedreven als een bepaalde lidstaat een sterk beroep doet op de geld- en de kapitaalmarkt, waardoor ook de rentelasten voor de overige lidstaten zullen stijgen. Het is tevens denkbaar dat lidstaten met een grote overheidsschuld druk uitoefenen op de centrale bank om een ruim monetair beleid te gaan voeren, omdat de hoge inflatie die hiervan het gevolg kan zijn hun reële schuld kan verminderen en de schuldquote zal drukken. Die politieke druk kan een onafhankelijk monetair beleid bedreigen.

Onderlinge afspraken zijn tevens wenselijk, omdat grote tekorten op de begrotingen van de lidstaten kunnen leiden tot een tekort op de lopende rekening van de eurozone. Een dergelijk tekort zal in het algemeen een ongunstig effect hebben op de koers van de euro. Een koersdaling van de euro is nadelig voor de eurolanden, omdat dit een impuls aan de inflatie geeft en de oplopende inflatie maakt het voor de Europese Centrale Bank (ECB) lastiger om de beoogde prijsstabiliteit te handhaven.





De begrenzing van het *structurele* begrotingstekort van de lidstaten stelt hen tevens in staat om het *feitelijke* begrotingssaldo te laten meebewegen met de stand van de conjunctuur. Het nastreven en realiseren van een beperkt structureel begrotingstekort heeft als voordeel dat de lidstaat in kwestie de automatische stabilisatoren voluit kan laten werken, zonder dat de overheidsfinanciën op de lange termijn uit de rails lopen. Deze automatische stabilisatie pakt niet alleen gunstig uit voor de lidstaat die haar toepast, maar – gezien de intensieve economische betrekkingen tussen de EU-landen – ook voor de overige lidstaten.

### Naar nieuwe Europese begrotingsafspraken

Wij denken dat het verstandig is om de streefwaarde voor het structurele tekort centraal te plaatsen in de nieuwe Europese begrotingsregels. Tot voor kort committeerde Nederland zich bij in Brussel gemaakte begrotingsafspraken aan een doelstelling voor het structurele tekort op de middellange termijn van 0,5 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Voor 2023 en daarna is het streefdoel 0,75 procent van het bbp (Ministerie van Financiën, 2022). Blijkens tabel 2 ligt dit doel ver buiten bereik. Het feitelijke tekort voldoet in de jaren 2023–2025 voorsnog op het nippertje aan de norm uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP): het is niet groter dan 3 procent van het bbp, maar bij het optreden van budgettaire tegenvallers kan dit al snel niet langer het geval zijn. Vermoedelijk sorteert het kabinet voor met het gevoerde begrotingsbeleid op een blijvende versoepeling van het SGP – zo niet van de bepalingen zelf, dan toch stellig van de uitleg ervan. Op voorstel van de Europese Commissie hebben de lidstaten er evenwel mee ingestemd dat de begrotingsnormen uit het SGP in de jaren 2020–2023 niet gelden. De Europese Commissie (2022)

### Schuldquote: diverse scenario's

TABEL 1

Structureel tekort (% bbp)	Nominale bbp-groei (% per jaar)			
	2	3	4	5
1,0	50	33	25	20
1,5	75	50	38	30
2,0	100	67	50	40
2,5	125	83	63	50
3,0	150	100	75	60

ESB

### EMU-saldi (procenten bbp)

TABEL 2

	2022	2023	2024	2025
Feitelijk EMU-saldo	-1,1	-2,5	-2,6	-3,0
Structureel EMU-saldo	-1,7	-3,0	-3,1	-3,3

Data: CPB (2022a) en (voor 2024 en 2025) Tweede Kamer (2022) | ESB

heeft aangegeven dat zij tot nader order geen procedures zal starten tegen lidstaten die via een buitensporig tekort de begrotingsregels overtreden. Volstaan wordt vooreerst met een – vrijblijvende, want sanctieloze – toetsing van nationale begrotingen aan vijf kwalitatieve richtlijnen. Lidstaten van de Europese Unie moeten volgens de bestaande begrotingsregels een bepaalde streefwaarde kiezen voor het structurele begrotingstekort op middellange termijn. Zolang de gekozen streefwaarde nog niet is bereikt, dient het structurele tekort in een voldoende snel tempo te slinken. De Commissie kan de lidstaten enige vrijheid geven bij de keuze van deze streefwaarde, maar ze moet wel de spelregels formuleren die lidstaten daarbij dienen te hanteren.

### Structureel saldo stabiliseert beleid

Het is van belang dat er enerzijds voldoende (nagenoeg) risicovrij schuld papier – in de vorm de overheidsschuld van een land – beschikbaar is voor beleggers, zonder dat anderzijds de uitstaande overheidsschuld van dit land zo groot wordt dat beleggers hun vertrouwen in dit schuld papier verliezen. Afgaande op de literatuur betekent dit dat voor de overheidsschuld een geschikte bandbreedte ligt tussen 60 en 90 of zelfs 120 procent van het bbp (Herndon et al., 2014). Een lidstaat zou het structurele tekort zo kunnen kiezen dat er bij de verwachte nominale groei van het bbp op lange termijn uitzicht bestaat op een trendwaarde van de schuldquote die binnen deze bandbreedte valt.

Stel bijvoorbeeld dat een land streeft naar een relatief gematigde overheidsschuld van 70 procent bbp. Als we voor de lange termijn uitgaan van een structurele economische groei van één procent en een inflatie van twee procent, past bij deze groei van het nominale bbp van drie procent per jaar een structureel tekort van 2,1 procent bbp. Volgens de regel van Domar (1944) is de schuldquote op lange termijn immers gelijk aan het quotiënt van het structurele begrotingstekort (in procenten van het bbp) en de trendmatige groei van het nominale bbp.

Een reële groei van het bbp van één procent is gebruikt in de meest recente studie naar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (Adema en Van Tilburg, 2019). De Europese Centrale Bank (ECB) streeft bovendien naar een inflatie van twee procent. Een trendmatige groei van het nominale bbp van drie procent is daarmee voor Nederland op dit moment een geschikt uitgangspunt. Tabel 1 toont het na te streven structurele tekort bij verschillende veronderstellingen voor de trendmatige groei van het nominale bbp en de op lange termijn nagestreefde schuldquote.

Landen met een in verhouding grote overheidsschuld (> 90 procent van het bbp) zouden een zodanige streefwaarde voor het structurele tekort moeten kiezen dat de schuldquote – bij een economische groei die gelijk is aan de structurele groei – in een aanvaardbaar geacht tempo daalt naar 90 procent bbp. Bij het kiezen van deze streefwaarde zou de Europese Commissie de lidstaten enige vrijheid van handelen kunnen geven. Ze zou landen met een relatief omvangrijke overheidsschuld bovendien een prikkel moeten verschaffen teneinde hun netto-overheidsinvesteringen te ontzien bij het nemen van maatregelen om de schuldquote terug te dringen.

### Uitzonderingen in specifieke situaties

De ervaring leert dat landen hun overheidsfinanciën vaak saneren door te snijden in de overheidsinvesteringen (Levitt en Joyce, 1987; Dombrovskis en Gentiloni, 2021). Om dat risico te beperken, kan de Europese Commissie het vereiste tempo waarin de schuldquote daalt afhankelijk stellen van de omvang van de netto-overheidsinvesteringen.

Verhoogt een lidstaat de netto-overheidsinvesteringen in de nabije toekomst (als percentage van het bbp) ten opzichte van hun gemiddelde omvang in de vijf voorafgaande jaren, dan valt op grond daarvan een hogere streefwaarde voor het structurele begrotingstekort te verdedigen. Wanneer een lidstaat – omgekeerd – de komende jaren de netto-overheidsinvesteringen (in procenten bbp) terugschroeft

ten opzichte van het recente verleden, dan zou deze juist een kleiner structureel tekort moeten nastreven. De Europese Commissie kan eventueel ook meer souplesse betrachten met betrekking tot de streefwaarde voor het structurele tekort, naarmate een land meer werk maakt van de door de Commissie aanbevolen structurele hervormingen.

Stabilisatie van de conjunctuur valt onder normale omstandigheden te bereiken door toe te staan dat het feitelijke begrotingstekort onder invloed van de conjunctuur schommelt rondom de streefwaarde van het structurele tekort. Bij omvangrijke of hardnekkige conjuncturele onevenwichtigheden kan er aanleiding zijn om hier rekening mee te houden bij de keuze van de streefwaarde voor het structurele begrotingstekort. Zo is het bij hardnekkige keynesiaanse werkloosheid – met vraagtekorten op de goederenmarkt en de arbeidsmarkt (onderbesteding), die zich naar verwachting ook op middellange termijn voordoen – verstandig om conjunctuurstabilisatie niet uitsluitend via de automatische stabilisatoren na te streven. De grote recessie die volgde op de uitbraak van de kredietcrisis in 2007 leerde ons dat het feitelijke bbp onder omstandigheden inderdaad een vrij groot aantal jaren onder het structurele niveau kan liggen. In deze situatie kan het accepteren van een verslechtering van het structurele tekort op middellange termijn het evenwichtsherstel ondersteunen.

Is er omgekeerd sprake van ‘hollende inflatie’ – door omvangrijke vraagoverschotten op de goederenmarkt en de arbeidsmarkt (overbesteding) – dan verdient het aanbeveling om op middellange termijn juist een verbetering van het structurele begrotingssaldo na te streven. Het evenwichtsherstel vindt in een situatie van overbesteding ook zonder overheidsop treden sneller plaats dan bij hardnekkige onderbesteding, maar in het eerste geval kan het begrotingsbeleid wel een nuttige bijdrage leveren aan het bestrijden van de inflatie.

### Drie overbodige EU-begrotingsregels

Door het structurele tekort centraal te plaatsen in de Europese begrotingsregels, kunnen drie van de huidige regels worden afgeschaft. Zo stelt het SGP momenteel een bovengrens aan het feitelijke begrotingstekort (drie procent van het bbp) en de omvang van de overheidsschuld (zestig procent van het bbp). Zouden beleidsmakers in de EU-lidstaten het structurele tekort centraal stellen, dan is een bovengrens voor het feitelijke begrotingstekort overbodig. Sterker nog: zo'n bovengrens is dan zelfs ongewenst, aangezien handhaving ervan de conjunctuurcyclus kan verscherpen. Dit is het geval wanneer het feitelijke tekort (een stuk) hoger uitvalt als gevolg van een tijdelijke dip van de economie, door tegenvallende belastinginkomsten en oplopende werkloosheidsuitgaven. Treft het kabinet onder deze omstandigheden maatregelen om het tekort tot ten hoogste drie procent van het bbp terug te dringen – doorgaans zal dit een combinatie van bezuinigingen en lastenverzwaringen zijn – dan schaadt deze procyclische beleidsimpuls het economisch herstel. Koerst een kabinet in zijn regeerakkoord op een bepaald structureel tekort in het laatste jaar van de kabinetsperiode, en ontbreekt er een plafond voor het feitelijke tekort, dan komt deze vorm van procyclisch begrotingsbeleid niet langer voor.

Ook de in het SGP vastgelegde norm voor de overheidsschuld (maximaal zestig procent van het bbp) is aanvechtbaar. Deze norm heeft namelijk betrekking op de *bruto*-schuld van de overheid en houdt geen rekening met de waarde van het tegenover de opgebouwde schuld staande overheidsbezit. Staat er tegenover een relatief hoge bruto-schuldquote een omvangrijk overheidsbezit, dan heeft een land een aanmerkelijk betere *netto*-schuldpositie dan een land met een weliswaar lagere bruto-schuldquote, maar met relatief weinig overheidsbezit.

Los hiervan is ook de maximaal toegestane waarde van de schuldquote kwetsief. Deze is becijferd op basis van een structureel begrotingstekort van drie procent bbp en op een veronderstelde trendmatige groei van het nominale bbp van vijf procent (drie procent reële groei + twee procent nagestreefde inflatie). Het is onduidelijk waarom voor deze berekening de plafondwaarde van het feitelijke tekort uit het SGP is gebruikt. De ingecalculerde structurele economische groei lijkt voor de meeste EU-lidstaten bovendien veel te hoog gegrepen. De norm voor de schuldquote is niet alleen gebaseerd op drijfzand, maar ook is deze overbodig. Wordt er bij het begrotingsbeleid gekoerst op een bepaald structureel begrotingstekort, dan valt de schuldquote van de overheid immers als resultante te beschouwen – vergelijk de cijferopstelling in tabel 1.

Koerst de overheid op een streefwaarde voor het structurele saldo, dan kan ten slotte ook de huidige ‘uitgavenregel’ worden gemist. De uitgavenregel houdt in dat de groei van de reële overheidsuitgaven (in procenten) zodanig moet achterblijven bij de structurele of potentiële groei van het reële bbp (in procenten), dat het structurele tekort op middellange termijn uitkomt op de streefwaarde, of nog lager uitvalt.

### Structureel saldo kabinet schiet nog tekort

Het Centraal Planbureau stelde bij de doorrekening van het Coalitieakkoord (2021) vast dat de beleidsvoornemens van het kabinet in een structureel tekort in 2025 resulteren van 3,1 procent van het bbp, hoofdzakelijk doordat het CPB – anders dan het kabinet – ook acht miljard euro via vooral fondsen met gekanaliseerde overheidsuitgaven als ‘structureel’ aanmerkt (CPB, 2022b). Die enorme budgettaire verruiming was nodig om de kabinetsformatie tot een goed einde te brengen (Bolhuis, 2022). Samengenomen met de uitkomst van besluitvorming over de *Voorjaarsnota 2022* ligt het structurele tekort naar de huidige inzichten in de gehele kabinetsperiode boven de streefwaarde (tabel 2). Het feitelijke tekort is tijdens de hele kabinetsperiode lager dan het structurele tekort, aangezien het CPB erop rekent dat er sprake blijft van hoogconjunctuur (dat wil zeggen een feitelijk niveau van het bbp dat boven het structurele niveau ligt).

### Verbetering structurele saldo is wenselijk

Als de onderhandelaars over het coalitieakkoord eind 2021 een doelstelling voor het structurele tekort in 2025 hadden moeten kiezen, en daarbij waren uitgegaan van een trendmatige groei van het nominale bbp van 3 procent per jaar, dan hadden zij kunnen kiezen voor een structureel tekort van 2,1 procent van het bbp. Deze streefwaarde leidt, bij

het als realistisch te beschouwen uitgangspunt voor de trendmatige groei van het nominale bbp op lange termijn, immers tot een schuldquote die aan de veilige kant is (70 procent). De overbesteding die zich eind vorig jaar al duidelijk aftekende, maakte een verbetering wenselijk van het structurele begrotingssaldo tijdens de kabinetsperiode. Gegeven het structurele begrotingstekort in 2021 (4,3 procent van het bbp), dat het CPB (2021) voorspeld had in de *Macro Economische Verkenning 2022*, welke vóór de afronding van de onderhandelingen over het coalitieakkoord verscheen, impliceerde een streefwaarde van 2,1 procent bbp al een duidelijke verbetering van het structurele begrotingstekort tijdens de kabinetsperiode. Deze streefwaarde ligt wel hoger dan het door het CPB in de *MEV 2022* zonder nader beleid verwachte structurele tekort in 2025 (0,9 procent bbp). Als het kabinet bestrijding van de hollende inflatie extra gewicht had willen geven, dan had het een (wat) lagere streefwaarde voor het structurele tekort in 2025 kunnen kiezen dan 2,1 procent bbp.

### Conclusies

Op dit moment hebben beleidsmakers in Nederland te maken met zes begrotingsnormen, terwijl drie normen voldoende zijn. De door de lidstaten van de Europese Unie vastgelegde normen voor het feitelijke begrotingstekort en de overheidsschuld zijn ondeugdelijk. Het verdient aanbeveling om de streefwaarde voor het structurele begrotingstekort op middellange termijn bij de Europese begrotingsregels centraal te stellen. In aanvulling op de Europese norm voor het structurele tekort dient Nederland op nationaal niveau de twee huidige regels van het trendmatige begrotingsbeleid – de uitgavenplafonds en het inkomstenkader – te handhaven, aangezien dit uitzicht biedt op een automatische stabilisatie van de conjunctuur.

### Literatuur

- Adema, Y. en I. van Tilburg (2019) *Zorgen om morgen*. CPB Vergrijzingsstudie, december.
- Bolhuis, W. (2022) *Rutte IV is het kabinet dat bij elkaar gekocht werd*. Blog op [esb.nu](http://esb.nu), 14 maart.
- Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021-2025 – VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te vinden op [www.kabinetsformatie2021.nl](http://www.kabinetsformatie2021.nl).
- CPB (2021) *Macro Economische Verkenning 2022*. CPB Raming, september.
- CPB (2022a) *Macro Economische Verkenning 2023*. CPB Raming, september.
- CPB (2022b) *Analyse coalitieakkoord 2022–2025*. CPB Notitie, januari.
- Domar, E.D. (1944) The ‘burden of the debt’ and the national income. *The American Economic Review*, 34(4), 798–827.
- Dombrovskis, V. en P. Gentiloni (2021) *Denk nú mee over de herziening van het economisch bestuur van Europa*. Blog op [esb.nu](http://esb.nu), 4 november.
- Europese Commissie (2022) *Mededeling van de Commissie aan de Raad. Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023*. EC, COM(2022) 85 final. Te vinden op [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).
- Herndon, T., M. Ash en R. Pollin (2014) Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. *Cambridge Journal of Economics*, 38(2), 257–279.
- Levitt, M.S. en M.A.S. Joyce (1987) *The growth and efficiency of public spending*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerie van Financiën (2022) *Stabiliteitsprogramma Nederland*, april 2022.
- Tweede Kamer (2022) *Voorjaarsnota 2022*, 36120, nr. 1.



# Vervang Europese begrotingsregels door een simpele uitgavenregel

Een hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact ligt in Europa op tafel. Minister van Financiën Kaag stelt zich constructief op, en heeft haar steun uitgesproken in een Europese uitgavenregel. Maar hoe moet die er dan uitzien? In dit artikel pleiten wij voor de implementatie van een uitgavenregel als beleids optie.

## IN HET KORT

- Een uitgavenregel gebaseerd op bbp-groeicijfers is minder complex en minder conjunctuurversterkend dan de huidige regels.
- De regel geeft ruimte voor automatische stabilisatie en past zo bij het Nederlandse principe van trendmatig begrotingsbeleid
- De schuldregel is alleen effectief als deze samengaat met land-specifieke schuldafbouwpaden.

## JASPER H. VAN DIJK

Onderzoeksleider bij het Instituut voor Publieke Economie (IPE)

## JOEP SCHOENMAKERS

Stagiair bij het IPE

De komende jaren ligt er in de eurozone een hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) – de Europese begrotingsregels – op tafel. De politieke strijd die zich begint te ontvouwen laat zien dat er fundamenteel andere visies zijn op de nodige hervorming. Volgens Duitsland moet er niet gemorreld worden aan de huidige regels, en moet de handhaving verbeterd worden, aangezien vele lidstaten te hoge schuld niveaus hebben. Maar Frankrijk en Italië vinden juist dat de begrotingsregels soepeler kunnen: er moet meer rekening gehouden gaan worden met de economische context van elke lidstaat, en er moet meer ruimte komen voor (groene) investeringen.

Over één hervormingsrichting is er wél grotendeels overeenstemming. Het SGP is momenteel te complex – een mening die door politieke spelers en academici wordt gedeeld (Blanchard et al., 2021). Een veelvuldig voorgestelde oplossing is om een deel van de complexe begrotingsregels te vervangen door een simpele uitgavenregel (Claeys et al., 2016; Bénassy-Quéré et al., 2018; Darvas et al., 2018; Feld et al., 2018). Dit houdt in dat de jaarlijkse overheidsuitgaven slechts maximaal mogen stijgen met een vast percentage. Dat is vergelijkbaar met de Nederlandse begrotingsregels, waarbij er aan het begin van de regeerperiode uitgavenkaders worden vastgesteld.

Minister Kaag van Financiën heeft, in een gezamenlijke brief met haar Spaanse collega Nadia Calvino, aan-

gegeven wel wat voor een uitgavenregel te voelen. Het lijkt realistisch dat, in de SGP-hervormingsdiscussie, een uitgavenregel op tafel ligt. Desalniettemin laat het idee van een uitgavenregel nog veel ruimte over voor de uitwerking.

## Huidige regels in Stabiliteits- en Groeipact

Het bestaande pact met de Europese begrotingsregels bestaat uit zowel een preventieve als een correctieve arm. De correctieve arm ziet toe op de handhaving van de twee begrotingsregels, beter bekend als de ‘Maastrichtcriteria’. De tekortregel stelt dat het begrotingstekort van een lidstaat niet groter mag zijn dan drie procent van zijn bbp; en de schuldregel moet voorkomen dat een lidstaat een hogere schuld heeft dan zestig procent van het bruto binnenlands product (bbp). Een lidstaat voldoet ook aan deze laatste regel als die de excessieve schuld – de schuld boven de zestig procent – jaarlijks laat afnemen met 1/20 deel.

De regels uit de correctieve arm zijn simpel, maar houden ook weinig rekening met de conjunctuur of met land-specifieke omstandigheden. Dit werd duidelijk tijdens de eurocrisis van 2011. Tijdens de crisis liep het begrotingstekort op, waardoor de Europese Commissie genoodzaakt was om op te treden tegen de overtredingen van de tekortregel. Aanbevelingen aan de lidstaten hielden in dat er bezuinigd moest worden. Dit had als gevolg dat de recessie in Europa werd verlengd (Fragetta en Tamborini, 2019; De Jong en Gilbert, 2020). Ook de schuldregel is niet zonder kritiek. Voor veel lidstaten met hoge schulden vereist deze schuldregel onrealistisch grote aanpassingen in de begroting. Ondanks deze bezwaren lijkt Nederland te willen vasthouden aan deze correctieve arm.

De preventieve arm is voor lidstaten die nog niet onder de correctieve arm vallen, en heeft als doel om budgettaire onevenwichtigheden te voorkomen. Een onderdeel van de preventieve arm is de middellangetermijndoelstelling van het structurele overheidssaldo (*medium term objective*; MTO). Deze MTO streeft naar een begrotingsevenwicht, terwijl er rekening gehouden wordt met investeringen, hervormingen en met de conjunctuur. Dit laatste gebeurt op een complexe manier: de outputgap – het verschil tussen de werkelijke en potentiële groei – moet berekend worden om tot een structureel begrotingssaldo te komen. De potentiële groei is niet waarneembaar maar moet geschat worden. Een te negatieve schatting kan een te negatieve aanpassing aan het begrotingsbeleid beteke-



nen. Hierdoor kan de groei lager zijn doordat er op investeringen wordt bezuinigd (Fatás, 2020).

Relatief onbekend is dat de preventieve arm ook een uitgavenregel heeft. Deze regel – een benchmark bij de MTO – is vaak niet leidend in het Europese beoordelingsproces van de begrotingen van lidstaten (Darvas en Anderson, 2020). De uitgavenregel stelt dat de groei van overheidsuitgaven niet hoger mag zijn dan de potentiële economische groei van een lidstaat. De benchmark van de middellange potentiële groei wordt jaarlijks berekend door de gemiddelde potentiële groei over tien jaar te nemen (van  $t-5$  tot  $t+4$ ), en deze te vermeerderen met de bbp-deflator. Daarbij zijn er enkele overheidsuitgaven die niet onder de benchmark vallen, waaronder de rente-uitgaven, uitgaven die worden betaald uit bepaalde EU-programma's en de cyclische werkloosheidsuitgaven. Investerings mogen uitgesmeerd worden over vier jaar.

### Zet aangepaste uitgavenregel centraal

Er zijn diverse redenen om de uitgavenregel actief toe te passen, en om de andere begrotingsregels uit de preventieve arm te laten vallen. Als de preventieve arm enkel een uitgavenregel bevat, dan wordt deze simpeler en transparanter (Anderson en Minarik, 2006). En omdat de uitgavenregel gaat over het budget waar de overheid invloed op heeft, krijgen lidstaten meer 'accountability' dan bij de complexe MTO, en is het zodoende makkelijker om een overtreding van de regel aan te pakken (Ayuso-i-Casals, 2012; Reuter, 2020).

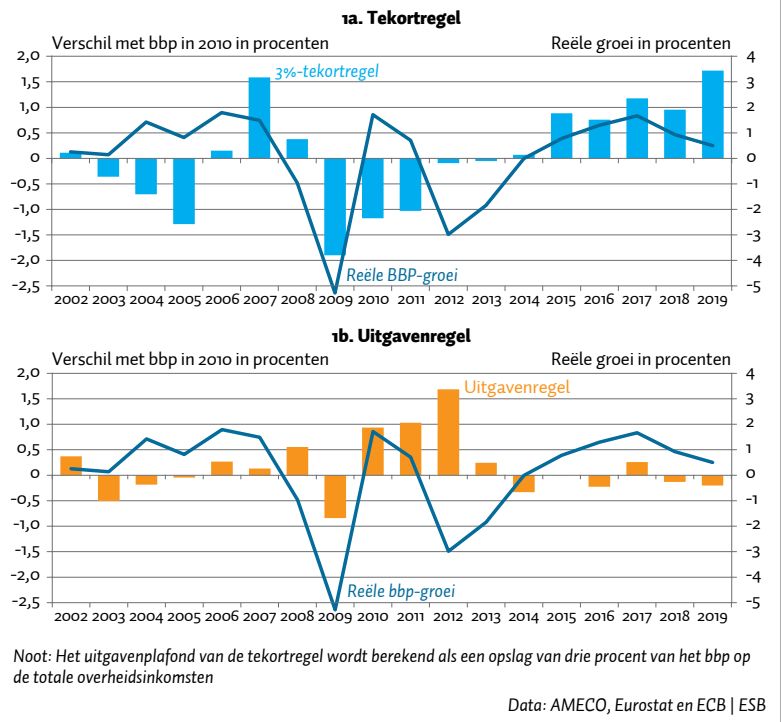
Eén probleem blijft staan: de huidige uitgavenregel gaat net als de MTO uit van een complexe potentiële groeiberekening. Er is kritiek dat deze potentiële groei de conjunctuur te veel meeneemt, wat kan leiden tot procyclisch begrotingsbeleid van de lidstaten (Heimberger en Kapeller, 2017; Reuter, 2020). Procyclisch beleid betekent dat een overheid met haar overheidsuitgaven de conjunctuur versterkt. Dit is onwenselijk, en kan – door bijvoorbeeld te bezuinigen bij een recessie – zelfs de schuldhoudbaarheid verslechteren (Fatás en Summers, 2018). Wij kijken daarom in dit artikel niet naar de potentiële groei, maar gebruiken de verwachte en werkelijke groeicijfers als benchmark in de uitgavenregel.

### Uitgavenregel minder procyclisch

Gebruik van een uitgavenregel op basis van verwachte en gerealiseerde groeicijfers werkt minder procyclisch dan de huidige tekortregel. Om de procycliciteit van de uitgavenregel te bepalen vergelijken we deze met de conjunctuur en de begrotingsruimte die andere begrotingsregels hebben gegeven. We doen dit in de jaren 2002–2019 voor de vijf grootste EU-economieën. De uitgavenregel construeren we door elk jaar de toegestane groei in uitgaven te berekenen. Dit doen we door de werkelijke en verwachte bbp-groeicijfers te nemen van  $t-5$  tot  $t+4$ . Het zijn realisaties als we terugkijken, en de verwachte bbp-groeicijfers van de Europese Centrale Bank als we vooruitkijken. Om er een nominaal plafond van te maken, wordt de verwachte inflatie meegenomen. Voor het bepalen van de werkelijke uitgaven nemen we zo veel mogelijk de lijn aan van de huidige benchmark, en laten we de rente-uitgaven, alle werkloos-

## Vergelijking noodzakelijke uitgaven 3%-tekortregel versus uitgavenregel Italië

FIGUUR 1



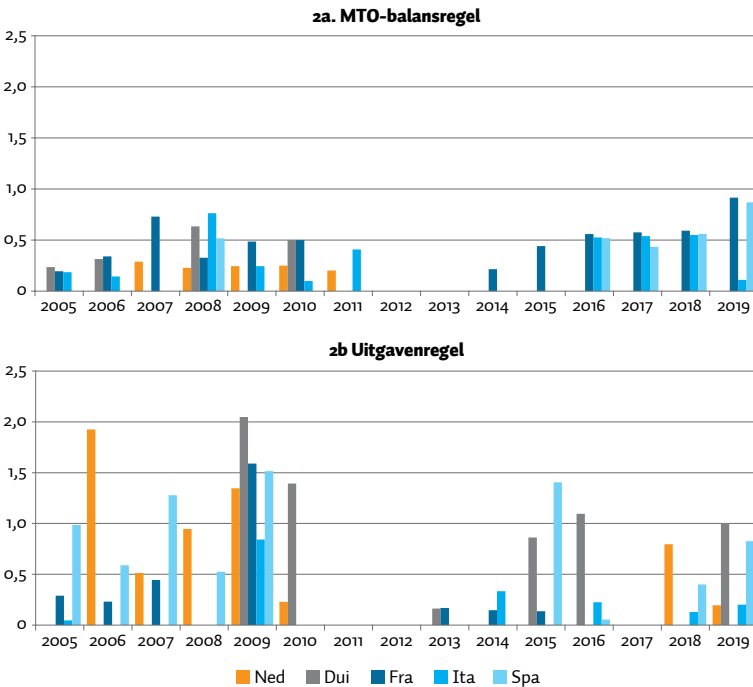
heidsuitkeringen en de eenmalige kapitaalvergroten- de uitgaven ('one offs') buiten beschouwing.

In figuur 1a tonen wij onze uitgavenregel ten opzichte van de tekortregel uit de correctieve arm voor de historische uitgaven van Italië. Een positieve balk betekent dat Italië in dit jaar meer had mogen uitgeven dan het werkelijk heeft gedaan. De tekortregel was wel in werking, en kan effect hebben gehad op de hoogte van de uitgaven; aangenomen wordt dat de uitgavenregel geen effect heeft gehad op de uitgaven. In de figuur is te zien dat tijdens de crisisjaren (2009–2014) de tekortregel Italië dwong om minder uit te geven – hetgeen procyclisch is en de crisis juist kan verergeren. Maar de uitgavenregel bood juist begrotingsruimte en werkte anticyclisch. Dit komt omdat bij de uitgavenregel een lidstaat niet hoeft te bezuinigen als deze geraakt wordt door een economische schok. De uitgaven die als gevolg van de recessie toenemen – zoals werkloosheidsuitkeringen – kunnen namelijk buiten de uitgavenregel gelaten worden. Ook heeft een terugval van de belastinginkomsten geen effect op overschrijding van de regel, dit in tegenstelling tot de tekortregel die naar het gehele begrotingssaldo kijkt.

De uitgavenregel komt vooral in de beleidsdiscussies naar voren als een alternatief voor de huidige MTO, een begrotingsregel uit de preventieve arm die als doel heeft anticyclisch te zijn. In figuur 2 vergelijken we onze uitgavenregel met de MTO voor een vijftal landen. We geven hier de gevraagde beleidsaanpassing weer van een land dat niet voldoet aan een van de begrotingsregels. De ruimte die een land bezit als het zich wel aan de regels houdt, is niet weergegeven. Dit komt omdat de MTO slechts beleidsaanpassingen vraagt bij lidstaten die zich niet op hun MTO bevinden. Als een lidstaat zijn MTO wel heeft behaald, worden er geen aanpassingen gevraagd.

**Benodigde aanpassing van uitgaven om te voldoen aan de MTO-balansregel en de uitgavenregel**

FIGUUR 2

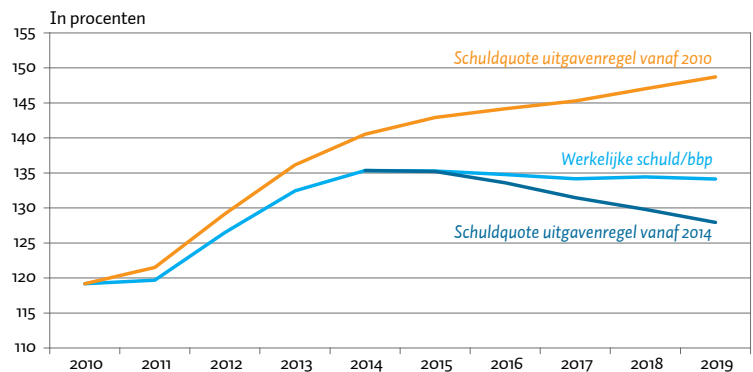


Noot: MTO is exclusief uitzonderingsgronden.

Data: AMECO, Europese Commissie, Eurostat en ECB | ESB

**Italië: werkelijke schuldquote en schuldquote met uitgavenregel vanaf verschillende startpunten**

FIGUUR 3



Noot: Aangenomen is een volledige compliance met de uitgavenregel, en dat door de uitgavenregel slechts de uitgaven veranderen – gerealiseerde groei en inkomsten sinds 2010 worden als exogeen gezien

Data: AMECO, Eurostat en ECB | ESB

In figuur 2 is te zien dat zowel de MTO-balansregel als de uitgavenregel geen extra bezuinigingen vergt in de recessiejaren (2010–2014). Het jaar 2009 is een uitzondering omdat er toen vanwege de financiële crisis zeer hoge overheidsuitgaven waren. De uitgavenregel en de MTO eisen ook beide in tijden van hoogconjunctuur geen lagere overheidsuitgaven. De uitgavenregel lijkt volatieler dan de MTO, maar dit komt eerder door de volatiliteit van de werkelijke uitgaven in die jaren dan door de volatiliteit van de uitgavenregel. Ook lijkt de uitgavenregel hogere bezuinigingen te vragen dan de MTO. Dit komt omdat de MTO maxima geeft voor het benodigde aanpassingspad, terwijl de uitgavenregel deze niet kent.

Kortweg, onze uitgavenregel toont dezelfde mate van procycliciteit als de MTO en lijkt daarmee een goed alternatief. Naast de anticyclische werking biedt de uitgavenregel ook nog steeds de mogelijkheid tot politieke beslissingen over de nationale begroting. Mocht een lidstaat binnen de kaders van de uitgavenregel een groter overheidsbudget willen nastreven – bijvoorbeeld om extra investeringen te bekostigen – dan kan dit, mits deze gedekt worden met extra lastenverzwaringen.

**Uitgavenregel alleen niet afdoende**

Een nadeel van het sturen met alleen een uitgavenregel is dat deze slechts toeziet op de verandering van overheidsuitgaven. Als een lidstaat nu al absoluut gezien te veel uitgeeft, lost een uitgavenregel dit niet op. Dit betekent dat het 'startpunt' van een uitgavenregel niet triviaal gekozen kan worden. In figuur 3 is dit probleem praktisch geschetst door de ontwikkeling van de staatsschuld van Italië te simuleren op basis van een uitgavenregel die in 2010 van kracht wordt, en een die in 2014 begint. We zien dat de uitgavenregel, afhankelijk van het startjaar, leidt tot andere schuldquotes. Welk startpunt ook gekozen wordt, er is geen garantie dat de staatsschuld ook daadwerkelijk houdbaar is. Duitsland wil dit schuldhoudbaarheidsprobleem oplossen door een uitgavenregel te combineren met een MTO. Dit lijkt zeer op de huidige regels. Het enige dat in het voorstel van Duitsland verandert, is dat de uitgavenregel nu geen 'vangrail' is, maar het aanpassingspad naar de MTO aangeeft. Dit betekent echter dat de procycliciteit van de potentiële groeiberekening en de complexiteit van de regels niet worden aangepakt.

**Landspecifieke schuldafbouw**

Een uitgavenregel zou ook rekening moeten houden met de hoogte van de schuld van een lidstaat. Een veelvuldig genoemde oplossing is het toevoegen van een schuldafbouwregel aan de uitgavenregel (Claeys et al., 2016; Thygesen et al., 2019). Dit betekent dat een lidstaat een gedeelte van de excessieve schuld (schuld boven de norm van zestig procent) jaarlijks moet afbouwen. Dit komt in mindering op de toegestane groei van de uitgaven. Zo'n generieke schuldregel kan echter uitmonden in onrealistisch grote of ineffectief kleine begrotingsaanpassingen. In figuur 4 is het effect van een uitgavenregel voor Italië op de schuld gesimuleerd. We gebruiken verschillende schuldafbouwregels (1/20 en 1/50 van de excessieve schuld, zoals voorgesteld in Claeys et al. (2016)). De schuldquote wordt gesimuleerd door het hypothetische overheidssaldo te nemen als de uitgavenregels worden opgevolgd. We gebruiken de gerealiseerde bbp-cijfers, waardoor we aannemen dat de uitgaven geen effect hebben op het bbp. Rechts in de figuur staan de aanpassingen aan de uitgaven die de uitgavenregel en schuldremmen zouden hebben gehad. Te zien is dat een laag schuldafbouwpad (1/50) weinig effect op de schuld heeft, maar wel vrij grote begrotingsaanpassingen vergt. Een uitgavenregel met een streng schuldafbouwpad (1/20) heeft wel een aanzienlijk effect op de schuldquote, maar vereist onrealistisch grote begrotingsaanpassingen (rond de vijf procent van het bbp).

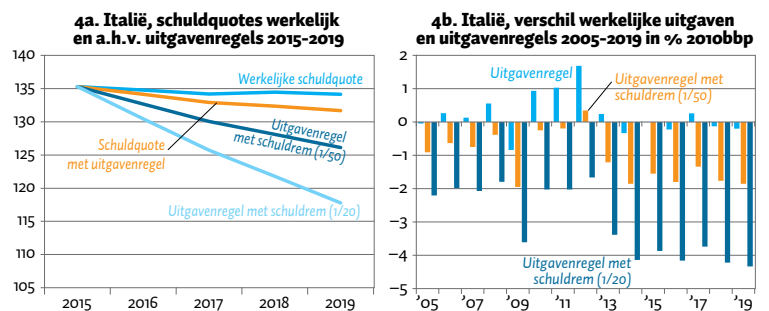
Het probleem van het 'startpunt' en het 'juiste' schuldafbouwpad kan beter opgelost worden door de uitgavenregel te combineren met een periodieke schuldhoudbaarheidsanalyse. Deze analyse kan bepalen bij welke hoogte van de uitgaven de uitgavenregel ingezet kan worden. Tegelijkertijd kan het een schuldafbouwpad creëren dat realistisch en effectief is. De landspecifieke schuldafbouwpaden kunnen worden vastgesteld door onafhankelijke fiscale instituten, in samenwerking met de Europese Commissie en de nationale overheden (Darvas et al., 2018). Als het uitgavenplafond met schuldafbouwpad is vastgesteld, dan is het relatief makkelijk om te sturen op de uitgaven, wat de verantwoording van beleid ten goede komt. Bovendien kan het eigenaarschap van de lidstaat verder worden vergroot als er nationale onafhankelijke instituten meewerken met de schuldhoudbaarheidsanalyses. Het actief anticiperen op nationale politieke overwegingen in het opzetten van schuldafbouwpaden is een verbetering op het huidige proces, waarbij frequente overtredingen van de vele begrotingsregels tot nu toe onbestraft zijn gebleven, en daarmee de institutionele integriteit van het SGP hebben ondermijnd.

## Conclusie

Nederland heeft in Brussel bij discussies over hervormingen vaak de hakken in het zand gezet, omdat het bang was dat hervorming een meer soepele omgang betekende tegenover lidstaten met hoge schulden. Het wordt tijd om constructief mee te doen bij hervormingsdiscussies. Een uitgavenregel lijkt een hervorming waar Nederland zich achter kan scharen. De regel heeft veel ruimte voor automatische stabilisatie en past zo bij het Nederlandse principe van trendmatig begrotingsbeleid. Zo'n regel heeft de potentie het stelsel van Europese begrotingsregels flink te versimpelen, zonder extra procyclisch te worden. Een duidelijke regel kan leiden tot meer naleving van de lidstaten en tot betere handhaving bij overschrijding. Door de uitgavenregel te baseren op werkelijke en verwachte groei, in plaats van op potentiële groei, kan de regel ook simpeler en minder procyclisch worden. Omdat een uitgavenregel niets zegt over schuldhoudbaarheid, moet het wel samengaan met een schuldhoudbaarheidsanalyse voor een lidstaat.

## Scenario's voor Italië met uitgavenregel en verschillende schuldremmen

FIGUUR 4



Noot: Op basis van 10-jaars-uitgavenregel

Data: AMECO, Europese Commissie, Eurostat en ECB | ESB

## Literatuur

- Anderson, B. en J.J. Minarik (2007) *Design choices for fiscal policy rules*. SSRN Scholarly Paper, 2004407. Te vinden op [papers.ssrn.com](http://papers.ssrn.com).
- Ayuso-i-Casals, J. (2012) *National expenditure rules: why, how and when*. European Commission, Economic Paper, 473.
- Bénassy-Quéré, A., M. Brunnermeier, H. Enderlein et al. (2018) *Reconciling risk sharing with market discipline: a constructive approach to euro area reform*. CEPR Policy Insight, 91.
- Blanchard, O., A. Leandro en J. Zettelmeyer (2021) *Redesigning EU fiscal rules: from rules to standards*. *Economic Policy*, 36(106), 195–236.
- Claeys, G., Z. Darvas en Á. Leandro (2016) *A proposal to revive the European fiscal framework*. Bruegel Research Report, 2016/07.
- Darvas, Z. en J. Anderson (2020) *New life for an old framework: redesigning the European Union's expenditure and golden fiscal rules*. Economic Governance Spuport Unit (EGOV), PE 645.733. Te vinden op [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- Darvas, Z., P. Martin en X. Ragot (2018) *The economic case for an expenditure rule in Europe*. Artikel op [voxeu.org](http://voxeu.org), 12 september.
- Fatás, A. (2019) *Fiscal policy, potential output, and the shifting goalposts*. *IMF Economic Review*, 67(3), 684–702.
- Fatás, A. en L.H. Summers (2018) *The permanent effects of fiscal consolidations*. *Journal of International Economics*, 112, 238–250.
- Feld, L., C. Schmidt, I. Schnabel en V. Wieland (2018) *Refocusing the European fiscal framework*. Artikel op [voxeu.org](http://voxeu.org), 12 september.
- Fragetta, M. en R. Tamborini (2019) *It's not austerity. Or is it? Assessing the effect of austerity on growth in the European Union, 2010–15*. *International Review of Economics & Finance*, 62, 196–212.
- Heimberger, P. en J. Kapeller (2017) *The performativity of potential output: pro-cyclicality and path dependency in coordinating European fiscal policies*. *Review of International Political Economy*, 24(5), 904–928.
- Jong, J.F.M. de, en N.D. Gilbert (2020) *Fiscal discipline in EMU? Testing the effectiveness of the Excessive Deficit Procedure*. *European Journal of Political Economy*, 61, 101822.
- Reuter, W.H. (2020) *Benefits and drawbacks of an 'expenditure rule', as well as of a 'golden rule', in the EU fiscal framework*. European Parliament, Economic Governance Support Unit, PE 645.732.
- Thygesen, N., R. Beetsma, M. Bordignon et al. (2019) *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*. European Fiscal Board, augustus. Te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

# Eurozone-begrotingsunie zou duur uitpakken voor Nederland

Met de instelling van het coronaherstelfonds van ruim 800 miljard euro heeft de EU een stap gezet in de richting van een begrotingsunie. Een zelfstandige eurozonebegroting lijkt hierdoor op termijn waarschijnlijker. Maar wat zou zo'n begrotingsunie Nederland kosten? Een verkenning.

## IN HET KORT

- Nederland dient rekening te houden met jaarlijkse overdrachten van ongeveer 2,5 procent van het bruto binnenlands product.
- De netto contante waarde van de overdrachten ligt tussen de 645 en 1.075 miljard euro.
- Daarnaast zijn ook (niet-) financiële baten en niet-financiële kosten van belang voor de Nederlandse besluitvorming.

## LEX HOOGDUIN

Hoogleraar aan de  
Rijksuniversiteit  
Groningen (RUG)

## CHRISTIAAN VAN DER KWAAK

Universitair docent  
aan de RUG

**M**et de instelling van het EU-NextGeneration-fonds (ook wel Coronaherstelfonds genoemd) van ruim 800 miljard euro, gefinancierd door de uitgifte van EU-obligaties, heeft de EU een stap gezet in de richting van een begrotingsunie.

Het is niet uit te sluiten dat de komende jaren verdergaande stappen zullen worden gezet in die richting, waarbij uiteindelijk een zelfstandige Eurozonebegroting kan ontstaan, met een eigen minister van financiën, gefinancierd uit eigen belastingen en met de uitgifte van eigen obligaties.

Daarom is het voor de Nederlandse besluitvorming van groot belang om zicht te krijgen op de kosten en opbrengsten van een begrotingsunie. Dit artikel beperkt zich tot de directe financiële kosten. We laten dus de opbrengsten van een begrotingsunie voor Nederland buiten beschouwing, net als de niet-financiële opbrengsten en kosten ervan. De directe financiële kosten betreffen de netto-overdrachten tussen landen als gevolg van herverdeling via de gemeenschappelijke begroting.

## Een budgettaire unie in de Eurozone

Hoe zou een Eurozone begrotingsunie er uit kunnen zien? Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten we zicht hebben op de taken van de unie, en dus op de grootte van de begroting. We nemen hiervoor de Verenigde Staten als voorbeeld. In de Verenigde Staten bestaat er, naast de

begroting van de individuele staten, een federale begroting van ongeveer twintig procent van het bruto binnenlands product (bbp). Deze wordt gefinancierd door federale belastingen. Ook andere relatief gedecentraliseerde munities (zoals Canada en Zwitserland) hebben een federale begroting van vijftien à twintig procent van het bbp (Berger et al., 2018).

De omvang van federale begrotingen wordt bepaald door de taken die ze op zich nemen. Om te motiveren waarom budgettaire integratie waarschijnlijk leidt tot een begroting van substantiële omvang wijzen we op twee belangrijke voordelen die dat met zich meebrengt (zie Beetsma et al. (2021) voor een uitgebreide bespreking van de voor- en nadelen van integratie.) Het eerste voordeel is dat *moral hazard* wordt vermeden. Individuele landen hoeven niet langer door andere landen gered te worden als ze hun schulden niet kunnen betalen, aangezien ze kunnen 'wanbetalen op hun schulden' zonder de eurozone te verlaten (Berger et al., 2018; Van der Kwaak, 2018; 2021). Wanbetalingen leiden in dit geval niet automatisch tot een grote financiële en economische crisis omdat er ten eerste slechts een beperkt deel van de overheidsuitgaven nog op nationaal niveau plaatsvindt, en ten tweede de verknoping van nationale banken en overheden verminderd wordt wanneer banken voor hun liquiditeitsmanagement door de federatie uitgegeven obligaties aanhouden in plaats van obligaties van de eigen overheid (Berger et al., 2018; Van der Kwaak, 2018; 2021). Om moral hazard te vermijden is een aanzienlijke eurozonebegroting met uitgifte van federale obligaties dus noodzakelijk. Deze moeten dan hoogstwaarschijnlijk gefinancierd worden door rechtstreeks geheven eurozonebelastingen (Beblavý en Lenaerts, 2017).

Ten tweede kan een eurozonebegroting zogehe- ten asymmetrische schokken opvangen (Mundell, 1961; Kenen, 1969) indien de stabilisatiefunctie van de begroting (in elk geval gedeeltelijk) op eurozoneniveau komt te liggen. Om dat mogelijk te maken zal men twee uitgaven-categorieën naar het federale niveau moeten tillen, namelijk (een deel van) de herverdelings-/socialezekerheidsuitgaven; en de uitgaven aan de infrastructuur van de eurozone.

Andere uitgaven die mogelijk bij de federale eurozonebegroting kunnen worden ondergebracht zijn die voor klimaatbeleid; die voor beleid gericht op de bevordering van de economische digitalisering; en gezamenlijke uitgaven in het kader van de defensie van de eurozone.





We nemen dus aan dat een groot deel van de nationale overheidsuitgaven naar het federale niveau verplaatst wordt. Zoals in de VS vindt de helft van de overheidsuitgaven op dat niveau plaats (Escolano et al., 2015).

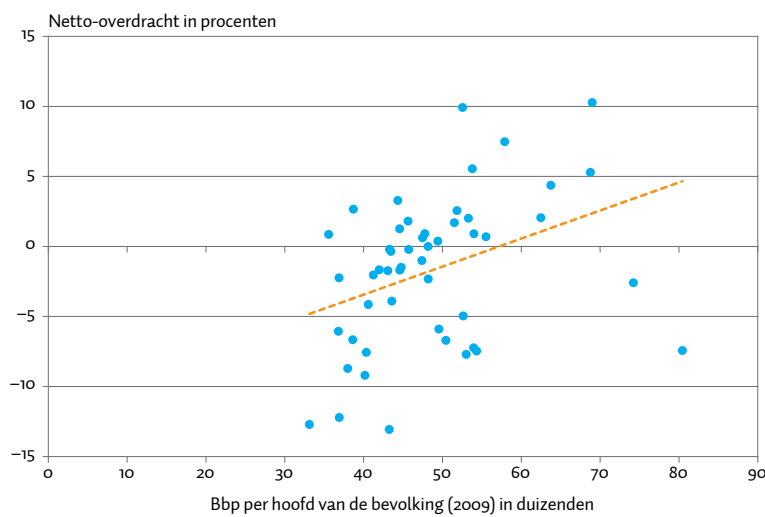
Dit kan leiden tot een jaarlijkse federale begroting van tien tot veertig procent van het eurozone-bbp, hetgeen momenteel overeenkomt met een begroting van ruim 1.200 tot bijna 5.000 miljard euro per jaar. Tien procent is echter wel een absoluut minimum, aangezien Berger et al. (2018) aangeven dat zelfs de meest gedecentraliseerde muntunies zoals Canada en Zwitserland een federale begroting van vijftien tot twintig procent van het bbp hebben.

### Schatting netto-overdrachten op basis van VS

Om tot een schatting van de mogelijke overdrachten van Nederland in een begrotingsunie te komen, kijken we naar de federale belastingen en federale uitgaven per staat in de Verenigde Staten. We gebruiken daarvoor gegevens van *The Economist* (2011) over de periode 1990–2009, en van het Rockefeller Institute of Government (Rockefeller, 2022) over de periode 2015–2019 (we laten 2020 weg vanwege de effecten van de pandemie). De gegevens van *The Economist* beslaan de som van alle belastingen en uitgaven in dollars per staat over de gehele periode 1990–2009, maar bevatten geen uitsplitsing per jaar. We normaliseren deze als percentage van het bbp van de betreffende staat in 2009, en delen dit vervolgens door 20 om tot het jaarlijkse gemiddelde over de betreffende periode te komen. De gegevens van Rockefeller (2022) zijn beschikbaar vanaf 2015 tot en met 2020. In tegenstelling tot bij *The Economist* (2011) is

### Netto-overdrachten Amerikaanse staten versus het bbp per hoofd van de bevolking

FIGUUR 1



Data: *The Economist* (2011), Bureau of Economic Analysis (2022) en Hoogduin en Van der Kwaak (2022) | ESB

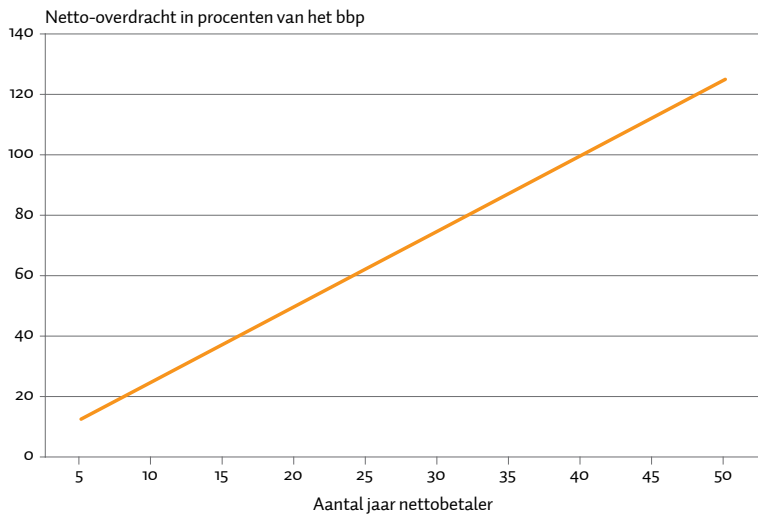
het voor deze gegevens mogelijk om de netto-overdracht van elke staat per jaar uit te rekenen.

### Nederland waarschijnlijk netto-betaler

Figuur 1 zet voor alle staten het voor inflatie gecorrigeerde bbp per hoofd van de bevolking uit 2009 (Bureau of Economic Analysis, 2022) af tegen de netto-overdrachten als

## Cumulatieve netto-overdracht Nederland hangt af van het aantal jaren dat Nederland netto-betaler is

FIGUUR 2



Bron: Hoogduin en Van der Kwaak (2022) | ESB

percentage van het statelijke bbp, het verschil tussen federale belastingen geheven in de betreffende staat, en de federale gelden die in de betreffende staat worden uitgegeven (Van der Kwaak, 2021).

De figuur laat zien dat de netto-overdracht positief correleert met het voor inflatie gecorrigeerde bbp per hoofd van de bevolking. De equivalente figuur met behulp van de Rockefeller-data geeft een vergelijkbaar patroon te zien.

Omdat Nederland bij de landen zit met het hoogste bbp per hoofd van de bevolking (Eurostat, 2022), en rijke staten ook in andere begrotingsunies netto-betalers zijn (De Grauwe, 2007), kan men – ook al is de relatie in figuur 1 niet perfect – met grote waarschijnlijkheid stellen dat Nederland een netto-betaler zal worden in een eurozone-begrotingsunie.

### Hoogte netto-overdracht

De gemiddelde jaarlijkse netto-overdracht van de staten die netto-betalers zijn komt uit op 2,9 procent van het statelijke bbp voor de data van *The Economist* (2011) over de periode 1990–2009, en op 1,4 procent voor de data van Rockefeller (2022) over de periode 2015–2019. We nemen hierbij het nominale bbp-gewogen gemiddelde.

De reden dat de netto-overdrachten in de recentere periode lager zijn, heeft te maken met het feit dat de periode 2015–2019 een tijdperk was waarin de federale overheid flinke tekorten had (de som van alle statelijke netto-overdrachten was in elk jaar negatief). Dat betekent dat de 1,4 procent de relatieve herverdeling tussen de staten onderschat.

We corrigeren voor deze tekorten in de laatste jaren door de gemiddelde netto-overdracht in dollars van alle staten (netto-betalers en netto-ontvangers) te berekenen, en dit gemiddelde af te trekken van de netto-overdracht van alle individuele staten (Hoogduin en Van der Kwaak, 2022). We voeren deze correctie uit op beide data-sets, en vinden dat de bbp-gewogen netto-overdracht op 2,8 pro-

cent uitkomt voor *The Economist*, en op 3,5 procent voor Rockefeller. Vervolgens kiezen we conservatief voor een netto-overdracht van 2,5 procent.

### Directe financiële kosten voor Nederland

Een jaarlijkse netto-overdracht van 2,5 procent van het bbp zou voor Nederland in termen van het bbp van 2021 uitkomen op ongeveer 21 miljard euro, waarna dit bedrag met het bbp meegroeit. Als er binnen de begrotingsunie geen convergentie plaatsvindt, is dit een permanente jaarlijkse transfer.

Een succesvolle begrotingsunie zou echter kunnen leiden tot convergentie, waardoor de netto-overdrachten na verloop van tijd zouden verdwijnen. De literatuur biedt echter niet veel hoop op snelle convergentie, zoals blijkt uit voorbeelden als het Italiaanse Mezzogiorno (Micossi en Tullio, 1991; De Grauwe, 2007) of Oost-Duitsland na de hereniging (Heijerman en Heijerman, 2019) – en dit ondanks aanzienlijke begrotingstransfers over een periode van meerdere decennia. Ook tussen de Amerikaanse staten is er in de laatste decennia maar weinig convergentie waar te nemen van de grote verschillen in het statelijke bbp per hoofd van de bevolking (Hoogduin en Van der Kwaak, 2022).

Gezien de relatief geringe convergentie in begrotingsunies nemen wij in ons basisscenario aan dat er na invoering van de budgettaire unie gedurende veertig jaar netto-overdrachten plaatsvinden. We schatten daarom de totale kosten in van veertig jaar aan netto-overdrachten. Hiervoor moeten we een aantal bijkomende veronderstellingen maken over de groeivoet van het bbp, de rente en de inflatie. We gaan uit van een nominale groei en nominale rente in Nederland van 3,25 procent per jaar. De nominale groei is opgebouwd uit een veronderstelde structurele inflatie van 2 procent per jaar, in overeenstemming met de doelstelling van de Europese Centrale Bank, en een reële groei van het Nederlandse bbp van 1,25 procent, hetgeen overeenkomt met de gemiddelde groei van de Nederlandse economie over de periode 2002–2021. De keuze om de rente gelijk te zetten aan de nominale groeivoet van het bbp volgt uit de simpelste variant van de *'golden rule of accumulation'*, in een neoklassiek groeiemodel dat beoogt om de consumptie per hoofd van de bevolking te maximaliseren (Blanchard en Fischer, 1989). Verder nemen we aan dat politieke processen ervoor zorgen dat een volledige begrotingsunie pas over tien jaar zal worden ingevoerd.

Figuur 2 laat zien dat de totale kosten, berekend als de som van de netto contante waarde van alle toekomstige netto-overdrachten bij een convergentie na dertig tot vijftig jaar, variëren van 75 tot 125 procent van het Nederlandse nominale bbp in 2021 – oftewel tussen de 645 en 1.075 miljard euro. De kosten van deelname aan een begrotingsunie zijn daarmee hoog. De achterliggende berekeningen en methodologie zijn te vinden in Hoogduin en Van der Kwaak (2022).

Naarmate de nominale rente hoger is, neemt de netto contante waarde in procenten van het bbp af. Immers, hoe hoger de rente, hoe groter de verdiscontering van toekomstige geldstromen, en hoe kleiner de netto contante waarde. Een verdubbeling van de rente van 3,25 procent in ons basisscenario naar 6,5 procent zorgt ervoor dat de netto

contante waarde daalt van 100 procent van het nominale bbp naar 43 procent van het bbp. Dat komt nog steeds overeen met een aanzienlijke netto-overdracht waarvan de netto contante waarde gelijk is aan zo'n 370 miljard euro.

Verder groeit de netto contante waarde van alle toekomstige netto-overdrachten met de groeivoet van de economie, dat wil zeggen: hoe hoger de economische groei, hoe hoger de jaarlijkse netto-overdrachten in euro's. Ten slotte groeit de netto contante waarde lineair met de jaarlijkse netto-overdrachten als percentage van het bbp (Hoogduin en Van der Kwaak, 2022).

### Deling van bestaande overheidsschulden

Er is tot nu toe verondersteld dat alle bestaande nationale schulden voor rekening blijven van het betreffende land. Dat is een forse hypotheek op het functioneren van de Europese Centrale Bank en de Economische en Monetaire Unie. Deze hypotheek kan (deels) worden afgelost door over te gaan tot (gedeeltelijke) schuldendeling.

Als de overheidsschulden in de eurozone worden samengevoegd en ieder land aan de rentebetalingen en aflossing bijdraagt conform de kapitaalsleutel in de eurozone (voor Nederland 5,86 procent), dan komt dat voor Nederland neer op een toename van de netto-overdrachten met 250 miljard euro. Bij verdeling van de schuld en rentelasten op basis van het aandeel van landen in het gezamenlijke bbp (voor Nederland 7 procent) zouden de Nederlandse netto-overdrachten toenemen met 390 miljard euro (Hoogduin en Van der Kwaak, 2022).

### Conclusie

Een eurozone-begrotingsunie kan de financiële kwetsbaarheid van de muntunie verminderen, maar zal voor Nederland waarschijnlijk met hoge directe financiële kosten gepaard gaan. Op basis van de Verenigde Staten berekenen wij dat de netto contante waarde van deze kosten voor Nederland zouden kunnen liggen tussen 645 en 1.075 miljard euro. Dit bedrag neemt af naarmate de rente hoger wordt, maar blijft nog altijd 370 miljard bij een verdubbeling van de rente. Bij een volledige deling van bestaande overheidsschulden komt hier nog eens tussen 250 tot 390 miljard euro aan netto-overdrachten bij.

Wat de exacte kosten van een begrotingsunie zullen zijn blijft onzeker, veel factoren zoals de precieze taken van de begrotingsunie, de afwijking van de Europese situatie ten opzichte van de Amerikaanse, en de mate van convergentie tussen landen spelen een rol. Maar dat deze substantieel zullen zijn, is waarschijnlijk.

Vanzelfsprekend zal een discussie over een eventuele begrotingsunie breder getrokken moeten worden dan alleen de directe financiële kosten, en zullen ook de mogelijke financiële opbrengsten, de niet-financiële opbrengsten en niet-financiële kosten van een begrotingsunie meegenomen moeten worden.

### Literatuur

- Beblavý, M. en K. Lenaerts (2017) *Feasibility and added value of a European unemployment benefits scheme*. Brussel: Centre for European Policy Studies.
- Beetsma, R.M.W.J., J.C. van Baalen, B.E. Baarsma et al. (2021) *Kleur bekenen voor een stabiele en veerkrachtige Europese economie*. Rapport Commissie Europese Economie. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- Berger, H., G. Dell'Ariccia en M. Obstfeld (2018) *Revisiting the economic case for fiscal union in the euro area*. International Monetary Fund.
- Blanchard, O. en S. Fischer (1989) *Lectures on macroeconomics*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Bureau of Economic Analysis (2022) *Gross domestic product by state and personal income by state, 2nd quarter 2022*. BEA Statistiek, te vinden op [www.bea.gov](http://www.bea.gov).
- De Grauwe, P. (2007) *Economics of monetary union*, 7e druk. Oxford: Oxford University Press, p. 220.
- Escolano, J., D. Benedek, H. Lin et al. (2015) Distribution of fiscal responsibilities in federations. In: C. Cottarelli en M. Guerguil (red.), *Designing a European Fiscal Union*. Londen: Routledge, p. 13–59.
- Eurostat (2022). Data te vinden op [ec.europa.eu/eurostat/data/database](http://ec.europa.eu/eurostat/data/database).
- Heijerman, H. en N. Heijerman (2019) *30 jaar na 1989: de weerbarstigheid van de Duitse hereniging*. Artikel op [spectator.clingendael.org](http://spectator.clingendael.org), 16 juli.
- Hoogduin, L.H. en C.G.F. van der Kwaak (2022) te vinden als appendix bij de online versie van dit artikel.
- Kenen, P.B. (1969) The theory of optimum currency areas: An eclectic view. In: R.A. Mundell en A.K. Swoboda (red.), *Monetary problems of the international economy*. Chicago: University of Chicago Press, p. 41–60.
- Kwaak, C. van der (2018) Nederland moet kiezen tussen eurobonds of euro-exit. *ESB*, 103(4764), 344–347.
- Kwaak, C. van der (2020) Alleen giften lossen de fundamentele eurozone-problemen niet op. *ESB*, 105(4788), 379.
- Kwaak, C. van der (2021) *Verdere fiscale integratie is een politieke keuze*. Artikel op [sites.google.com](http://sites.google.com), 12 maart.
- Micossi, S. en G. Tullio (1991) *Fiscal imbalances, economic distortions, and the long run performance of the Italian economy*. OCSM Working Paper, 9. LUISS.
- Mundell, R.A. (1961) A theory of optimum currency areas. *The American Economic Review*, 51(4), 657–665.
- Rockefeller (2022) *Who gives and who gets? Explore the balance of payments between states and the federal government*. Rapport te vinden op [rockinst.org](http://rockinst.org).
- The Economist (2011) The red and the black, America's fiscal union. *The Economist*, 1 augustus.



# Kans op onhoudbare overheidsschuld op middellange termijn klein

Een stochastische schuldanalyse geeft inzicht in de financiële houdbaarheid van de Nederlandse overheidsschuld op de middellange termijn. Op basis van historische gegevens simuleren we duizend paden voor de rente, het primair saldo en de economische groei en de bijbehorende schuld niveaus tot en met 2030.

## IN HET KORT

- Stochastische schuldmodellering geeft inzicht in de financiële houdbaarheid bij onzekerheid.
- De kans is groot dat de Nederlandse overheidsschuld op de middellange termijn financieel houdbaar blijft.
- Ook als de renteschokken zich opstapelen blijft de kans op onhoudbare schuld niveaus gering.

## SONNY KUIJPERS

Wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau (CPB)

## JORIS VAN TOOR

Wetenschappelijk medewerker bij het CPB

De rente op Nederlandse tienjaarsstaatsobligaties is van december 2021 tot juni 2022 met ruim twee procentpunt gestegen. Om de inflatie het hoofd te bieden, heeft de Europese Centrale Bank (ECB) op 21 juli de beleidsrente met een half procentpunt verhoogd. De kosten waarvoor Nederland zich op de kapitaalmarkt kan financieren nemen dus sinds lange tijd weer toe. Dit roept de vraag op hoe groot het risico is dat de overheidsfinanciën onhoudbaar worden, en dat de overheid zich in extremis niet meer kan financieren in de markt.

De analyse in dit artikel is een instrument om deze financiële houdbaarheid te onderzoeken. We passen een stochastische schuldanalyse toe om zo inzicht te krijgen in de financiële houdbaarheid van de Nederlandse overheidsschuld op de middellange termijn. Gegeven de recente toename in de rente, besteden we speciale aandacht aan de manier waarop schokken in de rente doorwerken in de staatsschuld.

De analyse vormt voor het Centraal Planbureau (CPB) een aanvulling op zijn bestaande set aan instrumenten (Adema en Van Tilburg, 2019; Westerhout et al., 2020; Van Tilburg en Kuijpers, 2021; CPB, 2022a). Financiële houdbaarheid onderscheidt zich van intergenerationele houdbaarheid doordat deze zich uitsluitend concentreert op de vraag hoe groot het risico is dat de overheid zich niet

meer in de markt zou kunnen financieren (Westerhout, 2021). Intergenerationele houdbaarheid richt zich daarentegen op de vraag of toekomstige generaties kunnen rekenen op eenzelfde niveau van overheidsvoorzieningen als de huidige generaties.

In deze analyse staan het huidige en toekomstige niveau van de staatsschuld centraal. Naast een basisprojectie van de schuld uit CPB (2022b) wordt een waaier van alternatieve projecties gepresenteerd tot en met 2030, op basis van stochastische simulaties. Deze methode maakt de onzekerheden zichtbaar rondom de basisprojectie.

## Methode

De analyse is gebaseerd op het *Debt Sustainability Framework for Market Access Countries* (MAC DSA) van het Internationaal Monetair Fonds (IMF, 2021). Dit raamwerk past het IMF onder andere toe bij zijn periodieke *Article IV consultations*, waarin de financiële gezondheid van de overheidsfinanciën van landen wordt geanalyseerd.

In de IMF-methode wordt de schuldquote vijf jaar vooruit geprojecteerd. In onze toepassing verdubbelen we deze periode tot tien jaar, waardoor we aansluiten bij de raming uit het Centraal Economisch Plan 2022 (CPB, 2022b). De schuldquote in het volgende jaar is afhankelijk van het niveau in het jaar daarvoor, met medeneming van rente en economische groei, en verminderd met het primair saldo.

De stochastiek wordt in het model geïntroduceerd door 1.000 trekkingen te doen van de rente, groei en het primair saldo, waardoor er een waaier van 1.000 schuldprojecties ontstaat. Bij de IMF-methode worden er ook schulden in buitenlandse valuta meegenomen. Aangezien voor Nederland de omvang van deze schuld te verwaarlozen is, laten we deze hier buiten beschouwing (CBS, 2021).

In formulevorm is de schuldvergelijking:

$$\text{staatsschuld}_t = (1 + \text{effectieve reële overheidsrente}_t) / (1 + \text{reële groeivoet van het bbp}_t) \text{staatsschuld}_{t-1} - \text{primair saldo}_t \quad (1)$$

Hierbij zijn de staatsschuld en het primair saldo uitgedrukt als percentages van het bruto binnenlands product (bbp). De groei van het bbp en de effectieve overheidsrente zijn gedeïndeerd met de verandering van de marktprijzen van de bruto-productie om reële variabelen te verkrijgen.



Het basispad tot en met 2030 komt uit het Centraal Economisch Plan 2022 (CPB, 2022b). De waarden voor de rente, de bbp-groei en het primair saldo in het basispad noemen we de ‘basispadwaarden’. Vervolgens worden er voor elk projectiejaar – 2021 tot en met 2030 – 1.000 stochastische schokken gesimuleerd voor de rente, de bbp-groei en het primair saldo. De 1.000 trekkingen worden verminderd met de corresponderende steekproefgemiddelden. Deze schokken worden opgeteld bij de basispadwaarden van de rente, de bbp-groei en het primair saldo. Voor de 1.000 paden wordt tot slot de schuldquote over de tijd berekend met behulp van de formule (1). Zo ontstaan 1.000 paden van de schuldquote.

We gebruiken twintig jaar aan historische data van 2001 tot en met 2020, in plaats van de elf jaar die het IMF gebruikt, zodat ook de financiële crisis van 2008 binnen de historische periode valt. De trekkingen van de schokken vinden plaats uit een gezamenlijk normale verdeling van de drie genoemde variabelen. De gemiddelden, variantie en covarianties van de variabelen zijn bepaald op basis van bovengenoemde historische data (tabel 1).

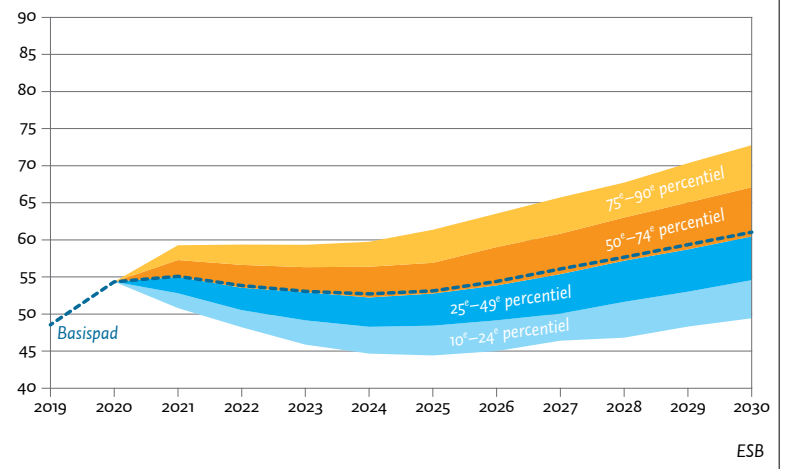
Drie aannames van de methode lichten we uit. Ten eerste houden we er rekening mee dat de schokken van de verschillende stochastische variabelen in een jaar met elkaar samenhangen. Deze eigentijdse correlatie komt tot stand doordat de trekkingen uit een gezamenlijk normale verdeling komen, waarbij de gemiddelden, varianties en covarianties zijn bepaald op basis van de periode 2001–2020 (tabel 1). Terwijl de bbp-groei een positieve correlatie heeft met zowel het primair saldo als de rente, is alleen de tweede relatie statistisch significant op het 90-procentsniveau. Daardoor zullen positieve bbp-groei schokken in onze simulatie relatief vaak gepaard gaan met positieve renteschokken. De negatieve relatie tussen de rente en het primair saldo is ook significant op het 90-procentsniveau. Positieve renteschokken zullen dan ook vaker gepaard gaan met een negatieve schok in het primair saldo.

Ten tweede hebben we geen reactie gemodelleerd van het primair saldo op de hoogte van de overheidsschuld. Het is in de wetenschappelijke literatuur over de *stochastic debt-sustainability analysis* gebruikelijk om dergelijke reacties te modelleren om de tijdspaden van de overheidsschuld zo realistisch mogelijk te voorspellen (Westerhout, 2021). Ondanks dat het negeren van zulke reacties een mogelijke overschatting van de overheidsschuld oplevert, is het doel van deze exercitie om in beeld te brengen wat er met de staatsschuld gebeurt als er niet op voorhand wordt uitgegaan van budgettaire ingrijpen.

Ten derde wordt in de IMF-methode geen autocorrelatie gemodelleerd. Voor de bepaling van de schok in een volgend jaar heeft de realisatie van een schok in het voorgaande jaar geen effect. Voor de ontwikkeling van de rente is deze aanname niet realistisch. Het is onwaarschijnlijk dat wanneer de rente in een jaar een positieve schok krijgt, dit geen invloed zal hebben op het niveau van de rente in de daaropvolgende jaren. Een gevolg is dat een dergelijke specificatie de kans op sterk stijgende rentes minder groot maakt. In het licht van de actualiteit met stijgende rentes presenteren we ook resultaten van twee specificaties waarbij renteschokken langer doorwerken.

**Kansen van ontwikkeling overheidsschuld ten opzichte van bruto binnenlands product**

FIGUUR 1



**Gemiddelden en variantie-covariantiematrix voor periode 2001–2020**

TABEL 1

	Gemiddelde	Variantie-covariantiematrix		
		Groei	Overheids-rente	Primair saldo
Groei	1,16	4,18	0,15	3,32
Overheidsrente	1,57		1,90	-0,92
Primair saldo	-1,00			4,88

**Resultaten**

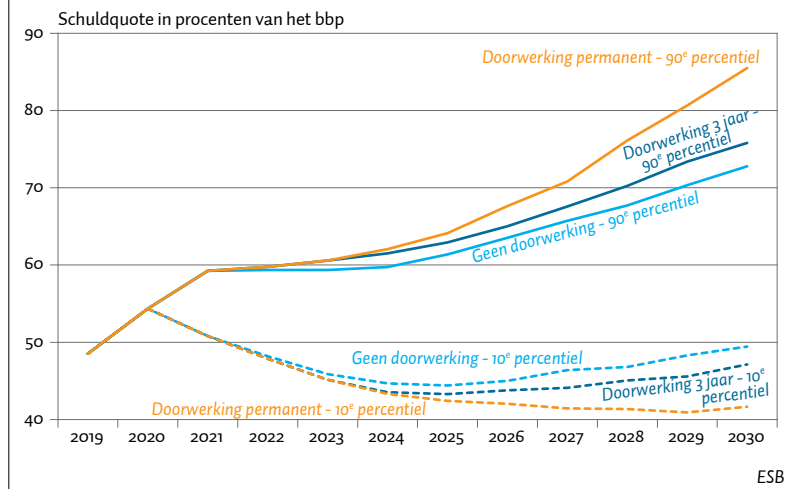
De resultaten zijn samengevat in figuur 1 waarbij er om het basispad uit het Centraal Economisch Plan (CPB, 2022b) een waaiervan 1.000 schuldprojecties ligt. In 2030 komt de schuldquote in 90 procent van de simulaties uit onder 73 procent van het bbp. Een schuldquote van 73 procent bbp ligt boven de normen van het Stabiliteits- en Groei-pact, maar is niet historisch hoog: in de periode 1987–1996 schommelde de overheidsschuld stevast tussen de 70 en 75 procent bbp. In 2 procent van de simulaties komt de schuldquote in 2030 boven 80 procent van het bbp uit, en in twee van de 1.000 gevallen boven de 90 procent.

De *fan chart* laat zien dat de onzekerheid rondom het basispad groter wordt naarmate de projectiehorizon toeneemt als gevolg van de stapeling van de jaarlijkse schokken. De spreiding tussen het 10e en 90e percentiel blijft echter beperkt.

Het is waarschijnlijk dat voor de effectieve overheids-rente schokken langer doorwerken dan een jaar. Als de rente in een jaar flink toeneemt, dan zal deze schok in de volgende jaren nog doorwerken. Voor de resultaten in figuur 1 is er geen doorwerking in latere jaren verondersteld. In figuur 2 laten we daarom naast de analyse zonder doorwerking ook het 10e en 90e percentiel zien voor renteschokken die drie jaar en permanent doorwerken. Bij de economische groei en het primair saldo is het minder evident om a priori persistentie te veronderstellen: deze *flow*-variabelen zijn minder afhankelijk van het voorafgaande jaar.

## 10<sup>e</sup> en 90<sup>e</sup> percentiel van de schuldquote in 2030 bij doorwerking van renteschokken

FIGUUR 2



Als renteschokken drie jaar doorwerken dan is de schok in de rente in een jaar gelijk aan de som van de huidige renteschok en de twee voorgaande schokken. Bij permanente doorwerking is de renteschok gelijk aan de som van alle voorgaande schokken. In de analyse laten we de verdeling waaruit de schokken worden gegenereerd ongewijzigd ten opzichte van de analyse zonder doorwerking.

Als schokken langer doorwerken, blijft de kans op onhoudbare schuldniveaus klein, maar wordt de waaier breder dan zonder doorwerking (zie figuur 2). In de driejaars-doorwerking verandert er weinig: het 90<sup>e</sup> percentiel komt uit op 76 procent bbp, een toename van drie procentpunt ten opzichte van de analyse zonder doorwerking. In het geval van permanente doorwerking komt de schuldquote met een kans van 90 procent onder de 85 procent uit. Doordat de schokken, zowel positief als negatief, langer doorwerken wordt de kans op meer extreme rentepadten groter.

Als historische ontwikkelingen in de rente, primaire saldi en economische groei niet representatief zijn voor toekomstige ontwikkelingen, dan worden de waaiers in de grafieken breder of smaller. De toekomstige schokken in de variabelen zijn namelijk gebaseerd op de ontwikkelingen in de afgelopen 20 jaar. Het gebruik van alternatieve historische perioden – 11 jaar en 50 jaar – voor het bepalen van de gezamenlijk normale verdeling heeft overigens geen noemenswaardig effect op de resultaten.

### Conclusie

De kans is groot dat de Nederlandse overheidsschuld op de middellange termijn financieel houdbaar blijft. Uiteraard is de inschatting van een precieze waarschijnlijkheid met grote onzekerheid omgeven, en is het onmogelijk om te bepalen wanneer een schuldniveau onhoudbaar wordt. Daarom zijn we voorzichtig in het trekken van conclusies.

Als renteschokken niet langer dan een jaar doorwerken blijft de schuld in 2030 met een kans van 90 procent onder de 73 procent van het bbp. In de specificatie waarbij de renteschokken zich opstapelen en de rente sneller kan stijgen – een relevante variant in het licht van recente ontwikkelingen – blijft de kans op onhoudbare schuldniveaus

gering. Zo is in het geval van permanente doorwerking de kans 90 procent dat de schuld kleiner blijft dan 85 procent van het bbp in 2030.

Het is onmogelijk om een scherpe grens te trekken tussen een financieel houdbare en onhoudbare overheids-schuld. Via de stochastische schuldanalyse maken we inzichtelijk met welke waarschijnlijkheid bepaalde schuldniveaus in de toekomst worden bereikt. Dit is een middel om vroegtijdig verschillende paden van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in beeld te brengen. Op deze manier kunnen beleidsmakers tijdig bijsturen als de financiële houdbaarheid in gevaar dreigt te komen. Het CPB zal daarom stochastische schuldanalyses blijven uitvoeren en presenteren.

### Literatuur

- Adema, Y. en I. van Tilburg (2019) *Zorgen om morgen*. CPB Vergrijzingsstudie, december.
- CBS (2021) *Overheidsfinanciën, eerste kwartaal 2021. Schuld in vreemde valuta blijft dalen*. CBS Publicatie, 24 juni.
- CPB (2022a) *Analyse coalitieakkoord 2022–2025*. CPB Notitie, januari.
- CPB (2022b) *Centraal Economisch Plan 2022*. CPB Raming, maart.
- IMF (2021) *Debt sustainability analysis for market-access countries*. IMF Analyse, 19 februari.
- Tilburg, I. van, en S. Kuijpers (2021) *Schuldprojectie 2060 met varianten*. CPB Achtergronddocument, september.
- Westerhout, E. (2021) *Hoe meten we of de overheidsfinanciën houdbaar zijn?* CPB Achtergronddocument, december.
- Westerhout, E., A. Trommelen en S. van Veldhuizen (2020) *Schokproef overheidsfinanciën 2020*. CPB Achtergronddocument, september.

# Een permanent herstelfonds is de verkeerde afslag

De Europese commissie wil het REPowerEU-programma, dat bedoeld is om onze energieafhankelijkheid van Rusland af te bouwen, financieren uit het coronaherstelfonds. Door het coronaherstelfonds voor de tweede keer, en nu voor een ander doel, te gebruiken, dreigt het een permanent karakter te krijgen. Dat scenario moeten we voorkomen, want een permanent fonds betekent een transferunie en dat is 'de verkeerde afslag'.

Ruim twee jaar geleden raasde de coronastorm over de wereld. Dit eiste vele levens, en richtte grote economische schade aan. Om een economische ramp te voorkomen werd er razendsnel een nieuw Europees fonds in het leven geroepen: het coronaherstelfonds. Een tijdelijk noodinstrument, dat onder strenge voorwaarden moest voorkomen dat de Europese economie ten onder ging aan de gevolgen van een gezondheidscrisis.

Terugkijkend kunnen we concluderen dat het coronaherstelfonds maar weinig heeft bijgedragen aan het economisch herstel. Hoewel het een signaal van Europese eenheid afgaf en een kalmerende werking op de financiële markten had, werd de economische noodsteun hoofdzakelijk door de nationale overheden verleend en niet door de EU. Vervolgens herstelde de economie zich in de hele Europese Unie razendsnel, zonder dat daar ook maar een euro uit het herstelfonds aan te pas kwam. De eerste uitkeringen zijn pas later op gang gekomen, terwijl het grootste deel nog altijd op de plank ligt. De invloed van het noodfonds op het herstel van de Europese economie moet daarom vooral niet worden overschat.

Toch wordt het herstelfonds doorgaans gepresenteerd als een onverdeeld succes, zonder het fonds zou de Europese economie immers in veel zwaarder weer terecht zijn gekomen. Dat dit narratief wordt voorgestaan door de Europese instellingen mag geen verbazing wekken, in de praktijk dient het fonds namelijk vooral de belangen van de Europese Commissie zelf. Het machtige orgaan presenteerde zich als economische redder in de nood, mocht gezamenlijke Europese obligaties uitgeven, en stelde nieuwe eigen middelen voor om minder afhankelijk te worden van nationale afdrachten. Een aantal langgekoesterde wensen van de Commissie werden daarmee in één klap vervuld.



**CAROLINE NAGTEGAAL-VAN DOORN**

Lid van het Europees Parlement  
namens de VVD

Het coronaherstelfonds, bedoeld als een noodinstrument, is een Europese schaduwbegroting aan het worden, die qua omvang nauwelijks onderdoet voor de reguliere meerjarenbegroting. Dat is mogelijk omdat uit de coronacrisis de verkeerde lessen worden getrokken.

Wat we dienen te leren is dat wanneer we harde maatregelen moeten nemen, deze niet automatisch Europese financiering nodig hebben. Deze aanpak leidt tot een onnodige en kostbare federalisering van de Europese Unie, achteroverleunende lidstaten, en een voedingsbodem voor eurosceptici.

REPowerEU, het nieuwe programma dat voor de energieafhankelijkheid van Rusland moet zorgen, is deels een goed idee. Het is verstandig dat de Europese Commissie aanbevelingen opstelt voor de energieafhankelijkheid van Rusland, die de lidstaten gecoördineerd in de praktijk kunnen brengen. Maar investeringen kunnen heel goed door de markt en de lidstaten zelf gedaan worden, en zouden geen Europese financiering nodig moeten hebben.

De inzet van het herstelfonds verhult dat nationale overheden hun begrotingen onvoldoende op orde hebben, en niet zelf voor de benodigde maatregelen kunnen instaan. Door de kern van het probleem onvoldoende aan te pakken, resteert er een permanente hulpkreet gericht aan Brussel, alwaar de Commissie met ingetogen enthousiasme verder werkt aan een voortgaande federalisering van de EU. Dit pad zal uiteindelijk uitmonden in een zeer kostbare transferunie.

Om te voorkomen dat we de verkeerde afslag nemen, moet het herstelfonds een eenmalige *window of opportunity* blijven om orde op zaken te kunnen stellen – met name voor de zuidelijke lidstaten. Een permanent fonds kan een ongezonde economie niet genezen, het kan alleen als kostbaar infuus dienen om de symptomen te dempen. Aangezien de rekening voor Nederland hoog kan uitvallen, is het verstandiger om het onderliggende probleem aan te pakken. Breng de overheidstekorten terug, laat de staatschulden dalen tot duurzaam houdbare niveaus, en laat de investeringen door investeerders doen. Dat is op de lange termijn beter voor het draagvlak voor de Europese Unie én voor de Nederlandse portemonnee.







# Handelsliberalisering levert ontwikkelingslanden nog te weinig op

Handelsbevordering is een expliciet onderdeel van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, met als achterliggend idee dat handelsliberalisatie wederzijdse welvaartswinsten oplevert. In de praktijk blijven ontwikkelingslanden echter, mede vanwege de handelsliberalisering, vastzitten in een armoedeval.

## IN HET KORT

- Ontwikkelingslanden exporteren nog steeds vooral onbewerkte landbouwproducten, mineralen en metalen.
- Ook zijn ze meer basisvoedsel gaan importeren, waarvoor ze steeds meer moeten betalen in termen van goedkope exporten.
- De tien miljoen mensen die in ontwikkelingslanden produceren voor de vraag in Nederland, zijn elders in de economie nodig.

## PAUL SCHENDERLING

Econoom bij Berenschot

## MATTHIAS OLTHAAR

Lector aan de NHL Stenden Hogeschool

In februari 2022 hebben de Europese Unie (EU) en de Afrikaanse Unie (AU) in Brussel tijdens een top-bijeenkomst een economisch partnerschap gesloten (Europees Parlement, 2021). De bijeenkomst is de zesde EU-AU-top die er gehouden is, met als doel om de politieke en economische samenwerking tussen de continenten te versterken. Het bevorderen van internationale handel speelt daarbij een belangrijke rol. Handelsbevordering moet de economische ontwikkeling van de Afrikaanse landen stimuleren.

Het beleid om ontwikkeling te stimuleren via handelsbevordering is nu enkele decennia oud. Vanaf de jaren tachtig is het streven geweest om de handel wereldwijd te liberaliseren, waarbij er handelsbarrières werden afgebroken en handelsverdragen werden gesloten. De beleidstheorie daarachter is dat internationale handel vanwege de comparatieve kostenverschillen wederzijdse welvaartswinsten oplevert (Van Marrewijk, 2007). Dit narratief wordt ook toegepast op de handel tussen ontwikkelde landen enerzijds en ontwikkelingslanden anderzijds. Zo is in Nederland de handelsbevordering een expliciet onderdeel van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid (Rijksoverheid, 2022).

De vraag is of het gangbare narratief dat handelsliberalisatie de welvaart bevordert eigenlijk wel opgaat voor ontwikkelingslanden. In dit artikel betogen we dat dit nauwelijks het geval is, en dat een alternatief handelsbe-

leid de welvaart in ontwikkelingslanden meer ten goede zou komen. We onderbouwen ons betoog met empirische gegevens, inzichten uit de literatuur, en via instructieve voorbeelden uit het verleden.

## Handel en ontwikkeling

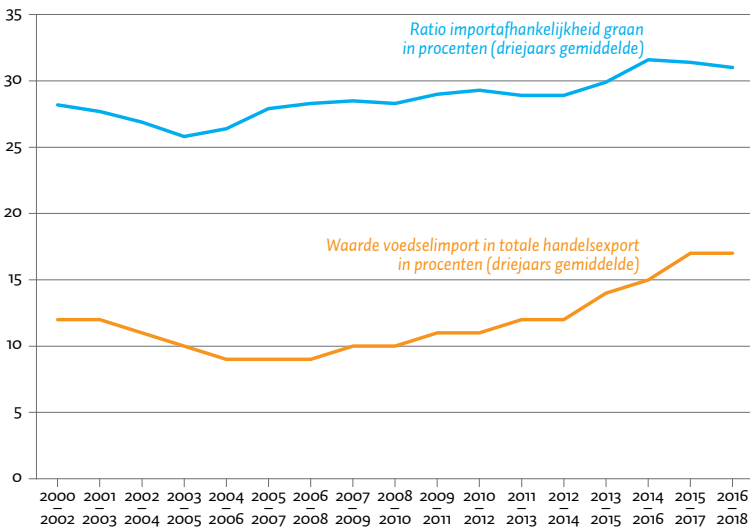
In de kern betreft het ontwikkelingsvraagstuk een allocatievraag, namelijk: hoe kunnen ontwikkelingslanden hun productiefactoren zo alloceren dat de inzet ervan op termijn meer toegevoegde waarde oplevert, en ontwikkelingslanden aldus een betere positie in de mondiale handelsketens kunnen verwerven? Deze allocatievraag moet worden beantwoord binnen de context van het vigerende handelsbeleid. Het beleid van handelsliberalisering houdt in dat de meeste bedrijven in de meeste landen niet langer beschermd worden door handelsbarrières, en dus op de wereldmarkt moeten concurreren. Een cruciaal gegeven hierbij is dat ontwikkelingslanden de wereldmarkt betreden met een grote achterstand. Ontwikkelingslanden beschikken over relatief weinig kapitaal, technologie en marketingmiddelen. De belangrijkste productiefactoren die ontwikkelingslanden tot hun beschikking hebben, zijn laaggeschoolde arbeid, land en natuurlijke hulpbronnen.

Omdat ontwikkelingslanden een grote achterstand hebben ten opzichte van andere landen, kunnen de eigen bedrijven niet op de wereldmarkt concurreren. Dat geldt ook in belangrijke mate voor de eigen voedselvoorzienende bedrijven. Ontwikkelingslanden worden daarom geconfronteerd met een drastische reductie van hun handelsmogelijkheden. Om toch te kunnen concurreren op de wereldmarkt zien ze zich genooddaakt producten te exporteren die de rest van de wereld niet kan of – bijvoorbeeld omwille van milieuredenen – niet wil produceren. De enige opties zijn dan (a) om de bodemschatten te ontginnen en te exporteren, en (b) om de tropische landbouwproducten te exporteren die niet in de gematigde klimaatzones groeien. Voor beide opties heeft men veel laaggeschoolde arbeid, land en natuurlijke hulpbronnen nodig.

De twee resterende opties leveren voor ontwikkelingslanden deviezen op, waarmee ze producten uit rijke landen kunnen kopen. In die zin levert de huidige allocatie dus inderdaad wat op, maar op langere termijn geeft het niet meer toegevoegde waarde. Op de wereldmarkt zijn er immers al bedrijven uit ontwikkelde landen actief die de bewerkingsstappen die voor veel extra toegevoegde waar-

## Importafhankelijkheid Afrikaanse landen

FIGUUR 1



Data: FAOSTAT (2021) | ESB

## Voorbeelden van waardeketens in de actualiteit

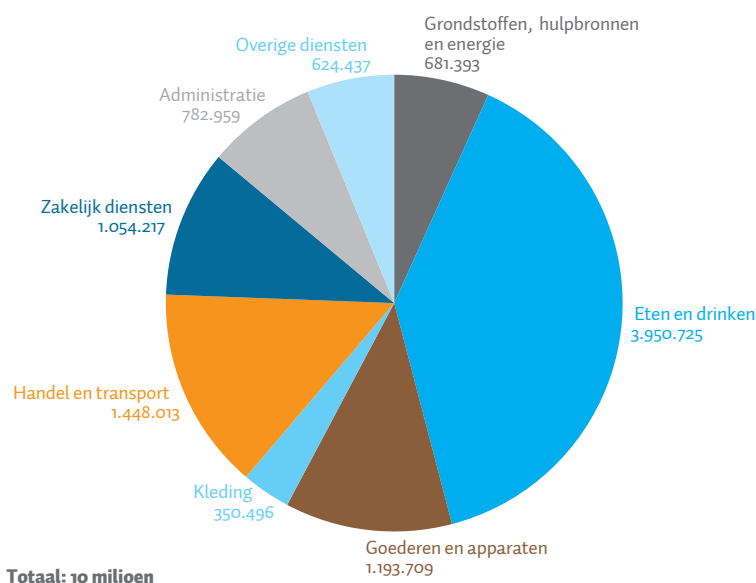
KADER 1

Coauteur van dit artikel Matthias Olthaar heeft in Ghana onderzoek gedaan naar de invloed van Fairtrade op de positie van boeren in de cacao keten. De uitkomst van dit onderzoek is dat ondanks die inspanningen de positie van deze boeren in de keten nauwelijks is verbeterd: van een winkelprijs van 2,89 euro voor een reep eerlijke chocola komt er slechts 0,17 euro bij de cacao boer terecht (Witteman, 2012). Een ander voorbeeld is de 'mondiale kip-

keten'. In ontwikkelde landen wordt met name de kipfilet geconsumeerd. De overige delen van de kip, zoals de vleugels, worden tegen lage prijzen geëxporteerd naar onder andere West-Afrika. De kippenboeren daar zijn inmiddels vrijwel allemaal weggeconcentreerd, en de ontluikende kipverwerkende industrie eveneens, zo blijkt uit het KRO-NCRV-programma *De prijsknaller* (1 april 2022).

## Aantal werkenden in niet-OESO-landen ten behoeve van finale vraag in Nederland

FIGUUR 2



Noot: Categorieën uitgesplitst volgens ISIC Rev. 4 classificatie, en geclusterd door auteurs om de figuur overzichtelijker te maken.

Data: WIOD database, berekeningen Gaaitzen de Vries (zie online-appendix) | ESB

de zorgen veel efficiënter kunnen uitvoeren. Bovendien zijn de technologieën en marketingmiddelen die bij deze bewerkingsstappen gebruikt worden voor een belangrijk deel beschermd door patenten en merkrechten. Het gevolg is dat ontwikkelingslanden al decennia grote hoeveelheden goedkope arbeid, vruchten van het land en natuurlijke hulpbronnen exporteren, zonder dat hun positie in de mondiale handelsketens substantieel is verbeterd. We onderbouwen deze stelling met drie empirische bewijzen.

## Empirische bewijzen

Ten eerste tonen UNStat-data (UNStat, 2021) aan dat de geëxporteerde goederen vanuit ontwikkelingslanden met de hoogste totale exportwaarde nog steeds vooral de onbewerkte landbouwproducten, mineralen en metalen zijn. Uitzonderingen hierbij zijn China en India. Verder blijkt uit de data dat er in veel waardeketens waarin de ontwikkelingslanden actief zijn de toegevoegde waarde van deze landen zeer beperkt is (zie kader 1 voor enkele voorbeelden uit de actualiteit).

Ten tweede laten de data van de Food and Agriculture Organization (2021) zien dat ontwikkelingslanden in de afgelopen decennia niet alleen meer basisvoedsel zijn gaan importeren, maar ook dat ze daar steeds meer voor moeten betalen in termen van goedkope exporten. Dit blijkt uit het feit dat de totale waarde van de voedselimport als percentage van de totale handelsexport van Afrikaanse landen in de afgelopen twee decennia is gestegen (figuur 1). Dit duidt op een verslechtering van hun handelspositie.

Ten derde blijkt uit de empirische gegevens die wij voor dit artikel hebben berekend dat ontwikkelingslanden nog steeds veel goedkope arbeid alloceren voor export naar rijke landen (wat betreft een methodologische toelichting, zie online-appendix). Onze berekeningen zijn gebaseerd op data uit de peiljaren 2014 en 2015 uit de WIOD-database. Het is niet mogelijk om de berekening met recentere data uit te voeren; *multiregional input-output databases* lopen vanwege de complexiteit van de mondiale dataverzameling meestal een aantal jaren achter. Onze berekeningen laten zien dat er in niet-OESO-landen zo'n 300 miljoen mensen werken voor de finale vraag in OESO-landen. Als ontwikkelingslanden een betere positie in mondiale handelsketens hadden verworven, dan zou de export van goedkope arbeid lager moeten zijn, door de inzet van meer kapitaal, technologie en marketingmiddelen. Voor de finale vraag in Nederland werken er in niet-OESO-landen zo'n tien miljoen mensen (figuur 2). Ter vergelijking: de werkzame Nederlandse beroepsbevolking bestaat uit 9,4 miljoen mensen (CBS, 2022). Deze arbeidscapaciteit in ontwikkelingslanden kan zo niet ingezet worden ten behoeve van de eigen ontwikkeling.

## Alternatief handelsbeleid

Kortom, veel ontwikkelingslanden lijken vast te zitten in een armoedeval. Het huidige handelsbeleid faciliteert deze landen onvoldoende om ze daaruit te helpen ontsnappen. Wij stellen daarom, evenals Goldberg en Pavcnik (2007), dat landen met relatief veel laaggeschoolden geen voordeel hebben bij meer internationale handel. Dit werpt de vraag op of een ander handelsbeleid aan ontwikkelingslanden

meer kansen zou bieden. Wij denken dat die mogelijkheid bestaat. Een alternatief voor wereldwijde handelsliberalisering is een regionale handelsliberalisering. Dit houdt in dat binnen een bepaalde regio de handelsbarrières zo veel mogelijk worden opgeheven, terwijl de bescherming van eigen markten tussen de regio's wel is toegestaan.

Stel dat de Afrikaanse Unie en de Europese Unie beide een regionale handelszone zouden vormen, waarbij de Afrikaanse Unie de eigen markt zou mogen beschermen. Dan zouden Afrikaanse voedselvoorzienende bedrijven binnen de eigen handelszone hun concurrentiepositie kunnen verbeteren. Binnen de AU ontstaat dan een nieuwe arbeidsverdeling, waarbij de ondernemers kunnen experimenteren in welke sector ze een comparatief kostenvoordeel kunnen ontwikkelen. Dit proces, dat *self-discovery* wordt genoemd, kan door overheden gefaciliteerd worden (Rodrik, 2004). Zo kan er een proces op gang komen waarbij de arbeidsproductiviteit, beginnende in de landbouw, zou kunnen toenemen. Dit maakt het mogelijk om een deel van de arbeid te heralloceren naar andere sectoren. Daar kan het proces van self-discovery voortgezet worden, zodat Afrikaanse landen ook comparatieve voordelen kunnen ontwikkelen in de lucratievere schakels in waardeketens. Dit beleid betekent overigens niet dat mondiale concurrentie niet op termijn mogelijk is. Integendeel, verbetering van de concurrentiepositie binnen een regionale handelszone stoomt bedrijven klaar om uiteindelijk de concurrentieslag op mondiaal niveau aan te kunnen.

In het verleden heeft dit alternatieve handelsbeleid zijn succes al bewezen. Zo hebben de meeste landen die in de achttiende en negentiende eeuw industrialiseerden – met uitzondering van Engeland dat als eerste geïndustrialiseerde natie een *first-mover advantage* had – zelf ook eerst hun eigen landbouw verbeterd en de andere sectoren beschermd tot ontwikkeling laten komen, voordat ze hun economieën openstelden voor de wereldmarkt.

Ook in de twintigste eeuw hebben diverse landen op deze manier een pad naar ontwikkeling gevonden, namelijk Japan en de 'Aziatische Tijgers' (Zuid-Korea, Taiwan, Singapore en Hongkong). De ontwikkeling van deze landen was in twee beleidsopzichten 'onorthodox': ze begon vóór de liberalisering van de wereldhandel, en ze werd gestimuleerd door overheden middels een actieve industriepolitiek. In deze landen werd de arbeid primair gealloceerd om nationale bedrijfstakken op te bouwen, en pas in latere instantie om aan de finale vraag in andere landen te kunnen voldoen. Daar waar de Aziatische Tijgers ervoor kozen om internationaal te concurreren, deden ze dat strategisch en selectief. Modern industriebeleid naar het voorbeeld van deze Aziatische Tijgers kan positieve externaliteiten opleveren, waardoor de ontwikkeling van een land versneld kan worden (Rodrik, 2004). Echter, in het huidige geliberaliseerde wereldhandelsstelsel hebben landen die mogelijkheden nauwelijks meer (Wade, 2003; 2007).

## Beleidsimplicaties voor Nederland en de EU

Gelet op het voorgaande zou een logische beleidsstap zijn om aan ontwikkelingslanden de mogelijkheid te geven om potentieel strategische bedrijfstakken tijdelijk te beschermen en ze op nationaal of regionaal niveau te ontwikkelen.

Zodra het proces van self-discovery heeft uitgewezen dat deze bedrijfstakken er klaar voor zijn, dan kan de bescherming worden opgeheven.

Dit betekent wel dat Nederland en de EU de voordelen die ze nu hebben bij het huidige wereldhandelsregime gedeeltelijk moeten loslaten. Hierbij gaat het enerzijds om het loslaten van de mogelijkheid om bepaalde producten wereldwijd te vermarkten. Anderzijds gaat het om het gedeeltelijk loslaten van de eigen beschermingsconstructies, zoals patenten en merken. Ook kunnen Nederland en de EU actief patenten en kennis delen met ontwikkelingslanden. Ten slotte betekent het dat Nederland en de EU het voordeel van een grootschalige import van goedkope arbeid, de vruchten van het land en de natuurlijke hulpbronnen deels kunnen verliezen. Want ontwikkelingslanden zullen zich immers meer gaan toeleggen op productie voor de eigen nationale of regionale markt.

Het gedeeltelijk loslaten van deze voordelen biedt Nederland en de EU echter ook nieuwe voordelen. Door ontwikkelingslanden de kans te gunnen om zich verder te ontwikkelen is er op termijn minder ontwikkelingshulp nodig. Ook hebben Nederland en de EU baat bij meer verdien capaciteit en stabiliteit in ontwikkelingslanden, zeker nu de klimaatcrisis de verdien capaciteit en stabiliteit in ontwikkelingslanden ernstig aantast (IPCC, 2022). Maar de belangrijkste reden om de eigen voordelen gedeeltelijk los te laten is uiteraard om ervoor te zorgen dat iedereen op deze planeet, en niet alleen een klein groepje rijke landen, een goede levensstandaard kan ontwikkelen.

## Literatuur

- CBS (2022) *Samenstelling beroepsbevolking (eerste kwartaal 2022)*. Te vinden op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).
- Europees Parlement (2021) *Op weg naar een nieuw partnerschap tussen de EU en Afrika*. Nieuwsbericht Europees Parlement, 17 maart. Te vinden op [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- FAOSTAT (2021) *Suite of Food Security Indicators*. Te vinden op [www.fao.org](http://www.fao.org).
- Goldberg, P.K. en N. Pavcnik (2007) Distributional effects of globalization in developing countries. *Journal of Economic Literature*, 45(1), 39–82.
- IPCC (2022) *Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability*. Working Group II contribution to the IPCC Sixth Assessment Report. Te vinden op [ipcc.ch](http://ipcc.ch).
- Marrewijk, C. van (2007) *International economics: theory, application, and policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rijksoverheid (2022) *Nederlands beleid ontwikkelingsamenwerking*. Informatie te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- Rodrik, D. (2004) *Industrial policy for the twenty-first century*. Working Paper, Centre for Economic Policy Research, september. Te vinden op [drodrik.scholar.harvard.edu](http://drodrik.scholar.harvard.edu).
- UNStat (2021) *2020 International trade statistics yearbook: Volume I – Trade by country*. New York: United Nations. Te vinden op [comtrade.un.org](http://comtrade.un.org).
- Wade, R.H. (2003) What strategies are viable for developing countries today? *The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'*. *Review of International Political Economy*, 10(4), 621–644.
- Wade, R.H. (2007) *Rethinking industrial policy for low income countries*. Working Paper, African Economic Conference, African Development Bank. Te vinden op [www.afdb.org](http://www.afdb.org).
- Witteman, J. (2012) *Helpt Max Havelaar cacao'er echt aan een beter bestaan?* Interview in *de Volkskrant*, 16 november.

# Vaderschapsverlof verkleint inkomenskloof met moeders niet

Sinds 1 juli 2020 hebben vaders door de Wet invoering extra geboorteverlof (WIEG) recht op vijf weken aanvullend verlof. Deze wet beoogt de arbeidsmarktpositie van moeders te verbeteren ten opzichte van vaders. Maar vindt die verbetering ook plaats?

## IN HET KORT

- De inkomenskloof tussen mannen en vrouwen neemt fors toe na de geboorte van kinderen.
- De invoering van aanvullend geboorteverlof verkleint de inkomenskloof alleen gedurende de verlofperiode van de vader.
- De verkleining komt omdat het inkomen van vaders door het verlof daalt, niet omdat het inkomen van moeders stijgt.

## JUSTUS VAN KESTEREN

Onderzoeker bij  
SEO Economisch  
Onderzoek

## IRIS KLINKER

Onderzoeker bij  
SEO Economisch  
Onderzoek

## ARJAN HEYMA

Hoofd cluster Arbeid  
en adjunct-directeur  
bij SEO Economisch  
Onderzoek

Er is sprake van een flinke kloof in inkomen tussen mannen en vrouwen. Deze kloof ontstaat hoofdzakelijk na de geboorte van kinderen, en groeit daarna nooit meer helemaal dicht. Zo laten Kleven et al. (2018) zien dat vrijwel de gehele inkomenskloof tussen mannen en vrouwen in Denemarken is toe te schrijven aan de komst van kinderen. Ook voor Nederland laat recent onderzoek van Adema et al. (2021) zien dat het inkomen van vrouwen bijna halveert in de eerste twee jaren na de geboorte van het kind, en dat de ontstane kloof in de jaren daarop niet meer afneemt. Waar deze zogeheten *child penalty* voor moeders aanzienlijk is, is die voor vaders verwaarloosbaar klein.

Een veelgenoemde oplossing voor de *child penalty* onder vrouwen is het stimuleren van het opnemen van verlof door mannen, bijvoorbeeld door middel van publieke financiering. Het stimuleren van het opnemen van vaderschapsverlof maakt het makkelijker voor ouders om de zorg voor de kinderen gelijk te verdelen: vrouwen hebben gedurende het verlof meer tijd om aan hun carrière te werken, terwijl mannen juist de gelegenheid krijgen zorgtaken op zich te nemen. De hoop is dat de gelijkere verdeling tijdens de verlofperiode ook tot een meer gelijkere verdeling van de zorg voor de kinderen in de periode daarna leidt.

Om te bepalen in hoeverre meer vaderschapsverlof daadwerkelijk leidt tot een kleinere *child penalty*, onderzoeken we in dit artikel de gevolgen van de in 2020 inge-

voerde *Wet invoering extra geboorteverlof* (WIEG) op de inkomenskloof tussen ouders. De WIEG geeft vaders van wie het kind ná 1 juli 2020 is geboren recht op maximaal vijf weken publiek gefinancierd verlof tegen zeventig procent van het inkomen. Voor kinderen geboren vóór 1 juli 2020 hebben vaders geen recht op aanvullend verlof. Hierdoor is er in de tijd willekeurig ontstaan in de toegang tot aanvullend verlof.

## Methode

Onze analyse richt zich zowel op de gevolgen van de *opname* van verlof als op het *recht* op verlof. Om het effect van opname van vaderschapsverlof vast te stellen, gebruiken we een zogeheten *fuzzy regression discontinuity*-model (FRD-model) dat kan omgaan met selectie-effecten. Daarbij vergelijken we ouders van kinderen die net na 1 juli 2020 zijn geboren met ouders van kinderen die net voor 1 juli 2020 zijn geboren. Merk op dat we daarbij aannemen dat het in de praktijk voor ouders niet goed mogelijk is om de geboortedag van het kind te manipuleren, en dat daarom vaders die net vóór en net na 1 juli 2020 een kind hebben gekregen weliswaar ex ante vergelijkbaar zijn, maar door de invoering van de WIEG verschillen in de mate waarin ze toegang hebben tot aanvullend verlof (zie online-bijlage voor de onderbouwing van deze veronderstelling). Vervolgens gebruiken we alleen de variatie in vaderschapsverlof die ontstaat doordat de geboortedatum van het kind vlak vóór of na 1 juli ligt, om de invloed van vaderschapsverlof op de inkomenskloof tussen ouders te meten.

Om de effecten van het *recht* op verlof te schatten, gebruiken we een *difference-in-differences event study*. De behandelgroep bestaat dan uit huishoudens die in juli 2020 een kind hebben gekregen en daardoor recht hebben op aanvullend verlof, en de controlegroep uit huishoudens die in juni 2020 een kind hebben gekregen – net vóór invoering van de WIEG – en daardoor geen recht hebben op aanvullend verlof. In de online-bijlage zijn de modellen nader toegelicht.

## Data

We gebruiken gegevens over looninkomen en huishoudensamenstelling verzameld in de CBS Microdata. De onderzoekspopulatie bestaat uit huishoudens die in juni of juli 2020 een kind hebben gekregen, waarbij een vader en moeder op het moment van geboorte samenwonen en waarbij

De online bijlage is te vinden op [esb.nu/kesteren22](http://esb.nu/kesteren22)



de vader werkzaam is als werknemer (omdat alleen werknemers recht hebben op aanvullend verlof). Ouders van hetzelfde geslacht zijn niet meegenomen, aangezien we ons richten op de inkomens kloof tussen mannen en vrouwen. Daarnaast beperken we ons tot vaders die onder bedrijfstak-cao's werken waarin het uitkeringsniveau van zeventig procent van het inkomen niet tot honderd procent wordt aangevuld, omdat we de opname van het vaderschapsverlof alleen kunnen waarnemen als er sprake is van een tijdelijke inkomensverlaging.

De dataset bestaat uit 10.483 huishoudens: 4.913 ouderparen die in juni 2020 een kind hebben gekregen, en 5.570 ouderparen die in juli 2020 een kind hebben gekregen. Van die laatste groep nam 38 procent van de vaders aanvullend vaderschapsverlof op. We observeren de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van alle ouders vanaf twaalf maanden vóór de geboorte tot en met dertien maanden na de geboorte. Dit leidt tot een totaal van 262.075 observaties. De inkomens kloof operationaliseren we als het verschil tussen het aandeel in het inkomen van het huishouden dat door moeders en vaders in loondienst wordt verdiend.

De paren die in juni een kind kregen zijn zeer vergelijkbaar met de paren die in juli een kind kregen, zowel qua achtergrondkenmerken (leeftijd, opleiding) als arbeidsmarktpositie (participatie, inkomen, sector, contractsoort; zie tabel 1 in de online-bijlage). Dat versterkt ons vermoeden dat de groepen alleen verschillen in hun recht op de WIEG-regeling, waardoor er sprake is van een experimentele setting. Er is wel sprake van zelf-selectie in de opname van verlof. Zo blijkt uit onze analyses dat de vaders die verlof opnamen hoger opgeleid zijn, vaker een vast contract hebben en gemiddeld een hoger inkomen hebben dan de vaders die geen verlof opnamen, zie tabel 1. Hierdoor kunnen we niet simpelweg vaders die verlof opnamen in juli 2020 vergelijken met vaders die geen verlof opnamen; dit is ook de reden dat we gebruik maken van een FRD-model.

## Effect van vaderschapsverlof

Tabel 2 geeft de gevolgen weer van de *opname* van het aanvullend vaderschapsverlof. Hieruit blijkt dat op zeer korte termijn (een tot drie maanden na de geboorte) de inkomens kloof tussen ouders afneemt: moeders gaan een groter aandeel in het inkomen van het huishouden verdienen. Dit is echter niet het gevolg van een verbetering van de arbeidsmarktpositie van moeders, maar ligt voornamelijk aan de inkomensdaling tot zeventig procent bij vaders in verband met het opnemen van het verlof, waardoor de moeder automatisch een groter aandeel in het inkomen van het huishouden verdient (zie tabel 3 in de online-bijlage). Na de eerste drie maanden is er geen significant effect van het vaderschapsverlof op de verdeling van het inkomen van het huishouden meer waar te nemen, ook niet voor ouders die hun eerste kind hebben gekregen. De bevindingen blijken robuust voor alternatieve specificaties van het model (zie tabel 2 in de online-bijlage).

Figuur 1 geeft de gevolgen weer van het *recht* op vaderschapsverlof. Ook hier is een toename van het aandeel in het inkomen van het huishouden dat de moeder verdient waar te nemen in de eerste maanden na de geboorte, maar

**Kenmerken van vaders in de onderzoekspopulatie die in juli 2020 een kind hebben gekregen** TABEL 1

	Geen aanvullend verlof opgenomen	Aanvullend verlof opgenomen
Leeftijd	33,5	33,6
<b>Opleidingsniveau</b>		
Laag	12%	6%***
Middelbaar	45%	44%
Hoog	32%	43%***
Onbekend	11%	7%***
<b>Arbeidsmarktpositie</b>		
Arbeidsparticipatie	95%	98%***
Maandinkomen	€ 3.049	€ 3.254***
Aandeel in inkomen van het huishouden	64%	62%***
Arbeidsuren per maand	153	159**
Uurloon	€ 19,87	€ 20,64
<b>Sector</b>		
Private sector	79%	73%**
Semipublieke sector	8%	13%***
Publieke sector	13%	13%
<b>Contractsoort</b>		
Vast contract	90%	95%***
Flexibel contract	10%	4%***
<b>Aantal observaties</b>	3.467	2.103

Noot: De arbeidsmarktkenmerken zijn vastgesteld in augustus 2019, voordat de zwangerschapsperiode was begonnen. Sector en contractsoort zijn alleen weergegeven voor vaders die een baan hebben. De andere kenmerken zijn vastgesteld in de geboortemaand.

\*\*/\*\* Significat afwijkend van de voorgaande kolom op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau.

ESB

**Resultaten fuzzy regression discontinuity-schattingen van opname aanvullend vaderschapsverlof** TABEL 2

	Aandeel van moeder in inkomen van het huishouden	Aandeel van moeder in uren werk van het huishouden
<b>First stage</b>		
Effect geboortemaand op opname verlof	0,38***	0,38***
<b>Second stage</b>		
Effect verlof: 1 maand na geboorte	0,04***	0,02***
Effect verlof: 3 maanden na geboorte	0,02**	0,01
Effect verlof: 5 maanden na geboorte	0,01	-0,00
Effect verlof: 7 maanden na geboorte	-0,00	0,00
Effect verlof: 9 maanden na geboorte	-0,00	-0,00
Effect verlof: 12 maanden na geboorte	-0,01	-0,00

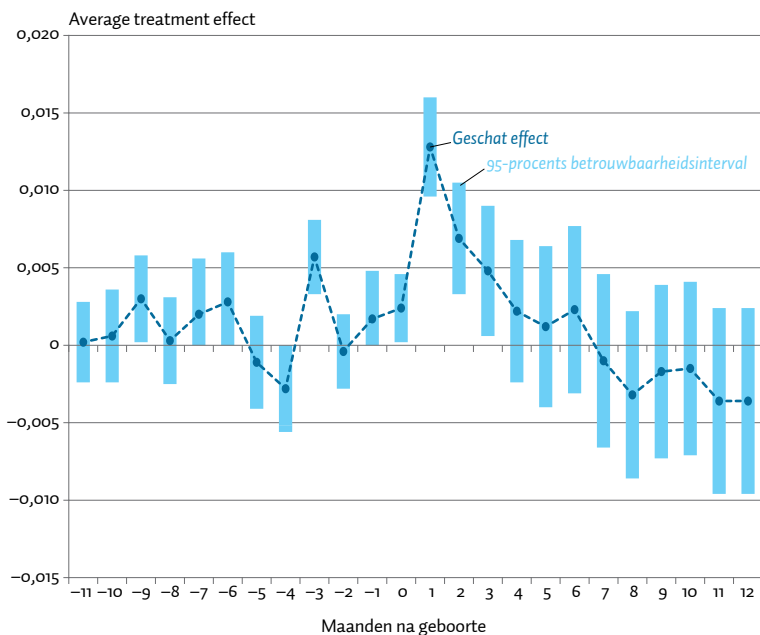
Noot: De opgenomen controlevariabelen zijn de afstand in dagen van de geboortedag tot 1 juli 2020, regio, leeftijd, opleidingsniveau, aantal kinderen en de arbeidsmarktpositie (publieke/private sector, vast of flexibel contract, bedrijfsomvang) van zowel moeder als vader. In het eerste model is de uitkomstmaat het inkomen uit loon van de moeder, gedeeld door het totale inkomen uit loon door beide ouders. In de tweede kolom is de uitkomstmaat het aandeel gewerkte uren in loondienst van de moeder, gedeeld door het totaal aantal uren gewerkt door beide ouders.

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

ESB

## Toename van het aandeel dat de moeder verdient als de vader recht heeft op vaderschapsverlof

FIGUUR 1



Noot: Controlevariabelen zijn: regio, leeftijd, opleidingsniveau, aantal kinderen en arbeidsmarktpositie (publieke/private sector, vast of flexibel contract, bedrijfsomvang) van zowel moeder als vader

ESB

dit effect verdwijnt binnen enkele maanden. Er is geen significant effect van het recht op verlof waar te nemen vanaf drie maanden na de geboorte, ook niet als we variëren in de opname van controlevariabelen. Merk op: het positieve effect drie maanden voor de geboorte is vermoedelijk een effect van de coronacrisis: deze ging toen van start voor de behandelgroep, maar nog niet voor de controlegroep. De toename komt naar verwachting doordat vaders vaak werken in sectoren die krompen door de coronacrisis, in tegenstelling tot moeders (zorg, onderwijs). Al met al blijkt het effect van zowel het recht als de opname van aanvullend vaderschapsverlof zich te beperken tot de verlofperiode.

### Kanttekeningen

Bij de uitkomst dat vaderschapsverlof geen effect heeft na de verlofperiode zijn er een aantal kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste gaat het hier om effecten op korte termijn (tot twaalf maanden na de geboorte). Het zou kunnen dat een verandering in de rolverdeling tussen ouders tijd kost, zeker gezien de traditionele rolpatronen die in Nederland bestaan. Een deel van de effecten zou zich pas op langere termijn kunnen manifesteren.

Ten tweede blijkt dat er substitutie plaatsvindt tussen het vaderschapsverlof en andere vormen van verlof, zoals vakantieverlof, waardoor de toename in beschikbare tijd minder is dan verwacht op basis van het aantal weken aanvullend verlof dat vaders opnemen (Regioplan, 2022). Ook dat kan het effect van het aanvullend vaderschapsverlof beperken.

Ten derde is het mogelijk dat het vaderschapsverlof wel van invloed is op de arbeidsmarktpositie van vrouwen via het aannamebeleid van werkgevers. Omdat er minder verschil zit in de duur van verlof voor beide ouders, kunnen

werkgevers het risico op langdurige afwezigheid vanwege geboorte minder zwaar gaan wegen bij vrouwen. Dat kan de kansen voor vrouwen op de arbeidsmarkt verbeteren.

### Conclusie en discussie

Het aanvullend vaderschapsverlof dat per 1 juli 2020 is ingevoerd leidt (nog) niet tot een vermindering van de inkomenskloof tussen vaders en moeders. Dit is in lijn met eerder onderzoek uit andere landen, zoals Zweden, Noorwegen en Spanje, waaruit blijkt dat vaderschapsverlof geen blijvende gevolgen heeft op de arbeidsmarktpositie van moeders – CPB en SCP (2020) geven een overzicht.

Er kunnen echter wel andere redenen zijn om het vaderschapsverlof uit te breiden. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de evaluatie van de WIEG (Regioplan, 2022) dat de band tussen kind en ouders, de sociaal-emotionele ontwikkeling van het kind en de werk-privébalans van ouders wel degelijk verbeteren door uitbreiding van het verlof. Ook uit internationaal onderzoek komen dergelijke bevindingen naar voren (Burgess, 2006; Tanaka en Waldfogel, 2007; Cools et al., 2015; Korsgren en Van Lent, 2022).

Een aandachtspunt bij eventuele uitbreiding is wel het bereik van het vaderschapsverlof: de vaders die verlof opnemen, hebben over het algemeen een relatief sterke arbeidsmarktpositie. Zij zijn hogeropgeleid, hebben vaker een vast contract en gemiddeld een hoger inkomen dan vaders die geen verlof opnemen. Het beperkte bereik onder de vaders met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie is deels het gevolg van de geringe mogelijkheden om een periode van dertig procent inkomensvermindering te overbruggen (Regioplan, 2022). Een volledige(re) doorbetaling van het inkomen kan daarom de opname van aanvullend verlof onder deze vaders verhogen.

### Literatuur

- Adema, Y., S. Rabaté en S. Rellstab (2021) Inkomen moeders halveert bijna na komst kinderen. ESB, 106(4796), 195–197.
- Burgess, A. (2006) *The costs and benefits of active fatherhood: Evidence and insights to inform the development of policy and practice*. Fathers Direct Rapport. Te vinden op [www.fatherhood.gov](http://www.fatherhood.gov).
- Calonico, S., M.D. Cattaneo en M.H. Farrell (2020) Optimal bandwidth choice for robust bias-corrected inference in regression discontinuity designs. *Econometrics Journal*, 23(2), 192–210.
- Cools, S., J.H. Fiva en L.J. Kirkeboen (2015) Causal effects of paternity leave on children and parents. *The Scandinavian Journal of Economics*, 117(3), 801–828.
- CPB en SCP (2020) *Vrouwen aan de top*. Te vinden op [www.scp.nl](http://www.scp.nl).
- Kleven, H., C. Landais en J.E. Sogaard (2018) Children and gender inequality: Evidence from Denmark. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(4), 181–209.
- Korsgren, P. en M. van Lent (2022) *Earmarked paternity leave and well-being*. IZA Discussion Paper, 15022.
- McCrary, J. (2008) Manipulation of the running variable in the regression discontinuity design: A density test. *Journal of Econometrics*, 142(2), 698–714.
- Regioplan (2022) *Evaluatie WIEG: Eindrapport*. Regioplan Publicatienummer 19187. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- Tanaka, S. en J. Waldfogel (2007) Effects of parental leave and work hours on fathers' involvement with their babies. *Community, Work & Family*, 10(4), 409–426.

# Neem bedrijfskosten van zorgverzekeraar ook op in de risicoverevening

Zorgverzekeraars worden financieel gecompenseerd voor verzekerden met hoge zorgkosten om te voorkomen dat chronisch zieken onaantrekkelijk zijn voor verzekeraars. Deze ‘risicoverevening’ is echter onvolledig omdat ze geen rekening houdt met de hogere bedrijfskosten van verzekeraars met veel chronisch zieken.

## IN HET KORT

- Verzekerden met een hoog risico zorgen niet alleen voor hogere zorgkosten, maar ook voor hogere bedrijfskosten.
- Zorgverzekeraars hebben geen financiële prikkel om de beste zorg in te kopen voor verzekerden met een hoog risico.
- Om risicoselectie door zorgverzekeraars te voorkomen, moeten ook bedrijfskosten worden opgenomen in de risicoverevening.

## RUDY DOUVEN

Onderzoeker aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau

## WYNAND VAN DE VEN

Emeritus hoogleraar aan de EUR

Een belangrijke taak van zorgverzekeraars is het inkopen van zorg voor hun verzekerden. De jaarlijkse overstapmogelijkheid voor verzekerden moet zorgverzekeraars stimuleren om hun zorginkoop taak zo goed mogelijk uit te voeren, en daarbij zo veel mogelijk in te spelen op de voorkeuren van de verzekerden.

Om ervoor te zorgen dat de zorgverzekeraars een prikkel hebben om ook mensen met een hoog zorggebruik (hoge risico's) aan te trekken, worden zorgkosten verevend door de overheid. Het doel van deze risicoverevening is om te bewerkstelligen dat elke door de zorgverzekeraar te accepteren burger voor deze een gelijk verzekeringsrisico vormt (Tweede Kamer, 2004). Zo bestaat er een gelijk speelveld voor zorgverzekeraars en zijn er geen prikkels tot risicoselectie.

Tijdens het symposium ‘Toekomst van de risicoverevening’, dat door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in 2016 werd georganiseerd, is er door diverse deelnemers bepleit om na te gaan of de bedrijfskosten van zorgverzekeraars ook in de risicoverevening moeten worden opgenomen (VWS, 2016). Tot nu toe heeft de risicoverevening in Nederland uitsluitend betrekking op de zorgkosten.

Wanneer ook de bedrijfskosten van zorgverzekeraars – zoals de kosten voor huisvesting, personeel en computers – hoger zijn bij ongezonde dan bij gezonde verzekerden

(kader 1), is er ondanks de huidige verevening alsnog een prikkel tot risicoselectie: omdat ook de bedrijfskosten in de premies tot uiting komen, moeten zorgverzekeraars met relatief veel ongezonde verzekerden dan toch een hogere premie vragen aan hun verzekerden. Gezien de hevige concurrentie tussen zorgverzekeraars zullen zij de hogere premies willen vermijden, waardoor ze een prikkel hebben om ongezonde verzekerden niet aan te trekken.

Ofschoon het direct weigeren van aspirant-verzekerden verboden is, zijn er toch veel mogelijkheden tot risicoselectie. Een eerste vorm van risicoselectie is dat een zorgverzekeraar ervoor zorgt niet de reputatie te krijgen dat hij de beste zorg voor chronisch zieken heeft gecontracteerd, want dat zou onevenredig veel voorspelbaar verliesgevend verzekerden aantrekken. Ook kan er risicoselectie plaatsvinden via de polisvoorwaarden, bijvoorbeeld een beperkt panel van gecontracteerde zorgaanbieders, of een hoge korting voor een vrijwillig eigen risico. Of via slimme marketing, bijvoorbeeld gericht op studenten of gezonde ouderen (via ouderenverenigingen die allerlei sportactiviteiten of sociale evenementen organiseren); of via de aanvullende verzekering met een aantrekkelijke dekking voor gezonde mensen.

In dit artikel presenteren we empirische resultaten die aantonen dat er inderdaad een positieve samenhang bestaat tussen de gemiddelde bedrijfskosten per verzekerde en het risicoprofiel van een zorgverzekeraar. Daarom moeten ook de bedrijfskosten in de risicoverevening worden opgenomen. We geven aan hoe dit op een eenvoudige manier te realiseren is.

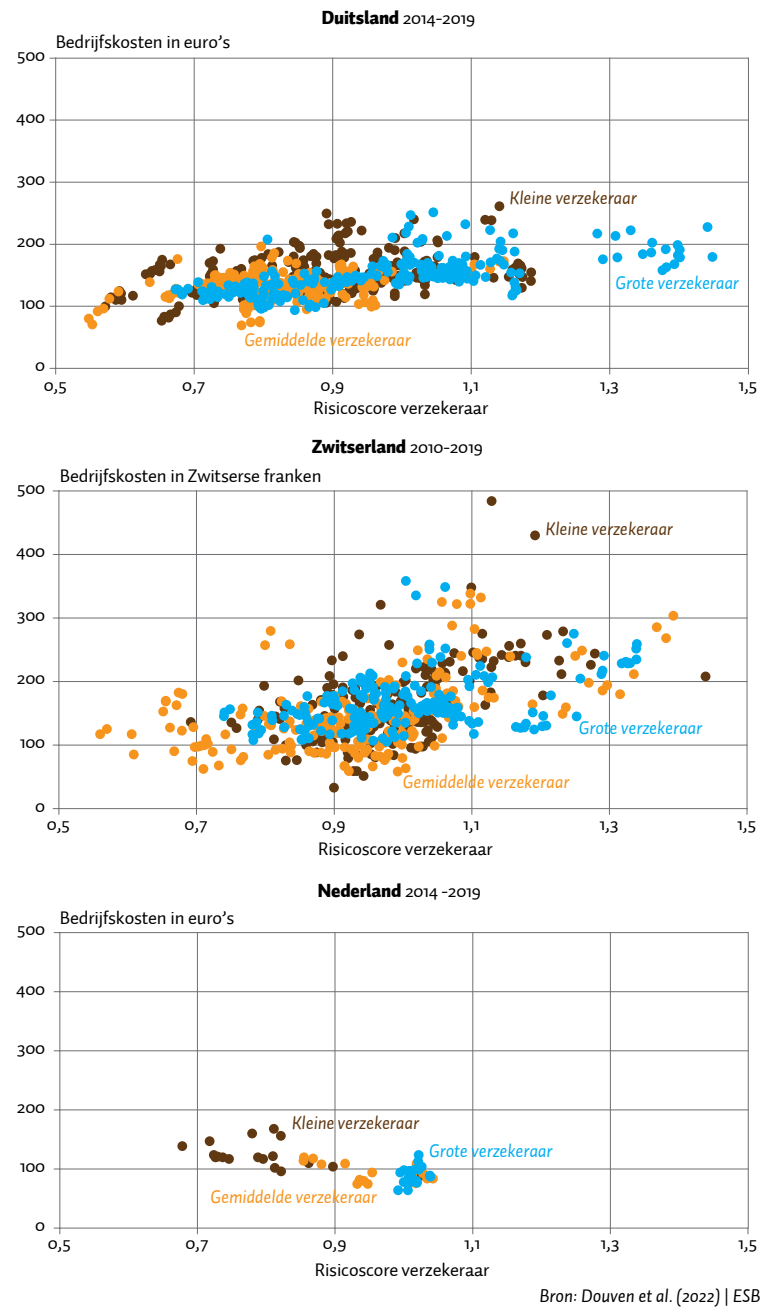
## Methode en resultaten

In een recente studie hebben we voor een aantal landen de jaarlijkse gemiddelde bedrijfskosten per verzekerde gerelateerd aan het risicoprofiel van de zorgverzekeraar (Douven et al., 2022). Figuur 1 geeft de resultaten weer voor Nederland, en voor twee Europese landen met een vergelijkbare zorgverzekeringsmarkt, namelijk Duitsland en Zwitserland.

De reden voor het opnemen van Duitsland en Zwitserland is dat vanwege het grote aantal waarnemingen (circa 600 waarnemingen per land) voor deze landen het verband tussen het risicoprofiel en de bedrijfskosten van een zorgverzekeraar beter te observeren is dan voor Nederland (slechts 58 waarnemingen). Voor Duitsland hebben we

## Bedrijfskosten en risicoprofiel zorgverzekeraars

FIGUUR 1



beschikking over gegevens van meer dan honderd zorgverzekeraars in de periode 2014–2019, en voor Zwitserland zijn dat meer dan vijftig zorgverzekeraars voor de jaren 2010–2019. Voor Nederland hebben we alleen de beschikking over de geaggregeerde gegevens van tien zorgverzekeraarsconcerns voor 2014–2019.

Figuur 1 laat voor Nederland, Duitsland en Zwitserland de samenhang zien tussen de jaarlijkse gemiddelde bedrijfskosten per verzekerde, en de risicoscore van de verzekeraar. De risicoscore is gebaseerd op de formule voor de risicoverevening in het betreffende land gedurende het betreffende jaar. Een risicoscore groter (kleiner) dan één geeft aan dat de verzekeraar relatief veel ongezonde (gezonde) verzekerden heeft.

In Duitsland en Zwitserland varieert de risicoscore per verzekeraar van 0,6 tot 1,4. In Nederland is deze variatie kleiner: van 0,7 tot 1,1. Deze kleinere bandbreedte wordt wellicht veroorzaakt doordat er voor Nederland minder waarnemingen zijn, en de risicoscore wordt berekend per concern, en niet per individuele zorgverzekeraar. Omdat schaalvoordelen een belangrijke rol kunnen spelen wat betreft de hoogte van de bedrijfskosten, zijn de verzekeraars per land en per jaar in drie groepen verdeeld en met aparte kleuren aangegeven: klein (0–33 percentiel), midden (34–66 percentiel) en groot (67+ percentiel).

Voor Duitsland en Zwitserland is er een duidelijke positieve samenhang te zien: hoe hoger de risicoscore van de verzekerdenpopulatie van een verzekeraar, des te hoger de gemiddelde bedrijfskosten per verzekerde. Voor Nederland zien we een negatieve samenhang. Deze negatieve samenhang kan worden veroorzaakt door de mogelijke schaalvoordelen van grote verzekeraars, die leiden tot lagere bedrijfskosten per verzekerde. Dit verband is duidelijker zichtbaar in Nederland dan in Duitsland en Zwitserland, omdat het aantal verzekeraars in Nederland klein is, en het verschil in marktaandeel tussen verzekeraars (grootste concern heeft een marktaandeel van ongeveer 27 procent, en kleinste van ongeveer 0,5 procent) veel groter dan in de andere twee landen. Hierdoor wordt het effect van schaalvoordelen versterkt.

In de empirische analyses is per land een panelregressieanalyse uitgevoerd, waarbij de gemiddelde bedrijfskosten per verzekerde zijn geschat als een functie van het risicoprofiel van de zorgverzekeraar.

De regressieresultaten tonen voor Duitsland en Zwitserland een significant positief effect van de risicoscore op de jaarlijkse gemiddelde bedrijfskosten per verzekerde (tabel 1). Voor deze landen leidt een toename van de risicoscore van 0,6 naar 1,4 naar verwachting tot een toename in de voorspelde jaarlijkse gemiddelde bedrijfskosten per verzekerde van 69 euro en 159 Zwitserse frank per jaar, respectievelijk.

Voor Nederland verandert de negatieve samenhang in figuur 1 in een positief effect. Dit komt omdat we in alle regressies corrigeren voor andere aspecten die de bedrijfskosten kunnen verklaren, zoals een verschil in algemene efficiency (via individuele jaar- en verzekeraarseffecten) en de portefeuille-omvang (via populatiegrootte) van een verzekeraar. Een toename van de risicoscore van 0,7 naar 1,1 zou naar verwachting leiden tot een toename in de voor-

## Redenen voor bovengemiddeld hoge bedrijfskosten bij ongezonde verzekerden

KADER 1

Er zijn een aantal componenten in de bedrijfskosten, waarvoor er een causaal effect is aangetoond van het risicoprofiel van een zorgverzekeraar op de gemiddelde bedrijfskosten per verzekerde. Zo hebben chronisch zieken vaker contact met een zorgverzekeraar, bijvoorbeeld via een persoonlijk bezoek aan de balie, via de telefoon en e-mail. Dat blijkt uit een analyse van het aantal verzekerdencontacten bij een Zwitserse verzekeraar: dat nam structureel met veertig procent toe zodra verzekerden chronisch ziek werden (Douven en Kauer, 2022). Ook kunnen de kosten van verzekeraars toenemen omdat ze bij

ongezonde verzekerden meer contacten hebben met artsen of zorginstellingen. Aldus kunnen er problemen ontstaan bij het afhandelen van rekeningen, of moet de zorgverzekeraar nagaan of een behandeling wel of niet in het pakket zit (Gottlieb et al., 2018). Bij andere componenten van de bedrijfskosten is er geen causaal bewijs, maar ligt een positief verband wel voor de hand. Bijvoorbeeld, een zorgverzekeraar met veel ongezonde verzekerden zal bovengemiddeld investeren, tijd spenderen en kosten maken voor de zorginkoop en de coördinatie van zorg (Dröslers et al., 2017; Douven et al., 2022).



spelde jaarlijkse gemiddelde bedrijfskosten per verzekerde van ongeveer 28 euro per jaar, maar de geschatte coëfficiënt is niet significant verschillend van nul. De grote standaardfouten worden mede veroorzaakt door het beperkte aantal verzekeraars in de markt, en omdat we alleen gegevens per concern hebben – en niet per individuele zorgverzekeraar.

De belangrijke conclusie is dat de gemiddelde bedrijfskosten per verzekerde hoger zijn naarmate de risicoscore hoger is van de verzekerdenpopulatie van een verzekeraar. Om te bewerkstelligen dat iedere door de zorgverzekeraar te accepteren burger voor hem een gelijk verzekeringsrisico vormt (dit is het doel van de risicoverevening) moeten ook de bedrijfskosten in de risicoverevening worden opgenomen. Maar hoe zou dat moeten?

### Opname bedrijfskosten in de risicoverevening

De verevening van de bedrijfskosten kan niet op dezelfde wijze plaatsvinden als de verevening van de zorgkosten. Een essentieel verschil tussen de zorgkosten en de bedrijfskosten is namelijk dat de zorgkosten per individuele verzekerde bekend zijn, maar dat dit niet geldt voor de bedrijfskosten.

Ons buurland Duitsland geeft een goed voorbeeld van een pragmatische oplossing door gebruik te maken van de risicoscore en schattingen zoals in tabel 1 (Douven et al., 2022): als  $\beta$  de geschatte coëfficiënt is in tabel 1, dan is de vereveningsbijdrage voor elke verzekerde gelijk aan  $(\text{risicoscore} - 1) \times \beta$ . Het toepassen van deze manier op Nederland zou betekenen dat een concern met een risicoscore van bijvoorbeeld 1,1 voor elke verzekerde een vereveningsbijdrage van 7 euro per jaar zou ontvangen, en dat een concern met een risicoscore van 0,7 voor elke verzekerde een vereveningsbijdrage van 21 euro per jaar zou moeten betalen. Gezien de felle premieconcurrentie op de zorgverzekeringsmarkt zijn dit niet-triviale bedragen.

Beleidsmakers zijn vaak terughoudend in het toevoegen van een nieuwe variabele aan de risicoverevening, omdat het kan leiden tot ongewenste neveneffecten – zoals de mogelijkheid voor zorgverzekeraars om deze variabele te manipuleren. In het geval van het toevoegen van bedrijfskosten aan de risicoverevening lijken deze effecten echter beperkt (Douven et al., 2022). Bij het toevoegen van bedrijfskosten verandert immers alleen het vereveningsbedrag, en niet de set van vereveningskenmerken in de risicoverevening. Manipulatie van bedrijfskosten door verzekeraars heeft daarom nauwelijks effect op de vereveningsbedragen.

### Discussie

Dit artikel laat zien dat ook de bedrijfskosten van zorgverzekeraars voor ongezonde verzekerden bovengemiddeld zijn. Recent onderzoek toont dat dit verband vrij universeel lijkt te zijn voor de verzekeringsmarkten die zijn gebaseerd op gereguleerde concurrentie (Douven en Kauer, 2022; Douven et al., 2022).

De schattingen voor Nederland geven aan dat het verschil tussen een zorgverzekeraarsconcern met de laagste risicoscore en dat met de hoogste risicoscore ongeveer 28 euro per verzekerde per jaar bedraagt, maar dit bedrag is met veel onzekerheid omgeven. Het verdient daarom

## Panel-regressieanalyses: effect op bedrijfskosten van zorgverzekeraars TABEL 1

	Duitsland	Nederland	Zwitserland
Risicoscore	86,0** (33,9)	70,8 (83,9)	197,8*** (48,7)

Noot: Bij de schattingen wordt er in alle landen gecorrigeerd voor de populatiegrootte van een verzekeraar, en de individuele jaar- en verzekeraarseffecten. Tussen haakjes zijn de standaardfouten weergegeven. De schattingen hebben betrekking op de periode 2014–2019 (Duitsland), 2014–2019 (Nederland) en 2010–2019 (Zwitserland). (Douven et al., 2022).

\*\*/\*\* Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

Bron: Douven et al. (2022) | ESB

aanbeveling om nader onderzoek te doen naar de precieze hoogte van dit bedrag. Bijvoorbeeld, door de bedrijfskostendata van alle Nederlandse zorgverzekeraars te analyseren, in plaats enkel verzekeraarsconcerns.

Voorts verdient het aanbeveling om nader onderzoek te doen naar de samenhang tussen andere componenten van de premieopslag en de risicoscore van een zorgverzekeraar. Zo zijn de kosten van het aanhouden van de vereiste solvabiliteitsreserves voor een verzekeraar met relatief veel ongezonde verzekerden hoger dan voor een verzekeraar met veel gezonde verzekerden (Eerste Kamer, 2015). Ook kunnen de kosten van het dragen van risico leiden tot selectieprikkels, wanneer de variatie in zorgkosten hoger is bij ongezonde verzekerden. Ten slotte dienen ook meer specifieke onderdelen van de bedrijfskosten te worden onderzocht – bijvoorbeeld bedrijfskosten die samenhangen met wanbetalers.

Niet alleen de zorgkosten, maar alle elementen met invloed op de premieopslag komen in aanmerking om te worden verevend. Als dit niet gebeurt, blijven zorgverzekeraars zich vooral richten op gezonde verzekerden, en hebben zorgverzekeraars geen financiële prikkels om voor chronisch zieken de beste zorg in te kopen en aldus in te spelen op de wensen van deze groep.

### Literatuur

- Douven, R. en L. Kauer (2022) *Falling ill raises the health insurer's administration bill*. Stanford University, SIEPR Working Paper, 22-11.
- Douven, R., L. Kauer, S. Demme et al. (2022) Should administrative costs in health insurance be included in the risk-equalization? An analysis of five countries. *The European Journal of Health Economics*, 7 februari. Open access te vinden op [link.springer.com](https://link.springer.com).
- Drösler, S., E. Garbe, J. Hasford et al. (2017) *Sondergutachten zu den Wirkungen des morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs*. Publicatie, 27 november. Te vinden op [www.bundesgesundheitsministerium.de](https://www.bundesgesundheitsministerium.de).
- Eerste Kamer (2015) *Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Financiën*, 34000, nr. L. Te vinden op [zoek.officielebekendmakingen.nl](https://zoek.officielebekendmakingen.nl).
- Gottlieb, J.D., A.H. Shapiro en A. Dunn (2018) The complexity of billing and paying for physician care. *Health Affairs*, 37(4), 619–626.
- Tweede Kamer (2004) *Regeling van een sociale verzekering voor geneeskundige zorg ten behoeve van de gehele bevolking (Zorgverzekeringswet)*, 29763, nr. 3. Te vinden op [zoek.officielebekendmakingen.nl](https://zoek.officielebekendmakingen.nl).
- VWS (2016) *Position papers ten behoeve van symposium: Toekomst van de risicoverevening*. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 31 maart. Te vinden op [zoek.officielebekendmakingen.nl](https://zoek.officielebekendmakingen.nl).

# Het is wel degelijk mogelijk om overwinsten te maken met SDE-subsidies

De overheid heeft adviesbureau Trinomics de SDE-regeling laten evalueren en concludeert op basis daarvan dat overwinsten nauwelijks kunnen voorkomen. Die conclusie kan echter niet op basis van de evaluatie van Trinomics getrokken worden.

## IN HET KORT

- Trinomics vergelijkt de subsidie-uitgaven aan duurzame energie in Nederland met die in omliggende landen.
- Een vergelijking van subsidieregelingen tussen landen biedt echter geen inzicht in de mate van overwinsten.
- Het rapport vormt daarom geen basis voor conclusies over overwinsten uit de SDE-regeling in Nederland.

## DAAN HULSHOF

Universitair docent aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

## MACHIEL MULDER

Hoogleraar aan de RUG

Om de nationale klimaatdoelstellingen te behalen, zet de Nederlandse overheid in belangrijke mate in op subsidies voor duurzame-energieprojecten, zoals zonne- en windparken. Het is belangrijk dat deze subsidies (tegenwoordig de SDE++, voorheen de SDE+, SDE en MEP, en vanaf nu aangeduid als SDE) hoog genoeg zijn om de kosten van een project te dekken. Tegelijkertijd is het belangrijk dat subsidies niet zo hoog zijn dat investeerders overwinsten behalen, waarvoor burgers en bedrijven opdraaien.

Analyses over overwinsten komen echter tot fors verschillende uitkomsten. Uit onze eerdere analyses blijkt dat de overwinsten voor wind-op-land-projecten fors zijn (Hulshof en Mulder, 2021; 2022). Recent heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) adviesbureau Trinomics (2022) gevraagd om de subsidieregeling te evalueren, en op basis daarvan concludeert minister Jetten: “Overwinsten vind ik zorgelijk, maar de evaluatie bevestigt mijn beeld dat de mogelijkheid hiertoe slechts beperkt is voorgekomen en over de rondes fors verminderd is.” (EZK, 2022). Dit artikel analyseert de evaluatie van Trinomics, en betoogt dat deze geen basis biedt voor de conclusies van de minister vanwege een reeks aan beperkingen.

## Overwinst zit in de SDE-regeling ingebakken

De SDE-subsidieregeling dient ter vergoeding van het verschil tussen de kostprijs van een project en de marktprijs

ervan, de zogenaamde ‘onrendabele top’. Om de juiste subsidie vast te kunnen stellen, moet dus zowel de kostprijs als de marktprijs vastgesteld worden. Het vaststellen van de marktprijs is relatief makkelijk, omdat de stroomprijzen en -productie grotendeels publiekelijk beschikbaar zijn.

De juiste kostprijs – oftewel de kosten per kilowattuur elektriciteit – vaststellen is echter een uitdaging vanwege de grote verschillen tussen projecten. De SDE-regeling stelt de kostprijs als volgt vast:  $\text{kostprijs} = \text{totale kosten over de gehele levensduur} / \text{totale stroomproductie over de gehele levensduur}$ . De totale kosten bestaan onder andere uit de initiële investering en de operationele kosten. De stroomproductie van een windturbine wordt – naast het vermogen van de turbine – bepaald door de hoeveelheid draaiuren, en daarmee door de windomstandigheden op de locatie en de hoogte van de windturbine.

Hoewel de kosten van de stroomproductie kunnen variëren tussen de projecten, is de belangrijkste oorzaak van verschillen in de kostprijs het verschil in de stroomproductie (Korteland et al., 2007). De SDE-regeling houdt rekening met dergelijke verschillen in de stroomproductie door Nederland op te delen in zes windsnelheidsgebieden. Ieder windsnelheidsgebied correspondeert met een bandbreedte van windsnelheden, waarbij elke gemeente op basis van de gemiddelde windsnelheid op 100 meter hoogte wordt toebedeeld aan een gebied. Vervolgens wordt er per gebied een aparte kostprijs berekend voor een referentieproject, op basis van generieke veronderstellingen voor de projectkosten en van een gebiedsspecifieke veronderstelling wat betreft de stroomproductie.

Overwinsten ontstaan wanneer de daadwerkelijke kostprijs of marktprijs van een project op gunstige wijze afwijkt van hetgene waar de SDE-regeling van uitgaat. De belangrijkste oorzaak daarvan is dat de huidige regeling ervan uitgaat dat alle projecten binnen een windsnelheidsgebied dezelfde stroomproductie opleveren, terwijl die productie in werkelijkheid van elkaar verschilt.

Daarbij is de kostprijsberekening van de SDE-regeling zo ingericht dat binnen de subsidie categorie tachtig procent van de potentiële projecten rendabel is (Trinomics, 2022). Tachtig procent van de potentiële projecten heeft dus de veronderstelde of een hogere stroomproductie. Gegeven de veronderstelde generieke kosten voor projecten, is het onvermijdelijk dat projecten met een hoger-dan-



veronderstelde stroomproductie overwinsten realiseren.

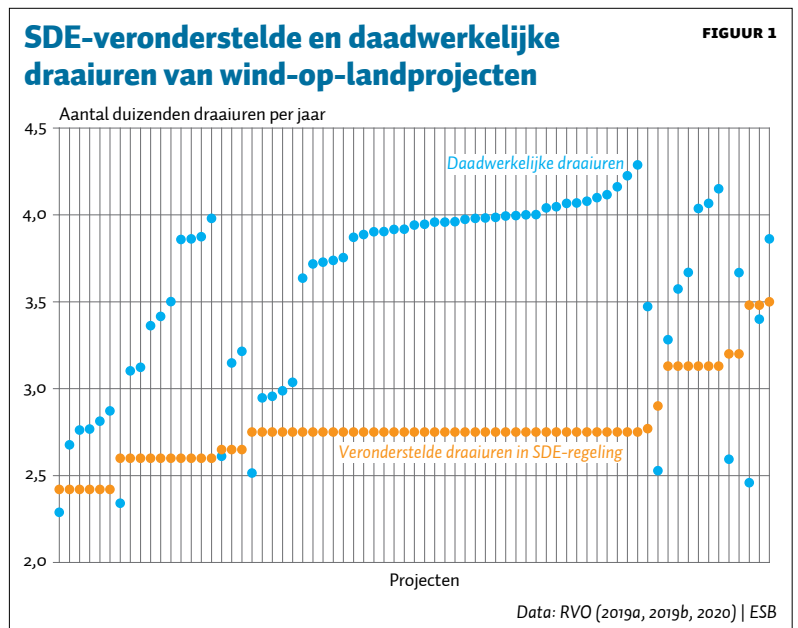
De omvang van de overwinsten hangt af van hoeveel de gerealiseerde stroomproductie hoger is dan in de regeling verondersteld wordt. De overwinsten zijn volgens ons eerdere onderzoek aanzienlijk (Hulshof en Mulder, 2021). Figuur 1 illustreert dit door voor alle gesubsidieerde wind-op-land-projecten van meer dan 0,1 megawatt uit 2019 en 2020 het aantal draaiuren te tonen zoals verondersteld in de SDE-regeling (oranje stip), en ook het daadwerkelijke aantal draaiuren (blauwe stip). De gemiddelde overwinst blijkt twaalf euro per megawattuur.

### Trinomics maakt een landenvergelijking

Trinomics (2022) heeft op verzoek van EZK onder andere de doelmatigheid van de SDE-regeling geëvalueerd, met als onderzoeksvraag of de gesubsidieerde hernieuwbare energie tegen een zo laag mogelijk subsidiebedrag is geproduceerd. Dit impliceert de vraag of er overwinsten zijn gerealiseerd. Immers, als dezelfde productie met minder subsidie had toegekund dan zijn er per definitie overwinsten gerealiseerd.

De door Trinomics uitgevoerde analyse van de doelmatigheid bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste wordt er een vergelijking gemaakt tussen de SDE-regeling in Nederland en het vergelijkbare instrument in Engeland (*Contract-for-Difference, CfD*) en Duitsland (*Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG*) op basis van de uitgaven aan alle lopende projecten over de periode 2012–2020. Ten tweede wordt specifiek voor wind-op-land de SDE-subsidie vergeleken met de windsubsidies in Duitsland en Vlaanderen, en met de kostprijs van de Duitse en Engelse windprojecten.

De Trinomics-resultaten suggereren dat de Nederlandse subsidie-uitgaven per kilowattuur lager zijn dan die in Engeland en Duitsland en, specifiek voor wind-op-



land, dat de subsidie in Nederland lager is dan de Duitse en Vlaamse subsidies, en vergelijkbaar is met de gemiddelde kostprijs van projecten in Engeland en Duitsland.

### Overwinst volgt niet uit landenvergelijking

Het is echter zeer de vraag of we iets kunnen concluderen over de mate van overwinsten in Nederland door de SDE-regeling te vergelijken met subsidieregelingen in andere landen, aangezien het maken van een goede vergelijking tussen landen problematisch is om een viertal redenen.

Ten eerste verschilt de technologiemix van projecten tussen landen, wat een vergelijking problematisch maakt omdat de verschillen in kosten tussen de diverse techno-



logieën groot zijn. Hierdoor zijn de subsidie-uitgaven zeer afhankelijk van de technologiemix. Zo werd in Duitsland in 2016 en 2017 fors ingezet op zonnestroom, een relatief dure technologie, terwijl in Nederland zonnestroom nog nauwelijks een rol speelde. En in tegenstelling tot in Nederland wordt wind-op-land, een relatief goedkope technologie, sinds 2014 niet gesubsidieerd binnen de Engelse CfD-regeling. Overigens kaart Trinomics deze beperking zelf ook aan in hun rapport.

Een tweede aspect dat zorgt voor een onzuivere vergelijking van subsidieregelingen tussen landen slaat op de verschillen in de transitiefase waarin landen verkeren. Zo genereerden Engeland en Duitsland in 2017 al meer dan respectievelijk 29 en 33 procent van hun stroomproductie vanuit hernieuwbare bronnen, terwijl destijds Nederland met 13 procent ver achterbleef (IEA, 2022). Als de goedkoopste technieken en opties binnen een techniek – zoals windmolens op land op plekken met de meeste wind – als eerste worden benut, dan zullen de benodigde subsidies steeds verder toenemen naarmate het aandeel hernieuwbaar toeneemt. Bovendien zijn de investeringskosten over de afgelopen jaren fors gedaald, waardoor landen die eerder gestart zijn met de uitrol van hernieuwbare energie in een latere fase te maken krijgen met hogere gemiddelde uitgaven per eenheid energie.

Een derde probleem is dat de Trinomics studie niet kijkt naar waarom de kostprijs van wind-op-landprojecten fors verschilt tussen landen. De resultaten van Trinomics suggereren bijvoorbeeld dat de Nederlandse subsidie, en dus de kostprijs in Nederland, gemiddeld hoger is dan de kostprijs van de Duitse gerealiseerde windprojecten. In Duitsland zijn de windomstandigheden echter aanmerkelijk ongunstiger dan in Nederland, waardoor bij identieke projectkosten de kostprijs en de benodigde subsidie voor windprojecten in Duitsland gemiddeld hoger, en niet lager, zou moeten liggen. Dit resultaat van Trinomics zou dus kunnen suggereren dat de Nederlandse subsidie te hoog is ingeschat en resulteert in overwinsten (wat onze eigen resultaten zou bevestigen). Tegelijkertijd zou het theoretisch mogelijk kunnen zijn dat, ondanks de gunstigere windomstandigheden, andere factoren ervoor zorgen dat de kostprijs in Nederland hoger is dan in Duitsland. Helaas staat de analyse van Trinomics niet toe om onderscheid te maken tussen de juiste en verkeerde interpretatie van dit resultaat.

Een vierde belangrijke beperking van de analyse van Trinomics is dat de verschillen tussen projecten binnen een land volledig genegeerd worden. In de landenvergelijking wordt er bijvoorbeeld voor wind-op-land één Nederlands subsidiebedrag vergeleken met de bedragen in omringende landen. Dit is opmerkelijk, omdat er in Nederland niet één maar meerdere subsidiebedragen bestaan, te weten één per subsidiecategorie. Daarbij negeert de analyse ook de verschillen tussen projecten binnen een subsidiecategorie, zoals verschillen in de stroomproductie. Onze eerdere analyses hebben aangetoond dat juist dit laatste aspect resulteert in hoge overwinsten.

Op basis van bovenstaande beperkingen concluderen wij dat het niet mogelijk is om aan de hand van een vergelijking van subsidie-uitgaven of kosten tussen landen een goed

beeld te krijgen van de doelmatigheid van de SDE-regeling. De studie van Trinomics kan daarom niet gebruikt worden om betrouwbare conclusies te trekken over de mate waarin de SDE-regeling in overwinsten resulteert.

## Overwinsten zijn helemaal niet beperkt

Het Ministerie van EZK concludeert op basis van het onderzoek van Trinomics dat overwinsten nauwelijks voor kunnen komen. Deze conclusie kan echter niet getrokken worden op basis van de analyse van Trinomics. De resultaten van Trinomics laten weliswaar zien dat de subsidies in Nederland vergelijkbaar of lager zijn dan die in Duitsland, Engeland en Vlaanderen, maar dit biedt geen inzicht in de mate van overwinsten in Nederland. Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen landen, zoals de windcondities, technologiemix en transitiefase. Hierdoor zijn de benodigde subsidiebedragen zeer verschillend. Daarnaast negeert Trinomics de verschillen tussen projecten binnen Nederland, terwijl onze eigen analyses aantonen dat juist dit een bron is van hoge overwinsten (Hulshof en Mulder, 2021; 2022). Een simpele vergelijking van de subsidieregelingen in verschillende landen die geen rekening houdt met verschillen tussen en binnen die landen, biedt geen enkele basis voor de conclusie van EZK dat overwinsten uit de SDE-regeling nauwelijks mogelijk zijn.

In tegendeel, in een generieke regeling voor projecten waarvan de kosten inherent van elkaar verschillen, zijn overwinsten onvermijdelijk. Hoe hoog die overwinsten zijn, hangt dan af van hoeveel effect de regeling dient te sorteren (met andere woorden: hoeveel projecten de overheid door wil laten gaan), en hoe groot de kostenverschillen zijn waar de regeling geen rekening mee houdt. De SDE-regeling beoogt tachtig procent van de potentiële wind-op-landprojecten rendabel te maken. De verschillen in de kosten van projecten zijn tegelijkertijd groot vanwege grote verschillen in de windsnelheid. Tegen deze achtergrond is het niet opmerkelijk dat onze eerdere analyses uitwijzen dat de overwinsten voor wind-op-landprojecten in de SDE-regeling hoog zijn.

## Literatuur

- EZK (2022) *Evaluatie SDE+-regeling*. Kamerstuk, 31239, nr. 343.
- Hulshof, D. en M. Mulder (2021) Windparken veel rendabeler dan de overheid vooraf inschat. *ESB*, 106(4804), 574–577.
- Hulshof, D. en M. Mulder (2022) Design of renewable support schemes and windfall profits: a Monte Carlo analysis for the Netherlands. *The Energy Journal*, 43(5), 181–203.
- IEA (2022) *Electricity generation by source*. Statistiek te vinden op [www.iea.org/fuels-and-technologies/electricity](http://www.iea.org/fuels-and-technologies/electricity)
- Korteland et al. (2007) *Overwinsten bij de subsidieregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP): een analyse van omvang van achtergrond*. CE Delft.
- RVO (2019a) *Beschikte projecten SDE+ voorjaar 2019*. Data te vinden op [www.rvo.nl/onderwerpen/sde/stand-van-zaken](http://www.rvo.nl/onderwerpen/sde/stand-van-zaken).
- RVO (2019b) *SDE plus 2019 najaarsronde - eindstand*. Data te vinden op [www.rvo.nl/onderwerpen/sde/stand-van-zaken](http://www.rvo.nl/onderwerpen/sde/stand-van-zaken).
- RVO (2020) *SDE 2020 voorjaarsronde eindstand*. Data te vinden op [www.rvo.nl/onderwerpen/sde/stand-van-zaken](http://www.rvo.nl/onderwerpen/sde/stand-van-zaken).
- Trinomics (2022) *Evaluatie van de SDE+*. Eindrapport, 24 december. Te vinden op [trinomics.eu](http://trinomics.eu).

# Immigratie slechts beperkt nodig om grijze druk te weerstaan

Arbeidsmigratie van buiten de Europese Unie kan de vergrijzing tegengaan. Maar hoeveel migranten zijn er eigenlijk netto in Nederland nodig om de grijze druk niet verder te laten toenemen? Een berekening.

## IN HET KORT

- Om de grijze druk op het huidige Nederlandse niveau te stabiliseren is een jaarlijks oplopend aantal migranten nodig.
- Voor stabilisatie op het niveau van 2050 zijn er netto 35.000 tot 70.000 migranten per jaar nodig. Dat zijn er minder dan nu.
- Om met migrantie het arbeidstekort op te lossen, is het verstandig om eerst het tekort vast te stellen en dan selectief toe te laten.

## HARRIE VERBON

*Emeritus hoogleraar aan Tilburg University*

Immigratie staat als oplossing voor vergrijzing weer vol op de agenda sinds de Europese Commissie (EC) recent heeft voorgesteld dat het voor mensen van buiten de EU makkelijker zou moeten zijn om in de EU een werkvergunning te krijgen (EC, 2022). In Nederland heeft het kabinet op deze discussie gereageerd door de instelling van de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 (Tweede Kamer, 2022). Deze commissie wordt gevraagd om advies uit te brengen over de scenario's wat betreft vergrijzing en migratie, tot ten minste 2050.

Diverse studies laten echter zien dat er mogelijk onrealistisch hoge aantallen migranten nodig zijn om de vergrijzing op te vangen. Een eerste studie waarin dat werd gevonden was van de Verenigde Naties (2000). Robson en Mahboubi (2018) bespreken voor Canada een scenario waarbij de benodigde immigratie-aantallen, op een termijn van ongeveer vijftig jaar, tot een verviervoudiging van de Canadese bevolking zouden leiden. Voor Nederland vinden Van de Beek et al. (2021) dat, om de grijze druk te stabiliseren, het aantal migranten zou moeten oplopen tot bijna tweeëneenhalf miljoen per jaar aan het eind van deze eeuw.

Dit artikel draagt bij aan die immigratie-discussie door als oplossing voor de vergrijzing te berekenen hoeveel immigratie er in Nederland nodig is om de verhouding tussen het aantal gepensioneerden en de actieve bevolking (de grijze druk) constant te houden. Hiervoor gebruik ik een

rekenmodel gebaseerd op overlappende generaties, waarbij de tijdseenheid dertig jaar beslaat. Dit omdat de grijze druk bepaalt wordt door de levensverwachting dertig jaar eerder. De belangrijkste parameters van het model zijn de (feitelijke en/of nagestreefde) grijze druk en het kindertal per vrouw. Ik doe de berekening twee keer: voor een constante grijze druk op het niveau van 2050 – die dus gebaseerd is op de huidige levensverwachting –, en voor een constante grijze druk op het huidige lagere niveau (cijfers 2020) – die dus gebaseerd is op de levensverwachting dertig jaar geleden.

## Aannames

De belangrijkste aannames in mijn berekening zijn gebaseerd op NIDI/CBS (2021). In tabel 1 staan de kerncijfers van de drie van de de acht door het NIDI/CBS doorge-rekende varianten. In de variant 'Krimp' is zowel het kindertal per vrouw als het veronderstelde migratiesaldo laag, terwijl bij de variant 'Groei' de cijfers voor deze variabelen relatief hoog zijn. De variant 'Groen' ligt deels tussen deze twee uitersten in.

Wat betreft het kindertal per vrouw maak ik vier varianten, zie tabel 2. Twee waarbij het kindertal van de in 2020 in Nederland woonachtige vrouwen (vanaf nu 'autochtonen') 1,5 is, wat gelijk is aan het krimp-scenario van NIDI/CBS; en twee waarbij het kindertal van de autochtonen 1,8 bedraagt, wat gelijk is aan het groei-scenario van NIDI/CBS. Binnen die twee varianten verschilt het kindertal van de na 2020 naar Nederland migrerende vrouwen (vanaf nu de 'migranten'). Dit is of gelijk aan het autochtone gemiddelde, of gelijk aan het reproductiegetal 2,1. Bij dit kindertal blijft de bevolking constant (CBS, 2022b).

Om de berekening uit te voeren, zijn er daarnaast een aantal vereenvoudigende impliciete aannames nodig. Zo neem ik aan dat alleen mensen migreren aan het begin van de potentieel actieve periode van hun leven, en dat de immigranten direct toetreden tot de nationale beroepsbevolking en dezelfde arbeidsparticipatie kennen als de Nederlandse leden van de beroepsbevolking. Als de arbeidsparticipatie van migranten lager is, is de grijze druk hoger. Ieder lid van de beroepsbevolking, dus ook de migranten, kent bij aanname dezelfde levensverwachting. Verder wordt er in alle berekeningen uitgegaan van de huidige levensverwachting die constant over de tijd wordt verondersteld. De verhouding tussen het aantal AOW'ers en de beroepsbevolking een periode eerder is dan ook constant over de tijd.

## Kerncijfers van de drie bevolkingsvarianten

TABEL 1

	2020, data	2050, aannames per scenario		
		Krimp	Groen	Groei
Gemiddeld kindertal per vrouw	1,5	1,5	1,9	1,8
Levensverwachting vrouwen (jaar)	83,3	84,4	83,5	87,8
Migratiesaldo per jaar (x 1000)	90,3 <sup>1</sup>	28	58	93
Inwonertal (x miljoen)	17,4	17,1	19,4	21,8
20 jaar tot AOW-leeftijd met Nederlandse achtergrond	7,7	6,1	6,4	6,9
20 jaar tot AOW-leeftijd met migratieachtergrond	2,8	3,9	4,6	5,6
AOW'ers	3,1	3,8	3,7	4,4

<sup>1</sup> gemiddeld over 2017–2021 (CBS, 2022a)

Bron: NIDI/CBS (2021), tabel 4,1, blz. 26 | ESB

## Varianten kindertal per vrouw

TABEL 2

Variant	I	II	III	IV
Autochtonen	1,5	1,5	1,8	1,8
Migranten	1,5	2,1	1,8	2,1

ESB

## Migratie om de grijze druk op het niveau van 2050 te houden (0,352)

TABEL 3

Jaar	Beroepsbevolking (miljoenen)		Migratiesaldo in variant (x 1000 p. j.)		Beroepsbevolking (miljoenen)		Migratiesaldo in variant (x 1000 p. j.)	
	Autochtoon	Migrant	I	II	Autochtoon	Migrant	III	IV
2020	10.500	0	0	0	10.500	0	0	0
2050	8.400	2.100	70	70	9.450	1.050	35	35
2080	6.720	3.780	70	56	8.505	1.995	35	32
2110	5.376	5.124	70	45	7.655	2.846	35	28
2140	4.301	6.199	70	36	6.889	3.611	35	26
2170	3.441	7.059	70	29	6.200	4.300	35	23
2200	2.753	7.747	70	23	5.580	4.920	35	21

Noot: De berekeningen zijn uitgevoerd aan de hand van een model gebaseerd op overlappende generaties, waarbij een periode gelijk is aan dertig jaar; de migratiesaldo's zijn gemiddelden over deze periode

ESB

## Migratie om grijze druk op het niveau van 2020 te houden (0,295)

TABEL 4

Jaar	Beroepsbevolking (miljoenen)		Migratiesaldo in variant (x 1000 p. j.)		Beroepsbevolking (miljoenen)		Migratiesaldo in variant (x 1000 p. j.)	
	Autochtoon	Migrant	I	II	Autochtoon	Migrant	III	IV
2020	10.500	0	0	0	10.500	0	0	0
2050	8.400	4.129	138	138	9.450	3.079	103	103
2080	6.720	8.230	164	137	8.505	6.445	122	112
2110	5.376	12.462	196	141	7.655	10.184	146	125
2140	4.301	16.984	234	151	6.889	14.396	174	140
2170	3.441	21.957	279	166	6.200	19.197	208	160
2200	2.753	27.552	333	187	5.580	24.725	248	184

Noot: De berekeningen zijn uitgevoerd aan de hand van een model gebaseerd op overlappende generaties, waarbij een periode gelijk is aan dertig jaar; de migratiesaldo's zijn gemiddelden over deze periode

ESB

## Constante grijze druk op niveau 2050

Uit een beroepsbevolking van 10,5 miljoen in 2020 res-teren bij de huidige levensverwachting van vrouwen van 83,33 jaar volgens het groen-scenario van NIDI/CBS 3,7

miljoen AOW'ers in 2050 (CBS, 2022c). In tabel 3 staat, voor vier verschillende varianten, uitgerekend hoe hoog het migratiesaldo per jaar moet zijn om de grijze druk constant op dat niveau te houden ( $0,352 = 3,7 \text{ mln} / 10,5 \text{ mln}$ ).

Om dat te bereiken moet de omvang van de beroepsbevolking in iedere toekomstige periode gelijk zijn aan 10,5 miljoen. Dit kan men als volgt beschouwen. In 2050 is het aantal AOW'ers gelijk aan 3,7 miljoen. Het beleidsdoel in 2050 is een waarde van de grijze druk die gelijk is aan 0,352. Dat betekent dat de beroepsbevolking in 2050 even groot moet zijn als in 2020, namelijk 10,5 miljoen. Maar omdat de autochtone beroepsbevolking daalt door het lage kindertal, moet het tekort worden opgevuld met een positief migratiesaldo.

Als er geen migratie plaatsvindt, zal de beroepsbevolking dalen van 10,5 naar 8,4 miljoen bij een kindertal van 1,5; of naar 9,45 miljoen bij een kindertal van 1,8. Het aantal AOW'ers zal stijgen van 3,1 naar 3,7 miljoen. Om de grijze druk op 0,352 te houden is dan in de periode 2020–2050, en alle perioden daarna, een instroom van nieuwe migranten nodig.

Een niet verrassende conclusie die uit tabel 3 getrokken kan worden, is dat bij het lage kindertal voor autochtonen (1,5) het gewenste migratiesaldo hoger is dan bij het hogere kindertal van 1,8. Als gevolg daarvan zullen, bij het lagere kindertal in de eerste decennia van de volgende eeuw, de Nederlanders met een migratieachtergrond de meerderheid van de beroepsbevolking vormen. Bij het hogere kindertal, in de varianten III en IV, gebeurt dit een eeuw later.

Een andere conclusie is dat, wanneer migranten eenzelfde kindertal als autochtonen kennen (varianten I en III), er gemiddeld ieder jaar 70.000 (kindertal 1,5) of 35.000 (kindertal 1,8) nieuwe migranten toegelaten moeten worden. Als de migrantengroep zichzelf reproduceert (kindertal 2,1), neemt het aantal toe te laten migranten echter voortdurend af. Ook dat is geen verrassing: naarmate het aantal Nederlanders met een migratieachtergrond toeneemt, zal het effect van het lage kindertal van de autochtonen steeds minder gevoeld worden. Zoals tabel 3 suggereert, kan het wel heel lang duren voor er geen nieuwe migranten meer nodig zijn.

Overigens is het bekend dat het kindertal van migranten naar dat van de autochtonen zal convergeren (CBS, 2018). Daar zou rekening mee gehouden kunnen worden, bijvoorbeeld door aan te nemen dat nieuwe migranten een hoger kindertal zullen hebben dan hun nakomelingen. Initieel zal dan het benodigde migratiesaldo snel dalen, zoals in de varianten II en IV, maar dat effect zal afnemen als het aantal 'oude' migranten toeneemt en dus het kindertal van migranten dat van de autochtonen nadert. Het benodigde migratiesaldo zal dan een constante naderen die lager is dan in de varianten I en III in tabel 3.

Merk op dat het vereiste migratiesaldo in alle varianten ver onder het huidige migratiesaldo (108.000 in 2021; CBS, 2022a) ligt. Dat bevestigt wat tabel 1 al liet zien, namelijk dat met de huidige aantallen immigranten de bevolking blijft groeien. Daarom is het interessant om na te gaan wat er gebeurt als de doelstelling is om de grijze druk op het huidige lage niveau van 0,295 te stabiliseren. In dat geval zal namelijk ook de bevolking (moeten) blijven groeien.



## Constate grijze druk op niveau 2020

Tabel 4 laat het resultaat zien als de grijze druk op het huidige niveau zou worden gestabiliseerd (0,295 = 3,1 mln / 10,5 mln). Wat direct opvalt is dat het aantal benodigde nieuwe migranten per jaar continu blijft oplopen tot waarden die ruim drie keer de waarde van het huidige migratiesaldo kan bedragen aan het eind van de volgende eeuw. Daarna zullen er bij ongewijzigd beleid op den duur meer dan een miljoen nieuwe migranten per jaar nodig zijn om deze waarde van de grijze druk te handhaven. Aangezien de autochtone bevolking juist krimpt, betekent dit dat de migrantenpopulatie sneller moet groeien dan de bevolking als geheel.

Het mechanisme achter de continu toenemende vraag naar migranten is als volgt: het aantal ouderen neemt in iedere periode zodanig toe dat zonder migratie de grijze druk zou oplopen. Daardoor moet er een groot aantal nieuwe migranten worden toegelaten, om voor de (demografisch bepaalde) stijging van het aantal ouderen te compenseren, en zo de gewenste lage waarde van de grijze druk in stand te houden. Maar ook die grote instroom leidt weer tot meer ouderen in de volgende periode dan op grond van de gewenste grijze druk verwacht mocht worden. Als gevolg daarvan zal door de – telkens ongewenste of onverwachte – stijging van het aantal ouderen, de bevolkingsomvang explosief gaan toenemen.

Dit is het resultaat dat ook door de Verenigde naties (2001), Robson en Mahboubi (2018) en Van de Beek et al. (2021) werden gevonden. De explosie van het aantal migranten en de bevolkingsomvang is echter niet een onvermijdelijk gevolg van het migratiebeleid. Uit de hier gepresenteerde berekeningen blijkt dat de benodigde omvang van het immigratiesaldo vooral afhangt van het doel dat men wil realiseren. Als de streefwaarde van de grijze druk te laag wordt genomen, dan zal het gevolg zijn dat het vereiste migratiesaldo gaat exploderen.

## Discussie

Migratiebeleid kan maar in beperkte mate tegen demografische ontwikkelingen ingaan. Ter illustratie: wenselijke beleidsmakers een nog veel lagere grijze druk dan de huidige – bijvoorbeeld die van de jaren zeventig/tachtig van de vorige eeuw – dan zijn er op den duur netto meer dan een miljoen migranten per jaar nodig. Om de grijze druk constant te houden, is echter maar een beperkte instroom van nieuwe migranten nodig. Wel zal dan, omdat de autochtone bevolking krimpt, de groep migranten een steeds groter deel van de bevolking gaan uitmaken.

Er zijn drie vragen die resteren. Ten eerste, is het in de EU noodzakelijk om met immigratie van buiten de EU de gevolgen van vergrijzing op te vangen? Kijken we naar de Nederlandse situatie, dan blijkt dat puur demografisch gezien daarvoor maar een beperkte migratie-instroom nodig is.

Ten tweede, is er een casus voor selectieve migratie? De berekeningen nemen aan dat de instroom van nieuwe migranten ook echt een beperking van de grijze druk impliceert. In het bijzonder moet gelden dat de arbeidsparticipatie van deze groep voldoende hoog is. In de huidige situatie is dat niet het geval, zoals het NIBI/CBS-rapport ook signaleert (2021). Veel migranten kennen een hoge uitke-

ringsafhankelijkheid, en dragen om die reden weinig bij aan de beperking van de grijze druk.

Een aanvullend argument voor selectieve migratie is dat er tussen migrantengroepen grote verschillen in kindertal per vrouw bestaan. Een vrouw met een migratieachtergrond krijgt gemiddeld 1,5 kind in Nederland, maar met een Marokkaanse achtergrond zijn dat er gemiddeld 2,1 (CBS, 2022d). Stimulering van de migratie vanuit Noord-Afrika – zoals de Europese Commissie wil – kan dus tot een toename van het kindertal per vrouw leiden.

Een hoog kindertal leidt weliswaar op zeer lange termijn tot een substantiële toename van de beroepsbevolking. In de tussentijd neemt de krapte op de arbeidsmarkt toe vanwege de arbeidsvraag in de kinderopvang en in het onderwijs (Tweede Kamer, 2022). Dat een hoog kindertal per vrouw geen rol speelt in het Nederlandse migratiebeleid is daarom spijtig. Met name immigratie vanuit Noord-Afrika (hoog kindertal) zou niet gestimuleerd moeten worden en immigratie vanuit Azië (laag kindertal) wel.

De derde vraag, ten slotte, is of het zulke negatieve effecten zal hebben wanneer de grijze druk als gevolg van vergrijzing toeneemt. Marois et al. (2020) suggereren dat als het opleidingsniveau van de bestaande bevolking voldoende stijgt, zodat ook de arbeidsparticipatie zal stijgen, de ‘economische’ grijze druk nauwelijks toeneemt, zelfs als de demografische druk wel toeneemt. Juist omdat er in Nederland al maatregelen genomen zijn om de hogere grijze druk te beperken, zoals de verhoging van de pensioenleeftijd, dient deze vraag gesteld te worden.

Wel moet men zich de vraag stellen of, wanneer migratiebeleid niet als compensatie voor vergrijzing wordt gewenst, de negatieve economische effecten van een continu dalende bevolking – zoals leegstand en overcapaciteit – voor lief genomen kunnen worden.

## Literatuur

- Beek, J. van de, H. Roodenburg, J. Hartog en G. Kreffer (2021) *Grenzeloze verzorgingsstaat: de gevolgen van immigratie voor de overheidsfinanciën*. Amsterdam School of Economics, Universiteit van Amsterdam, maart. Te vinden op [www.demo-demo.nl](http://www.demo-demo.nl).
- CBS (2018) *Jaarrapport Integratie 2018*. Rapport, 21 november. Te vinden op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).
- CBS (2022a) *Hoeveel immigranten komen naar Nederland? Dossier Asiel, migratie en integratie*. Statistiek op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).
- CBS (2022b) *Hoeveel kinderen worden er per jaar geboren?* Dashboard bevolking. Statistiek op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).
- CBS (2022c) *Wat is de levensverwachting van pasgeborenen?* StatLine. Statistiek op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).
- CBS (2022d) *Geboorte; vruchtbaarheid, migratieachtergrond en generatie moeder*. StatLine. Statistiek op [opendata.cbs.nl](http://opendata.cbs.nl).
- EC (2022) *Legale migratie: talent en vaardigheden naar de EU aantrekken*. Nieuwsartikel Europese Commissie, 27 april. Te vinden op [netherlands.representation.ec.europa.eu](http://netherlands.representation.ec.europa.eu).
- Marois, G., A. Bélanger en W. Lutz (2020) *Population aging, migration, and productivity in Europe*. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(14), 7690–7695.
- NIDI/CBS (2021) *Verkenning Bevolking 2050 – Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen*. Eindrapport, april. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- Robson, W.B.P. en P. Mahboubi (2018) *Inflated expectations: more immigrants can't solve Canada's aging problem on their own*. Rapport Howe Institute, 13 maart. Te vinden op [cdhowe.org](http://cdhowe.org).
- Tweede Kamer (2022) *Verkenning bevolking 2050; voortgang uitvoering motie Dijkhoff c.s. en motie Den Haan c.s.* Kamerbrief, 2022-000148447t.
- Verenigde Naties (2000) *Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?* United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 21 maart. Te vinden op [www.un.org](http://www.un.org).

# Niet-financiële pensioen- pijler kan pensioenstelsel verbeteren

Het Nederlandse pensioenstelsel lijdt onder dalende deelname aan verplichte pensioenregelingen, een afname aan risicodeling tussen generaties, en een hogere gevoeligheid voor financiële risico's. Een voorstel om het pensioenstelsel te versterken.

## IN HET KORT

- Het huidige pensioenstelsel heeft last van dalende deelname aan verplichte pensioenregelingen.
- De hogere financiële risico's van het huidige stelsel kunnen ook leiden tot minder risicodeling tussen generaties.
- Een verplichte, niet-financiële pijler zou de pensioendeelname kunnen verhogen en de financiële risico's kunnen afdekken.

### CASPER VAN EWIJK

Hoogleraar aan  
Tilburg University

### LEX MEIJDAM

Hoogleraar aan  
Tilburg University

### EDUARD PONDS

Hoogleraar aan  
Tilburg University en  
Strateeg bij APG

In het huidige pensioenstelsel wordt nog geen oplossing geboden voor twee belangrijke problemen aangaande de wat verdere toekomst. De afgelopen jaren is de 'witte vlek' - het aantal werkenden dat geen aanvullend pensioen opbouwt - flink toegenomen. Door deze afname van pensioenopbouw wordt het aandeel werkenden dat een adequate pensioenvoorziening zal hebben steeds kleiner. Ook zijn pensioenen gevoeliger geworden voor financiële risico's en is er daardoor minder mogelijkheid tot risicodeling tussen generaties. Dit kan het pensioensysteem op termijn minder 'eerlijk' maken tussen verschillende generaties bij mee- of tegenvallers op de financiële markten.

In recente bijdragen aan het pensioendebat is de verhouding omslag versus kapitaaldekking ook om andere redenen aan de orde gesteld. Zo zijn er studies over de optimale verhouding van omslag en kapitaaldekking in het licht van de gedaalde rente en de vooruitzichten op lagere kapitaalmarktrendementen in de komende decennia. Het gaat hierbij zowel om analytische studies (van Ewijk en Meijdam, 2021; Westerhout et al., 2022) als studies die omslag integreren binnen de huidige kapitaalgedekte tweede pijler pensioenen (de Vos, 2019; Frijns, et al., 2020). Daarnaast zijn er bijdragen die wijzen op oversparen in de tweede pijler, mede door de gebruikte pensioenmodellen en prudentie (Bezemer 2022).

In dit artikel analyseren we de optie om een niet-financiële pensioenpijler in de Nederlandse context in te

voeren, en zetten we deze af tegen alternatieve oplossingen voor de hierboven geschetste problemen. We maken hierbij gebruik van de bevindingen van een recent door ons binnen Netspar uitgevoerd en gepubliceerd onderzoek (Van Ewijk et al., 2022).

Ons voorstel voor een niet-financiële beschikbare premiegeling noemen we NDC ('notioneel *defined contribution*', vaak ook 'niet-financieel defined contribution' genoemd) en lijkt in grote lijnen op de aanvullende pensioenen in de tweede pijler volgens het nieuwe contract, met als belangrijk verschil dat het op omslagbasis wordt gefinancierd in plaats van door kapitaaldekking. Net als bij de huidige aanvullende pensioenen, bouwen werkenden geleidelijk een pensioen op door jaarlijks premie in te leggen. Anders dan bij kapitaalgedekte pensioenen, worden de premies echter niet werkelijk voor de deelnemer op de financiële markten belegd, maar virtueel ('notioneel') bijgehouden en jaarlijks verhoogd met een rendement dat wordt bepaald door de economische groei – of specifieker, de stijging van de lonen. Het gaat dus om een welvaartsvast pensioen. Bij pensionering wordt het opgebouwde pensioen actuariael fair omgezet in periodieke uitkeringen. Net als bij de huidige tweede pijler wordt er daarbij uitgegaan van een stabiele premie.

De binnenkomende premies worden gebruikt om de lopende uitkeringen te dekken. Voor de balans tussen premies en uitkeringen wordt er een lange horizon gehanteerd van 30 tot 35 jaar. De veronderstellingen waarop de premieberekening is gebaseerd, hoeven in werkelijkheid natuurlijk niet uit te komen. Bij belangrijke afwijkingen moeten – bij een stabiele premie – de uitkeringen en de opgebouwde rechten worden aangepast. Het primaire instrument om de balans tussen premies en uitkeringen over de beschouwde periode te borgen, is om de feitelijke indexatie van de lopende pensioenen en opgebouwde rechten aan te passen.

## Anders dan AOW bouwt de NDC reserves op

Anders dan een 'gewoon' omslagpensioen zoals de AOW, gaan bij de NDC de premiebetalingen aan de pensioenuitkeringen vooraf; deelnemers bouwen een notionele pensioenpot op. Bij invoering van het NDC-voorstel bestaat er daarom geruime tijd een premieoverschot: er worden al wel premies ingelegd, maar nog geen uitkeringen verstrekt. De huidige premies worden gereserveerd, en niet gebruikt voor hogere uitkeringen aan de huidige gepensioneerden.

Zo ontstaat er een financiële reserve. Op deze wijze kan de NDC op 'generatie-neutrale' wijze worden ingevoerd: er is geen 'windfall gain' voor de huidige oudere generatie.

Er zijn diverse landen die een NDC-regeling kennen, maar deze zijn doorgaans ingevoerd ter vervanging van lopende omslag-gefinancierde pensioenregelingen in de eerste pijler. Bestaande DB-aanspraken (*defined benefit*) zijn daarbij dan omgezet in een NDC-regeling met een vaste premie en variabele opbouw en uitkeringen. Deze omzetting naar een premiereregeling is in de regel bedoeld om de kosten van de voorziene vergrijzing te beheersen (Holzmann et al., 2020). Bij de NDC die wij voorstellen gaat het om een vervanging van een deel van de tweede pijler. Een deel van de premie wordt nu ingelegd in de NDC-regeling, in plaats van de kapitaalgedekte regeling.

Belangrijk is dat de reserve behouden blijft en niet wordt benut voor andere (overheids)uitgaven. Tegenover deze reserve staat immers de impliciete schuld van het NDC-systeem. Deze schuld wordt zichtbaar wanneer de premie-inkomsten op enig moment zouden wegvallen; de reserve kan dan ingezet worden om de beloofde uitkeringen aan de bestaande deelnemers te kunnen betalen. Instandhouding van de financiële reserve vergroot aldus het vertrouwen in het stelsel.

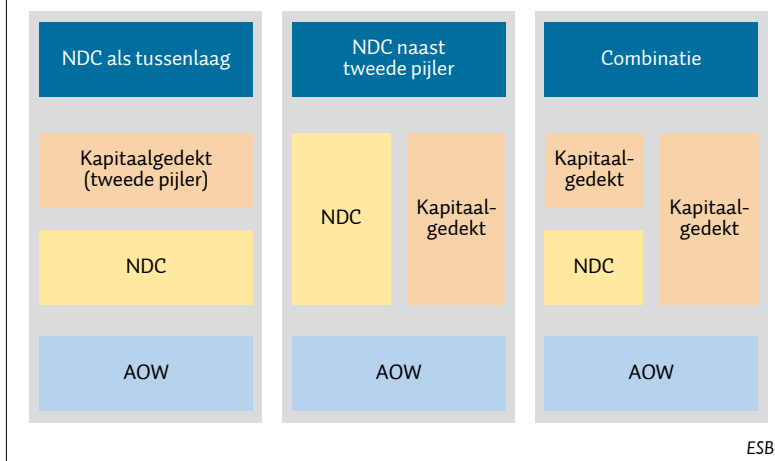
### NDC-pensioen is schokbestendiger

De pensioenen van werkenden zijn kwetsbaar voor (internationaal) kapitaalmarktrisico. Met de invoering van een NDC-regeling kan er voor werkenden ook een andere balans gevonden worden tussen risico en rendement. De koppeling van de pensioenen aan de loonontwikkeling maakt de NDC op diverse punten minder kwetsbaar dan een financiële DC-regeling (FDC). Ten eerste is de regeling minder kwetsbaar voor loon- en prijsinflatie. Juist doordat de premie een vast percentage is van het loon kan de inflatiebescherming ook geleverd worden. Tevens is een NDC-pensioen, bij zuivere omslagfinanciering, in beginsel gevrijwaard van risico's op de financiële markten. Een structureel hogere of lagere levensverwachting heeft, tot slot, in de NDC een vergelijkbaar effect als in de FDC, en kan in beide systemen worden opgevangen door aanpassing van de pensioenleeftijd.

Wel is een NDC-pensioen in vergelijking met een FDC-regeling gevoeliger voor schokken in de groei van de bevolking ('demografisch risico') en de arbeidsdeelname. In de afgelopen decennia is de AOW-regeling kwetsbaar gebleken voor vergrijzing. Na de invoering van een NDC-regeling voor werkenden zou er zich in de komende decennia ook een disbalans kunnen ontwikkelen tussen de NDC-pensioenaanspraken en de premies, bijvoorbeeld als gevolg van een relatieve krimp van de beroepsbevolking of door een langer leven.

Een NDC-regeling beschikt evenwel over effectieve instrumenten om tijdig bij te sturen, waaronder aanpassing van de pensioenleeftijd en een structurele aanpassing van de indexatie over de opgebouwde aanspraken. Aanpassingen in de uitkeringen hoeven niet altijd onmiddellijk plaats te vinden. Net als bij de FDC-regeling in de tweede pijler kan de doorberekening van schokken tot op zekere hoogte in de tijd worden gespreid. Dit betekent dat het omslagstelsel tij-

**Varianten van de NDC in de Nederlandse context** FIGUUR 1



delijk niet in balans zal zijn; de betalingen aan uitkeringen komen dan niet overeen met de lopende inkomsten. Dit kan worden opgevangen door tijdelijke aanvulling (afroaming) vanuit het overheidsbudget. Ook is het mogelijk dat de NDC zelf een financiële reserve heeft om kortstondige afwijkingen op te vangen. Door schokken te spreiden kunnen aanpassingen in de pensioenen vloeier verlopen; ook kan spreiding bijdragen aan risicodeling tussen generaties. Het is daarbij wel belangrijk dat dergelijke afwijkingen worden bijgehouden in een (notionele) balans van het stelsel, en dat er heldere, symmetrische regels zijn voor de verdeling van mee- en tegenvallers.

### NDC kan gecombineerd worden met FDC

Het pensioen van werkenden bij ons voorstel bestaat uit twee componenten, een NDC-component met een lager maar wel stabiel pensioen met indexatie gerelateerd aan binnenlandse economische groei, en een FDC-component met een hoger maar wel risicovoller pensioen gerelateerd aan de internationale kapitaalmarkt. De vraag is hoe groot de NDC moet zijn. Kapitaalmarktrisico is beter te dragen door de hogere inkomens, lagere inkomens daarentegen zullen behoefte hebben aan meer welvaartsvaste pensioenen. De vraag hoe de NDC ingepast kan worden in het Nederlandse pensioensysteem hangt dan ook sterk samen met de vraag voor wie (lees: voor welke inkomensniveaus) we een NDC-pensioen willen invoeren.

De invoering van een NDC in Nederland is te regelen door de AOW als basispensioen intact te laten, en werkenden een aanvullend pensioen te laten opbouwen op basis van de betaalde NDC-premies tijdens hun werkzame leven. In de bestaande praktijk is er sprake van een grote discrepantie tussen werkenden zonder en met pensioenopbouw (DNB, 2022). Met de invoering van een NDC-regeling worden deze verschillen in pensioenvooruitzichten aanzienlijk kleiner.

### Verschillende NDC varianten mogelijk

De balans tussen pensioenopbouw via kapitaaldekking en via de NDC-regeling is belangrijk voor een goede mix tussen stabiliteit en rendement. We kunnen verschillende varianten onderscheiden.



### Extra pijler

De eerste mogelijkheid is om de NDC vorm te geven als een welvaartsvast basisdeel in de aanvullende pensioenen (figuur 1). De NDC kunnen we dan zien als een nieuwe pijler of 'laag' in het Nederlandse pensioensysteem, die komt tussen de huidige eerste pijler (AOW) en de tweede pijler met FDC-regelingen.

Over het deel van het inkomen dat valt tussen de AOW-franchise en de maximum inkomensgrens voor de NDC wordt er een welvaartsvast NDC-pensioen opgebouwd. Men kan zich bijvoorbeeld voorstellen dat het NDC-pensioen inclusief de AOW-uitkering in deze variant een volledig welvaartsvast pensioen biedt van 75 procent van het gemiddelde inkomen tot aan het modaal inkomensniveau. Voor hogere inkomens kan dit worden aangevuld met een FDC-pensioen in de tweede pijler vanaf het NDC-maximum tot aan het fiscale maximum. De 'franchise' in de tweede pijler wordt dan verhoogd tot aan het NDC-maximum.

Wanneer de NDC verplicht is voor alle werkenden, bouwen ook zzp'ers in deze variant een welvaartsvast pensioen op over hun inkomen tot aan de maximale inkomensgrens voor de NDC. Voor het deel boven deze grens kunnen ze vrijwillig een extra pensioen opbouwen in de derde pijler.

Een voordeel van deze variant is dat met name de lagere inkomens – voor wie het dragen van de kapitaalmarkt-risico's verbonden aan een FDC-systeem lastig kan zijn – een welvaartsvast pensioen krijgen. Het nadeel hiervan is dat deze inkomens niet profiteren van de mogelijkheden voor risicospreiding en voor – hogere – rendementen op de financiële markten.

### Naast tweede pijler

In de tweede variant wordt het NDC-pensioen ingevoerd voor alle inkomens boven de AOW-franchise; de NDC staat dan als het ware 'naast' de FDC van de tweede pijler (figuur 1). Op deze manier krijgen alle werkenden een zeker welvaartsvast NDC-pensioen. Voor werknemers zal dit nog worden aangevuld met een FDC-pensioen in de tweede pijler.

Voor werknemers in de huidige tweede pijler wordt er dus feitelijk een deel van hun FDC-pensioen vervangen door een NDC-pensioen; ook de premie-inleg wordt dus over deze twee pijlers verdeeld. Beide delen van het aanvullend pensioen (FDC en NDC) kunnen – net als nu – worden afgetopt bij een maximum-inkomensgrens. Deze grens kan in principe verschillend zijn voor het NDC-deel en het FDC-deel. Ter illustratie van deze variant kan men zich voorstellen dat het pensioen voor werknemers in de huidige tweede pijler voortaan samengesteld is uit vijftig procent NDC en vijftig procent FDC, en dat de premies zo zijn vastgesteld dat het samenstel naar verwachting een uitkering biedt van 75 procent van het loon. Het pensioen wordt hiermee voor de helft welvaartsvast.

Werknemers zonder adequate pensioenregeling in de tweede pijler (witte en grijze vlek, oftewel mensen die geen respectievelijk een slecht pensioen opbouwen) en zzp'ers krijgen allen een – beperkt – verplicht NDC-pensioen. De vervangingsratio van dit pensioen (inclusief AOW) is afhankelijk van de hoogte van het inkomen, en daalt van 75

procent voor een gemiddeld inkomen net boven de AOW-franchise tot 37,5 procent voor hoge inkomens. Voor de huidige *witte vlekken* en zzp'ers biedt deze variant – in vergelijking met de eerste variant – dus slechts een beperkt pensioen, vooral voor de lagere en midden-inkomens.

### 'Combinatie'-variant

Denkbaar is ook een derde 'combinatie'-variant met een NDC-pensioen tot een zekere maximum-inkomensgrens, maar daarnaast ook voor alle inkomens een FDC-pensioen (figuur 1). Boven de NDC-inkomensgrens vindt de pensioenopbouw geheel in het FDC-deel plaats. In deze variant is geborgd dat ook werkenden met een laag looninkomen een deel van hun aanvullend pensioen gebaseerd houden op basis van kapitaaldekking. Deze variant heeft, in vergelijking met variant 2, als voordeel dat het ook een goede basis biedt voor werkenden die nu buiten de tweede pijler vallen.

### Alternatieven voor het NDC-voorstel

Een NDC-pensioen biedt een antwoord op zowel de afkalvende dekking als het toegenomen financiële risico in pensioenen. Hetzelfde kan worden gerealiseerd met andere maatregelen, of combinaties van maatregelen. Wij onderscheiden drie mogelijkheden: Versterking AOW; Pensioenplicht + overheidsgarantie voor een welvaartsvast pensioen; en Pensioenplicht + consolidatie van fondsen.

### Versterking AOW

Een alternatief voor de NDC is versterking van de AOW. De huidige AOW als basisuitkering richt zich met name op de laagste inkomens. Anders dan bij de NDC kunnen pensioenen in dit geval al op korte termijn worden versterkt. Enige versterking van de AOW is dan ook onderdeel van het akkoord dat ten grondslag ligt aan de huidige pensioenherziening. In tegenstelling tot invoering van de NDC vindt daarbij wel herverdeling plaats tussen generaties, vooral ten gunste van de huidige ouderen.

Voor een algemene verhoging van de AOW geldt de gebruikelijke afweging tussen een faire inkomensverdeling en een verstoring van de arbeidsmarkt. Dit levert in de praktijk een flinke beperking op van de mogelijkheden om langs deze weg de dekking en welvaartsvastheid van pensioenen te vergroten. Dit zou ondervangen kunnen worden door de AOW uit te breiden met een opbouwcomponent, waarbij de uitkering afhankelijk wordt gemaakt van het arbeidsverleden en de ingelegde premie.

Zo'n AOW met opbouwcomponent is – qua effect – vergelijkbaar met de NDC; mogelijk biedt dit een eenvoudiger route dan de introductie van een geheel nieuw pensioensysteem zoals de NDC. Het zou daarmee ook een tussenstap kunnen vormen op weg naar een volledig NDC-systeem in de toekomst. We zien dat er in diverse landen – zoals Italië, Frankrijk en Griekenland – voor deze geleidelijke route wordt gekozen, boven de expliciete invoering van de NDC.

### Pensioenplicht en overheidsgarantie

De tweede mogelijkheid is een combinatie van maatregelen om de deelname te bevorderen en een overheidsgarantie (*swap*) voor meer welvaartsvast pensioenen in de tweede

pijler. Een risicoswap tussen overheid en pensioenfondsen kan effectief zijn om het financiële risico in de pensioenen te verminderen, en kan ook al op korte termijn worden ingevoerd.

Om de deelname aan regelingen op langere termijn te versterken, lijkt enige dwang onvermijdelijk, bijvoorbeeld via *auto-enrolment* (automatische inschrijving) of een algemene pensioenplicht. Afhankelijk van de vormgeving richt deze maatregel zich vooral op de lagere inkomens, maar deze kan ook worden toegepast op de midden- en hogere inkomens.

De invoering van een algemene pensioenplicht of regeling voor auto-enrolment zal politiek gezien waarschijnlijk wat moeizamer uitgevoerd kunnen worden. Vanuit dat perspectief is de invoering van de tweede component, de overheid-pensioenfondsen-*swap*, een stuk eenvoudiger. Bij de risicoswap is het wel van belang dat deze plaatsvindt tegen een faire vergoeding. Ook moet de overheid instemmen met een groter zichtbaar financieel risico op de balans. Bij de huidige – Europese – regels voor de overheidsfinanciën kan dit een nadeel opleveren wat betreft de beheersbaarheid van het nominale financieringssaldo. Dit was voor het Ministerie van Financiën in het verleden een van de redenen om af te zien van de uitgifte van (aan loon gerelateerde) indexleningen.

### *Pensioenplicht en consolidatie van fondsen*

De laatste mogelijkheid is een verregaande consolidatie van de tweede pijler in combinatie met een pensioenplicht. De pensioenplicht is nodig om ervoor te zorgen dat alle werkenden deelnemen aan een regeling, en dat er ook in elke sector een regeling wordt aangeboden. De consolidatie van fondsen kan effectief zijn om pensioenen minder gevoelig te maken voor schokken in het deelnemersbestand.

Met deze combinatie van maatregelen worden alle werkenden bereikt. Wel ligt het voor de hand om de regelingen in zekere mate te uniformeren – wat een zorgvuldige procedure van invaren en waardering van bestaande opbouw met zich mee zal brengen. Met de invoering van de nieuwe contracten wordt deze vervolgstap vereenvoudigd omdat de overdrachten tussen generaties worden beperkt.

Een dergelijke consolidatie is echter een complex proces dat zich moeilijk laat afdwingen. Deze route lijkt daarom minder geschikt om al op korte termijn succes te kunnen boeken. Ook gaat een verregaande consolidatie ten koste van de diversiteit in de tweede pijler en van de ruimte voor maatwerk. De concentratie kan ook tot vragen leiden rond concurrentie en de complexe governance van pensioenen en pensioenvermogens, waarbij ook de afstand tot de overheid bewaakt moet worden.

### **Route naar NDC-regeling**

Een NDC-regeling biedt een antwoord op de afkalvende deelname aan pensioenregelingen en de weinige mogelijkheden van risicodeling.

Een generatie-neutrale invoering van de NDC vergt echter een lange periode. Dit pleit ervoor om gelijktijdig met de invoering van een NDC-regeling een beroep te doen op maatregelen die op korte termijn al effectief zijn en gefaseerd andere toe te voegen (Van Ewijk et al., 2022). Zo

kan men zich eerst richten op bevordering van pensioendeckking voor hen zonder een adequate pensioenregeling (witte en grijze vlekken, alsook zippers) op basis van *auto-enrolment*. Op korte termijn wordt ook de welvaartsvastheid van de inkomens van gepensioneerden beter geborgd door een tijdelijke verhoging van de AOW. De overheid en pensioenfondsen gaan een risicoswap aan, waarbij de overheid loongarantie biedt in ruil voor afdekking van een deel van het renterisico. Als de NDC-regeling meer volgroeid raakt, kan de hogere AOW geïntegreerd worden in de NDC-regeling. Met deze gefaseerde aanpak kan in enkele decennia een robuuster pensioenstelsel worden gerealiseerd met een brede dekking en meer welvaartsvaste pensioenen.

### **Conclusie**

De NDC is effectief voor verbreding van de dekking van pensioenen (tot een zekere inkomensgrens) en versterking van de risicodeling tussen generaties. Afhankelijk van de vormgeving bevordert de NDC vooral de pensioenopbouw voor de lagere inkomens (boven de AOW-franchise), maar ook de hogere inkomens kunnen worden ingesloten. De NDC kan generatie-neutraal worden ingevoerd, zonder onbedoelde herverdeling tussen generaties. Het *rule based*-karakter van de NDC beperkt de mogelijkheden om ad hoc in te grijpen, en biedt daarmee een waarborg tegen politiek risico. Wel gaat de opbouw van het NDC-systeem gepaard met de vorming van een – aanzienlijke – financiële reserve. Die reserve kan het vertrouwen in het stelsel versterken, maar brengt ook politieke risico's met zich mee als het leidt tot een verslapping van de financiële discipline van de overheid.

### **Literatuur**

- Bezemer, D. (2022) *Pensioensparen heeft hoge kosten en beperkte baten*. Economisch Statistische Berichten. te vinden op <https://esb.nu/esb/20071402/pensioensparen-heeft-hoge-kosten-en-beperkte-baten>.
- DNB (2022) *Werkenden zonder pensioenopbouw*. DNB Occasional Studies, 20-3.
- Ewijk, C. van, en L. Meijdam (2020) *Lage rente en de balans tussen omslagfinanciering en kapitaaldekking van pensioenen*. Netspar Occasional Paper, 02/2020.
- Ewijk, C. van, L. Meijdam en E. Ponds (2022) *NDC-pensioen: bruikbaar alternatief voor Nederland? Verkenning van routes voor versterking pensioen voor allen*. Netspar Design Paper, 213.
- Frijns, J., J. Mensonides en A. van Nunen (2020) *Toevoeging van omslag maakt kapitaalgedekt pensioen stabielere*. ESB, 105(4785), 240–242.
- Holzmann, R., E. Palmer, R. Palacios en S. Sacchi (2020) *Progress and challenges of nonfinancial defined contribution pension schemes. Volume 1: Addressing marginalization, polarization, and the labor market*. Washington, DC: World Bank.
- Vos, de A. (2019) *Iets meer omslag kan uitweg uit pensioencrisis bieden*. Economisch Statistische Berichten, 104 (4777), 403.
- Westerhout, E., Meijdam, L., Ponds, E., Bonenkamp, J. (2022) *Should we revive PAYG? On the optimal pension system in view of current economic trends*. *European Economic Review*, 2022.



## Nederlandse beleggingen in wapenindustrie fors afgenomen

Nederlandse beleggingen in de wereldwijde wapenindustrie zijn de afgelopen jaren flink afgenomen. Dat komt met name door de *divestment*-strategie van de pensioenfondsen.

Investerings via directe beleggingen in aandelen en schuldpapier, uitgegeven door de wapenindustrie, werden tussen 2016 en 2021 afgebouwd van 4,7 miljard euro tot 1,5 miljard euro eind 2021 (figuur). De aandelenbeleggingen in wapens (1,1 miljard euro, eind 2021) vormen nu slechts 0,1 procent van de totale Nederlandse directe beleggingen in beursgenoteerde aandelen. Dat was 0,7 procent in 2014.

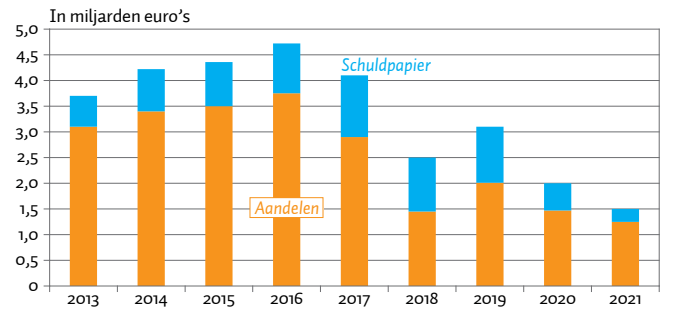
Rond de tijd dat Rusland begin 2014 de Krim in Oekraïne binnenviel en illegaal annexeerde, was er veel discussie over de investeringen in de wapenindustrie. Zo mogen Nederlandse financiële instellingen vanaf 2013 niet meer investeren in bedrijven die clustermunitie produceren, en hebben de meeste grote Nederlandse beleggers tussen 2015 en 2017 de *Principles of Responsible Investment* van de Verenigde Naties ondertekend. Dat betekent onder andere dat er niet wordt belegd in bedrijven die zich bezighouden met de productie van clustermunitie, landmijnen of chemische, biologische en nucleaire wapens – voor zover deze het non-proliferatieverdrag schenden.

Aankankelijk stegen de beleggingen in de wapenindustrie tussen 2014 en 2016 tot een piek van 4,7 miljard euro eind 2016. In de jaren daarna zijn de posities trendmatig afgebouwd. De afname in wapenbeleggingen wordt vooral veroorzaakt door pensioenfondsen die de wapenindustrie zijn gaan mijden in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ondanks de *divestment* investeerden Nederlandse pensioenfondsen eind

2021 nog 494 miljoen euro direct in de wapenindustrie. En daarnaast investeren zij ook indirect via hun aandeel in de Nederlandse beleggingsfondsen – die fondsen investeerden eind 2021 614 miljoen euro in wapens. Daarmee vertegenwoordigen pensioen- en beleggingsfondsen nog altijd ruim negentig procent van de totale Nederlandse investeringen in de wapenindustrie. Dat zit dan voornamelijk in Amerikaanse bedrijven.

• **Martijn Boermans** (DNB)

### Nederlandse beleggingen in de wapenindustrie



Noot: De figuur is gebaseerd op portfolio-posities van ruim 800 Nederlandse instellingen die maandelijks hun wereldwijde effectenbezit rapporteren aan De Nederlandsche Bank. Er is gekeken naar de beleggingen van de honderd grootste wapenproducenten, volgens gegevens uit 2021 van de Zweedse toonaangevende denktank Stockholm International Peace Research Institute, aangevuld met de wapenfabrikanten genoemd door dataleverancier Value Today. De lijst is ingekort tot de 84 bedrijven waarvan wapenverkopen meer dan een derde van de omzet bedragen, zodat deze wapenverkopen duidelijk een kernactiviteit zijn van het bedrijf.

ESB

## Leencapaciteit huurders blijft steeds verder achter bij huizenprijzen

Door de sterk stijgende huizenprijzen zijn koopwoningen steeds onbereikbaar geworden voor huurders. In 2020 kon de mediane huurder een hypotheek van maximaal 141.000 euro krijgen, terwijl de gemiddelde woningwaarde dat jaar 342.000 euro bedroeg. Het hebben van een eigen woning hangt sterk samen met een relatief gunstige inkomenspositie, omdat er aan de hypotheek inkomenseisen worden gesteld. In 2020 was het mediane bruto-inkomen van woningbezitters 83.400 euro, in vergelijking met 32.000 euro bij huurders.

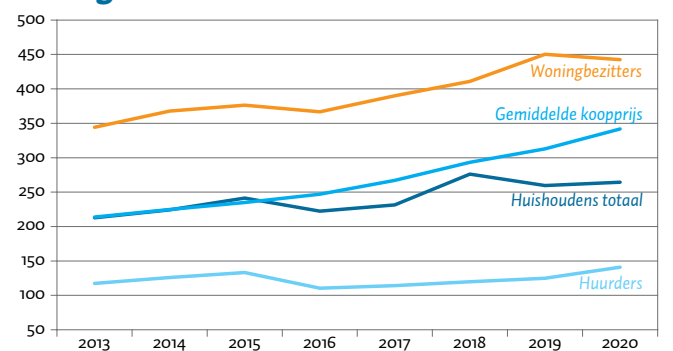
De figuur zet de leencapaciteit van huurders en woningbezitters op basis van hun mediane inkomen af tegen de ontwikkeling van de huizenprijzen. De gemiddelde koopprijs steeg van 214.000 euro in 2013 tot 342.000 euro in 2020. In deze periode was 57 procent van de Nederlandse huishoudens woningeigenaar, en de overige 43 procent waren huurders.

De leencapaciteit van de mediane huurder ligt in de gehele periode onder de gemiddelde woningprijs. Het tekort neemt over de tijd toe: in 2013 kwam de leencapaciteit van de mediane huurder nog 96.000 euro onder de gemiddelde huizenprijs uit. In 2020 is dat tekort opgelopen tot 201.000 euro. Ondertussen blijft de leencapaciteit van de mediane woningeigenaar ruim boven de gemiddelde woningprijs. In 2020 kon de mediane woningbezitter 442.000 euro lenen voor de aankoop van een huis.

Deze relatief ongunstige inkomenspositie van huurders is afgespiegeld in de scheve vermogensverdeling in Nederland. Het mediane huurdershuishouden bezat in 2020 slechts vijftien procent van het financiële vermogen van de mediane woningbezitter.

Vanaf 2016 ligt de gemiddelde koopprijs ook buiten het bereik van een doorsnee Nederlands huishouden (huurders en woningbezitters samen). Momenteel ligt de gemiddelde woningprijs rond de 425.000 euro. Zonder aanvullend vermogen is er een jaarlijks huishoudensinkomen van zo'n 90.000 euro nodig om zo'n gemiddelde woning te kunnen bemachtigen. De nieuwste cijfers laten een daling van de woningprijzen zien. Maar gezien het enorme gat tussen de woningprijzen en de leencapaciteit, zullen de prijzen wel erg ver moeten dalen voordat de gemiddelde woning weer bereikbaar is voor het mediane huishouden. • **Niklas Nordman** (AFM)

### Ontwikkeling van leencapaciteit en woningwaarden

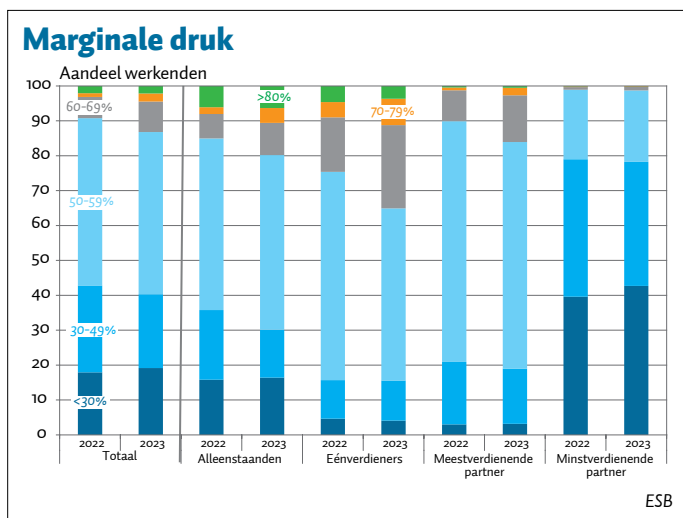


Data: CBS | ESB



## Marginale druk van meer dan tachtig procent komt niet vaak voor

Door de nieuwe Miljoenennota en de krapte op de arbeidsmarkt is er de afgelopen periode in de media en politiek veel aandacht geweest voor de hoogte van de marginale druk. Vaak wordt er gewezen op situaties van werkenden met een marginale druk van meer dan tachtig procent. Dat beeld is gebaseerd op gestileerde voorbeeldhuishoudens. Een marginale druk van meer dan tachtig procent is in de praktijk echter nog altijd een uitzondering, zo blijkt uit een microsimulatie met Mimosi op basis van een representatieve steekproef van 100.000 huishoudens.



De marginale druk is het deel van de stijging van het bruto inkomen dat niet resulteert in een toename van het besteedbare inkomen. Dat kan komen door belastingen of het wegvallen van toeslagen.

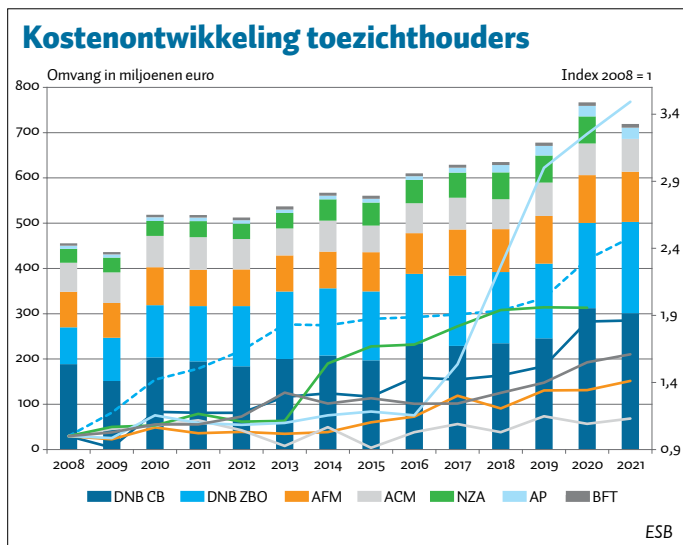
Veel van de toeslagen en heffingskortingen bouwen af bij een hoger inkomen om de lagere inkomensgroepen inkomensondersteuning te bieden, en om het voor de overheid toch betaalbaar te houden. Dat zorgt ervoor dat met name werkenden met een bruto-inkomen tussen de circa 25.000 en 40.000 euro een hoge marginale druk kunnen ondervinden, wat hun prikkel om meer te werken kan verkleinen. De marginale druk staat dus niet op zichzelf, maar is het gevolg van politieke afwegingen.

Het koopkrachtpakket van het kabinet uit de laatste Miljoenennota verhoogt de marginale druk. Het pakket is er vooral op gericht om de lagere inkomens te helpen bij het betalen van de hoge energierekening. Door de verhogingen van de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget neemt de marginale druk van sommige huishoudens ook toe omdat ze deze hogere toeslagen zullen verliezen bij een toename van hun inkomen. De meeste werkenden hebben in 2023 een marginale druk van tussen de vijftig en zestig procent (figuur). Ongeveer veertien procent van de werkenden heeft in 2023 een marginale druk van meer dan zestig procent. Dat aandeel is met vier procentpunt gestegen ten opzichte van 2022. Slechts twee procent van de werkenden heeft een marginale druk van meer dan tachtig procent, wat ongeveer gelijk is gebleven ten opzichte van een jaar eerder. Het zijn vooral eenverdieners en alleenstaanden die relatief vaker toeslagen ontvangen, waar tweeverdieners als gevolg van hun dubbele inkomen meestal geen recht op hebben. • **René Schulenberg** (CPB)

## Kosten van markttoezicht stijgen gestaag

De kosten van markttoezicht zijn het afgelopen decennium fors gestegen, zo blijkt uit de jaarverslagen van zes toezichthouders. Het grootste deel van deze toename komt door de sinds de financiële crisis in 2008 gestegen kosten van de financiële toezichthouders. De figuur geeft voor zes toezichthouders inzicht in de kostenontwikkeling vanaf 2008: De Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Autoriteit Consument & Markt (ACM), de Neder-

landse Zorgautoriteit (NZa), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), en het Bureau Financieel Toezicht (BFT). De OPTA, de Consumentenautoriteit en de NMa fuseerden in 2013 tot de ACM, en de NZa fuseerde in 2015 met DBC-Onderhoud. Hiermee is er rekening gehouden bij de samenstelling van de tijdsreeksen. Van de kosten van deze groep toezichthouders, vormen de kosten van DNB in 2021 iets minder dan 65 procent (in 2008 iets meer dan 59 procent). Deze kosten zijn uitgesplitst naar toezichtskosten (ZBO) en de kosten van het centrale bankdeel (CB).



De figuur laat zien hoe de totale kosten in dertien jaar tijd van 455 miljoen naar ruim 778 miljoen euro zijn gestegen (waarbij er voor 2021 wat betreft de NZa de kosten voor 2020 zijn gebruikt omdat die voor 2021 nog niet beschikbaar zijn). Geïndexeerd voor de inflatie (CPI), stegen de kosten met ruim 44 procent. De kosten worden uiteindelijk betaald door de belastingbetaler, hetzij in de vorm van hogere belastingen, hetzij in de vorm van hogere prijzen voor de diensten van ondertoezichtgestelden.

Wat opvalt is dat de kosten van de AP relatief het snelst zijn gestegen. De forse stijging vond plaats na de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in 2018, waarbij de taken van de AP enorm werden uitgebreid. Andere grote stijgers zijn het ZBO-deel van DNB en de NZa. Het budget van de ACM is het minst gestegen.

Het grootste deel van de toezichtskosten wordt gemaakt door de financiële toezichthouders (AFM, DNB en BFT). Na de financiële crisis van 2008 zijn hun taken uitgebreid, wat de stijging deels verklaart. De kostenstijging zet echter tot op heden door.

• **Michiel Bijlsma en Demi Beernink** (SEO Economisch Onderzoek)

# ESB-klassiekers

*Sinds kort is de website van ESB vrij toegankelijk, en dat geldt ook voor het archief sinds 1916. Veel van de oudere artikelen worden in 2022 nog altijd goed gelezen. Een bloemlezing.*

Vandaag in de brievenbus, morgen bij het oud papier. Het is de ijzeren wet van de journalistiek. Die wet gaat echter maar beperkt op voor ESB. Dat zien we aan de leescijfers op onze website: artikelen worden weliswaar doorgaans het meest gelezen in de weken na publicatie, maar op een doorsnee dag gaat snel de helft van het bezoek naar artikelen die niet meer op de homepage te vinden zijn. Die artikelen blijven dus relevant, en blijken soms opeens weer actueel.

## Verrassend actueel

Zo werden de artikelen uit het ESB-dossier over de landbouw (november 2020) dit jaar nog altijd goed gelezen. Uitschieter was het stuk van Nadia Menkveld, over de financiële positie van de boer, dat dit jaar nog vaker werd gelezen dan direct na publicatie in 2020 – en daarmee zelfs tot de top 25 van de meest gelezen stukken van 2022 behoort.

Opvallende uitschieter is ook de blog van Wouter Leenders uit 2016 over de kosten van de dienstplicht. De Russische inval in Oekraïne maakte kennelijk wat los bij de (jongere?) econoom.

Reeds acht jaar oud, maar ook nog altijd actueel is de blog van Bas ter Weel over de polariserende werking van sociale media (2014). Dat dit onderwerp sindsdien alleen maar relevanter is geworden, blijkt wel uit de honderden views dit jaar.

## Tot de verbeelding sprekend

Sommige thema's spreken blijvend tot de verbeelding. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vraag 'Hoeveel belasting betaal je in je leven?'



Het antwoord van Thijs Knaap uit 2012 trekt nog steeds bekijks.

Ook het basisinkomen blijft aanspreken: het artikel waarin Alfred Kleinknecht (2020) ermee afrekenen wordt nog altijd veel gelezen.

En niet te vergeten: graaiende bankiers. Het blog dat Laura Spierdijk er in 2013 over schreef, is ook anno 2022 nog altijd populair. Daarmee is de gifbeker voor de bankiers overigens niet leeg, want helemaal bovenaan de lijst van best gelezen klassiekers in 2022 vinden we de blog waarin Rob Winkelmolen de Rabo Carbon Bank *green washing* verwijt.

## Blijvende thema's

Verder zien we een aantal thema's waarover economen nooit uitgelezen raken. Zo doen welvaart en de meting ervan het al jaren goed. Dit jaar werden de bijdragen van Leen Hoffman (2018), Marcel Boumans (2019), Jeroen van den Bergh (2019) en Bas van Bavel, Sjoerd Hardeman en Auke Rijpma (2019) bijvoorbeeld nog altijd goed gelezen.

En ook de vormgeving van de belastingen is zo'n onderwerp. De blog over marginale druk van Bas Jacobs uit (2013) is te vinden tussen de best gelezen klassiekers, net als het tweeluik waarin Robin Fransman (2020) uitlegt hoe de toeslagen kunnen worden afgeschaft.

Tot slot mag de blogreeks over geld schepen van Daniël van Schoot en Wim Boonstra (2016) hier niet onvermeld blijven: tot op de dag van vandaag wordt deze uitleg veelvuldig geraadpleegd door onze lezers.

## Uit de eigen doos

Tot onze blijde verrassing treffen we in de lijst ook een bijdrage aan van onze eigen tekstcorrectors (Tweehuysen en Den Haan, 2020). Ze wijzen erin op het koppige gebruik van anglicismen onder Nederlandse economen – die we overigens desondanks nog dagelijks aantreffen in de ingezonden bijdragen.

En ook uit eigen doos is de jaarlijkse Economentop, waarvan ook de oudere versies nog worden geraadpleegd.

## Echte klassiekers

Maar de echte klassiekers zijn al decennia oud. Zo wordt het stuk waarin Roefie Huefing en Lucas Reijnders in 1996 uitlegden dat duurzaamheid een objectief en geen sociaal construct is anno 2022 nog altijd goed gelezen, net als de bijdrage uit 2002 van Remke Kok, Mirjam van Praag, Kees Cools en Marco van Herpen over motiverend beloningsbeleid.

Zet u ook graag een klassieker op uw naam? Voor tips verwijzen u graag door naar Laura Spierdijk, die met twee blogs opvallend goed vertegenwoordigd is in de lijst, en eerder ook al jarenlang scoorde met blogs over de rekenrente en over olieballen.

*De links naar de genoemde artikelen zijn te vinden in de online versie van dit stuk.*

## THIJS BUSSCHOTS

Redactiemedewerker en redacteur

**ROBERT KLEINKNECHT**

Hoofredacteur

## Colofon



Economisch Statistische Berichten (ESB) is het vakblad van De Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. 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. ESB is een uitgave van Stichting ESB. De Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde is houder van de merknaam ESB

### Organisatie

Hoofredactie: Jasper Lukkezen, Robert Kleinknecht  
Redactie: Yrla van de Ven, Elisa de Weerd, Ron Stoop, Bakou Mertens en Olivier Flinterman  
Redactiemedewerkers: Thijs Busschots en Rik Leijns  
Tekstredactie: De Twee Hanen v.o.f.  
Vormgeving: Jacques van Schie  
Bestuur Stichting ESB: Henriëtte Prast, Daniël van Vuuren en Mathijs Bouman  
Commissie van redactie  
Wordt opnieuw geformeerd onder voorzitterschap van Arjen van Witteloostuijn

### Afbeeldingen

Roger Klaassen; iStock / Felipe Dupouy, ugurhan, monkeybusinessimages, Free art director, Karl-Friedrich Hohl, xeni4ka, Eloi Omella

### Publiceren

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

### Abonneren

U kunt een abonnement online afsluiten op [www.esb.nu/service/abonneren](http://www.esb.nu/service/abonneren)

### Contact

Redactie: 020 592 87 77; [redactie@esb.nu](mailto:redactie@esb.nu)  
Klantenservice: 0800 333 33 34; [klantenservice@esb.nu](mailto:klantenservice@esb.nu)  
Adverteren: Thomas Timmermans, 020 592 8636  
[thomas.timmermans@fdmediagroep.nl](mailto:thomas.timmermans@fdmediagroep.nl)  
Postadres: Postbus 216, 1000 AE Amsterdam  
Bezoek: Prins Bernhardplein 173, 1097 BL Amsterdam  
Webadres: [www.esb.nu](http://www.esb.nu)  
ISSN: 0013-0583

### Verschijningsdata ESB:

22 dec., 26 jan., 23 feb., 23 mrt., 20 apr., 19 mei, 22 jun., 20 jul., 24 aug., 28 sep., 26 okt., 23 nov., 21 dec.

**Rectificatie:** In het interview met Paul Schenderling in het vorige nummer stond 'Jefferson paradox'; daar had 'Jevons-paradox' moeten staan

*impact*Investor

# Set your SDGs in motion

With independent news and analysis about impact investing and sustainable finance.



Key facts, compelling stories and fresh insights. With a focus on European investors and the impact they create globally.



[impact-investor.com](https://www.impact-investor.com)

Sign up for our free newsletter now.





Meer dan 11.500 economen  
ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief  
[www.esb.nu/aanmelden](http://www.esb.nu/aanmelden)