



Onbelast vermogen

Sinds de jaren tachtig is een steeds groter deel van het vermogen geconcentreerd bij de rijksten. Door een uitspraak van de Hoge Raad is nu ook de belastingheffing erover uitgekleeft, terwijl een deel van het vermogen sowieso al onbelast bleef als gevolg van belastingconstructies en -ontwijking. Hoe verder?

Verder onder andere:

Lokaal draagvlak voor
asielzoekerscentra
varieert sterk, blijkt uit de
huizenprijzen, p. 172

Verbind meten van welvaart
expliciet aan maatschap-
pelijke doelen, betoogt
Herman Vollebergh, p. 178

Aandeel vaste contracten
nauwelijks toegenomen,
ondanks arbeidskrapte,
p. 191

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

Mei: *Lastendruk huishoudens*

Oplopende rente

Daarna: *Loonruimte*

Kinderopvang (dossier)



**NEW
PAPER
SESSIONS**

Georganiseerd door de Universiteit Leiden
12 juni op de Campus Den Haag

Presenteer je nieuwe paper en ontvang waardevolle feedback tijdens de New Paper Sessions 2023. Beginnende onderzoekers worden in het bijzonder aangemoedigd om zich aan te melden:

www.esb.nu/nps

Inhoud

Actueel 146

Uitgelicht 148

Onbelast vermogen

Inleiding: Vermogensbelasting zonder compromis

RON STOOP EN JASPER LUKKEZEN

Column: Vermogenswinstbelasting kan wél snel worden ingevoerd

JAN VAN DE STREEK

Kolonisatie Nederlands-Indië droeg sterk bij aan privaat vermogen

AMAURY DE VICQ, SIMON TOUSSAINT, TIM VAN DER VALK EN MICHAIL MOATSOS

De vermogensongelijkheid stijgt sinds de jaren tachtig

150 AMAURY DE VICQ, SIMON TOUSSAINT, TIM VAN DER VALK EN MICHAIL MOATSOS

156

Inkomsten uit erfbelasting gedaald na mislukte poging om ontwijking te beperken

151 MILAN VAN DENDEREN EN MISHA VAN DENDEREN

158

Pak belastingconstructies aan via groot onderhoud van huidig belastingstelsel

152 ARIEKE REIDING, JOLANDA TIMMERMAN EN RENS NISSEN

160

Strijd tegen verborgen vermogens boekt voorzichtige vooruitgang

WOUTER LEENDERS EN ARJAN LEJOUR

164

Het prijsplafond biedt zekerheid tegen een prijs

ANNE KINGMA, WARD ROUGOOR, THOMAS NIAOUNAKIS EN SYBE NOORDERMEER

168

Lokaal draagvlak voor asielzoekerscentra varieert sterk

MARTIJN DRÖES EN HANS KOSTER

172

Deel coronasteun kwam terecht bij bedrijven met financieringsproblemen

TOMMY SPAN EN HENRY VAN DER WIEL

175

Verbind meten van welvaart expliciet aan maatschappelijke doelen

HERMAN VOLLEBERGH

178

Laat pensioenfondsen overwaarde huis te gelde maken via participatiehypotheek

DIRK BROUNEN, CASPER VAN EWIJK, ARJEN GIELEN, MARIKE KNOEF EN MAURO MASTROGICOMO

182

Huidige visies op kringlooplandbouw beknotten handel onnodig

ROEL JONGENEEL

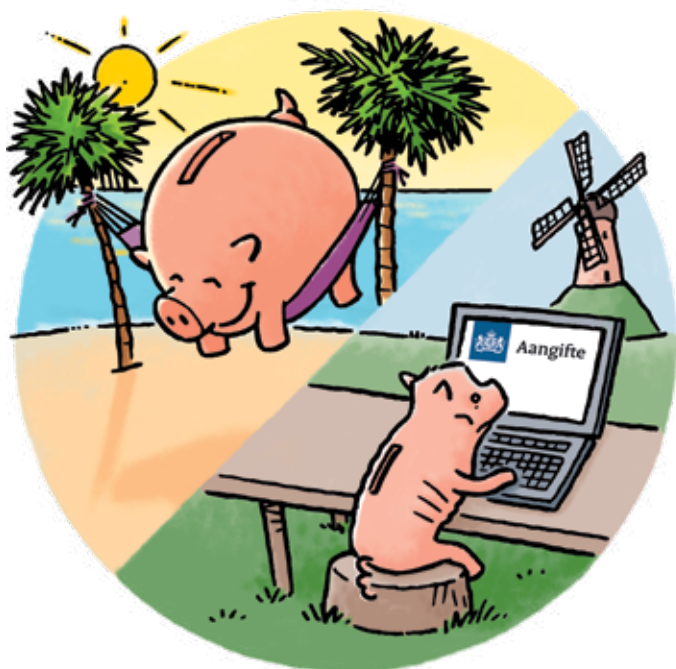
185

Statistiek

190

Ceteris paribus

192





Actueel

April

20

- CPB Hybrideseminar** – *Nowcasting GDP using tone-adjusted time varying news topics: Evidence from the financial press.* Jasper de Winter (DNB)
- ERIM Seminar** – *Compassion in discretion: Leveraging operations managers' guilty conscience to mitigate suffering on the shop floor.* Emily Dickey (Kühne Logistics University, Hamburg)
- UvA ABS Seminar** – *Rewards-based crowdfunding as an institutional carrier: Cross-border investments in environmental projects.* Shaker Zahra (University of Minnesota)
- UvA CIFRA Seminar** – *Feedback effects and systematic risk exposures.* Bradyn Breon-Drish (UC San Diego Rady School of Management)

21

- De Balie** – *Al uit de kinderschoenen.* O.a. Kim van Sparrentak (Europarlementariër GroenLinks)
- NVA Seminar** – *Van prikklok tot thuiswerken: de strijd om de arbeidstijd.* O.a. Ton de Korte (voormalig Berenschot-adviseur)
- Tinbergen Seminar** – *Fairness in machine learning: A study of the demographic parity constraint.* Nicolas Schreuder (Università di Genova)
- Tinbergen Seminar** – *The demand for news: Accuracy concerns versus belief confirmation motives.* Ingar Haaland (Norges Handelshøyskole, Bergen)

24

- ERIM Seminar** – *Coordinate or collaborate? Food waste reduction in perishable product supply chains.* Navid Mohamadi (Technische Universiteit Eindhoven)
- ERIM Seminar** – *Documenting and debiasing the income prediction bias.* David Hardisty (University of British Columbia)
- Tinbergen Seminar** – *The political fallout of air pollution.* Nico Pestel (Universiteit Maastricht)

25

- DNB Seminar** – *The macroeconomic effects of cash transfers: Evidence from Brazil.* Thuy Lan Nguyen (Federal Reserve Bank San Francisco)

29

- Our New Economy** – *Renewing the welfare state.* O.a. Louise Haagh (University of York)

Mei

2

- UNU-MERIT Seminar** – *Understanding green regional path development: A systematic study of the Nordic regions.* Daniel S. Hain (Aalborg Universitet)

4

- UvA ABS Seminar** – *Stakeholder synergies in acquisitions.* Kate Odzianowska (University of Toronto)
- Tinbergen Seminar** – *Approximate functional factor models.* Nazarii Salish (Universidad Carlos III de Madrid)

8

- UNU-MERIT Seminar** – *Understanding heterogeneity among small-scale producers to inform development interventions: Evidence from small-scale aquaculture in Bangladesh.* Alexandros Gasparatos (University of Tokyo)

9

- CPB Hybrideseminar** – *Stranded asset risk and political uncertainty: The impact of the coal phase-out on the German coal industry.* Thomas Walther (Universiteit Utrecht)
- ERIM Seminar** – *Generating valuable contributions to crowdsourcing over time: A tale of apples and oranges?* Patrick Pollok (Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule, Aken)

10

- ERIM Seminar** – *Industry 5.0 – Elements, challenges and research implications.* Matthias Klumpp (Politecnico di Milano)
- Tinbergen Seminar** – *The real effects of FinTech lending on SMEs: Evidence from loan applications.* Melissa Prado (Nova School of Business and Economics, Portugal)
- UvA Seminar** – *On hiring via secondary employment affiliations.* Filippo Carlo Wezel (University of Southern Indiana)

17

- UvA ABS Seminar** – *Transparency is not a donkey work: Board political orientation and firm carbon disclosure.* Anne Jacqueminet (Università Bocconi, Milaan)
- Tinbergen Workshop** – *Econometric advances in macro and finance.* Sydney C. Ludvigson (New York University)

EERLIJKE ALGORITMES

Statistische algoritmes worden al gebruikt op verschillende terreinen. Deze zijn getraind op persoonlijke data en kunnen invloed hebben op ons dagelijks leven. Recentelijk is aangetoond dat naïef gebruik van algoritmes kan leiden tot discriminerende beslissingen als data niet representatief zijn voor de populatie. Nicolas Schreuder legt met concrete voorbeelden uit waar het mis gaat en hoe algoritmes kunnen omgaan met het gebrek aan representativiteit in de data, zodat *machine learning* wel een eerlijk beeld geeft van de werkelijkheid.

INKOMEN VOORSPELLEN

Het kunnen voorspellen van je toekomstige inkomen, is belangrijk om je persoonlijke financiën te kunnen plannen. Door de toename van kortlopende contracten en freelancers wordt voor sommige groepen in de samenleving echter lastig om hun toekomstige inkomen te voorspellen. Hardisty toont dat werknemers en freelancers het aantal uren dat ze zullen werken overschatten, waardoor ze bij flexibel werk het inkomen overschatten dat ze in de toekomst zullen hebben. Die bevinding is relevant voor het maatschappelijke debat over de wenselijkheid van kortlopende contracten en freelancers.

Promotiebespreking: Hilde Engels

**Unravelling
transition pathways**

Hilde Engels

Radboud Universiteit

25 april



Er gaat bijna geen dag voorbij of er staat iets in de krant over de Nederlandse landbouw. Stikstofproblematiek, klimaatmitigatie, verslechterende bodem- en waterkwaliteit, gezondheid of dierenwelzijn komen geregeld voorbij. Het Nederlandse landbouw- en voedselsysteem (het agrifood-systeem) loopt tegen zijn grenzen aan, en staat voor de grote uitdaging om te veranderen naar een duurzame en circulaire economie. Een duurzame circulaire economie houdt in dat de agrarische productie moet plaatsvinden in gesloten kringlopen van nutriënten en biomassa, in balans met de natuurlijke omgeving.

Het doel van mijn onderzoek is om bij te dragen aan een beter begrip van transitiepaden door de processen



die zich voordoen tijdens de ontwikkeling naar een circulaire economie. Een transitie is een langdurig en complex proces dat leidt tot een fundamentele systeemverandering.

Ik heb kwalitatief onderzoek gedaan in drie grondgebonden Nederlandse agrifood-sectoren, die van de zuivel, het bier en de consumptieaardappelen. Deze 'dierlijke' en twee 'plantaardige sectoren' kunnen in de circulaire economie samenwerken.

De belangrijkste conclusie is dat in deze drie agrifood-sectoren geen transitie, maar een transformatie gaande is, ofwel een stapsgewijze verandering binnen de heersende regels. Het regime en de ge-

woontes van deze sectoren zijn steeds in staat om zich aan te passen aan druk vanuit de omgeving en van het regime zelf. De onderwerpen 'klimaatverandering', 'emissies door mest' en 'verlies van natuur en biodiversiteit' vormen de grootste uitdaging voor het regime en de gewoontes in deze sectoren.

Deze conclusies hebben geleid tot de vaststelling van zeven paradoxen die diepgaande verandering tegenhouden. Ten eerste: het dominante productieparadigma 'de wereld voeden' is onhoudbaar, maar is ook moeizaam om te buigen naar 'voeden binnen de grenzen van de aarde'. Ten tweede: het is moeilijk om nieuwe wetgeving te maken met oude regels. Ten derde: we weten weliswaar wat er moet ge-

beuren, maar we doen het niet. Ten vierde: we zitten te wachten op innovaties, maar die mogen vooral niet radicaal zijn. Ten vijfde: het is bovenal ook een crisis, maar we kijken voor een oplossing naar anderen. Ten zesde: Nederland 'is maar klein en doet al zo veel' – wat niet waar is. Ten zevende: de markt lost de problemen niet op als het om gemeenschappelijk gebruikte goederen gaat. De overheid moet individuele bedrijven en burgers aanspreken.

De circulaire economie in de agrifood-sector staat dus nog in de kinderschoenen en wacht op een doorbraak.

Promoties

Erasmus Universiteit Rotterdam

Merel van Hulsen – *Wait for others? Social and intertemporal preferences in allocation of health-care resources.* 21 april



Radboud Universiteit Nijmegen

Ting Mu – *Individuele ambidexteriteit: Conceptualisering en operationalisering in internationale contexten.* 28 april



Rijksuniversiteit Groningen

Shuai Fang – *Household finance and housing markets: Perceptions, portfolio choices, and intergenerational effects.* 24 april



Matthijs Katz – *Financial frictions, default risk, and macroeconomic policy.* 24 april



Peer Stiegert – *Organizational morality and misconduct: A mixed-method approach to stakeholders' condemnation of organizational misconduct.* 8 mei



Tilburg University

Santiago Bohorquez Correa – *Risk and rewards of residential energy efficiency.* 24 april



Gleb Gertsman – *Behavioral preferences and beliefs in asset pricing.* 17 mei



Universiteit Maastricht

Musa Hasen Ahmed – *Essays on development economics: Climate change, education and development.* 16 mei



Oratie

Katrien Antonio – *Responsible actuarial learning.* 20 april, Universiteit van Amsterdam





Leren voor het klimaat

Een extra jaar onderwijs zorgt voor een 35 procent hogere kans om te stemmen op een groene partij. Angrist et al. komen tot deze conclusie door naar extra leerjaren als gevolg van een wijziging in onderwijswetten te kijken en ook op basis van Europese enquêtedata. Een extra jaar onderwijs zorgt ook voor meer klimaatbewuste overtuigingen en klimaatbewust gedrag. Klimaatverandering is ingewikkeld en zou beter begrepen kunnen worden door hogeropgeleiden, waardoor zij meer bewust zijn van de risico's van klimaatverandering. Onderwijs lijkt hiermee een belangrijk instrument te zijn om de klimaatcrisis te bestrijden.

Angrist, N., K. Winseck, H.A. Patrinos en J.S. Graff Zivin (2023) *Human capital and climate change*. NBER Working Paper, 31000.



Obligaties onder druk

Inflatie is slecht voor de waarde van obligaties. Het vaak nominale bedrag dat ze uitkeren wordt immers minder waard. Bij inflatie door aanbodschokken is het probleem voor de obligatiehouders echter nog groter, concluderen Cieslak en Pflueger in een literatuurstudie. Obligaties zijn aantrekkelijk als een *hedge* tegen de aandelenmarkt wanneer inflatie wordt veroorzaakt door vraagschokken. De aandelenprijzen hangen namelijk positief samen met vraagschokken. Bij inflatie door aanbodschokken zakken echter ook de aandelenprijzen; hierdoor verliezen obligaties ook hun waarde als hedge, en zakken hun prijzen nog verder.

Cieslak, A. en C. Pflueger (2023) *Inflation and asset returns*. NBER Working Paper, 30982.

Met steun overeind

Slechts twee à drie procent van de coronasteun is terecht gekomen bij 'zombiebedrijven' die anders failliet zouden zijn gegaan. Dit laten Davies et al. zien door een machine learning-model en een bigdata-model te combineren voor Nederlandse besloten vennootschappen. Zombiebedrijven zijn problematisch voor een economie, omdat zij kapitaal en arbeid gebruiken dat elders efficiënter kan worden ingezet. Uit het onderzoek blijkt dat dertig procent van deze bedrijven gebruik heeft gemaakt van coronasteun, tegen veertig procent van de 'gezonde' bedrijven.

Davies, L., M. Kattenberg en B. Vogt (2023) *Predicting firm exits with machine learning: Implications for selection into COVID-19 support and productivity growth*. CPB Discussion Paper, maart.

Slimste van de klas

De kunstmatige intelligentiesoftware ChatGPT behoort tot de beste twee procent studenten als het een toets macro-economie maakt, en tot de beste tien procent als het om micro-economie gaat. Dit laten Geerling et al. zien door ChatGPT dezelfde toets te laten maken als bachelorstudenten. De bevinding laat zien dat het onderwijs meer zal moeten toetsen op manieren waarbij studenten niet simpelweg ChatGPT kunnen gebruiken. Traditionele methodes, zoals klassikale schrijfpoddrachten, kunnen een oplossing bieden.

Geerling, W., G.D. Mateer, J. Wooten en N. Damodaran (2023) *ChatGPT has mastered the principles of economics: Now what?* SSRN Discussion Paper, 4356034.



Naar de kin

Een Finse inkomensvoetingswet voor thuisblijvende moeders vermindert hun arbeidsparticipatie op de korte en lange termijn, en heeft een negatief effect op de kinderen. Kinderen die thuis verzorgd worden, in plaats van dat zij naar de kinderopvang gaan, volgen later namelijk minder vaak wetenschappelijk onderwijs en komen vaker in aanraking met justitie. Tot

Optimale flexibele schil

Een aandeel flexibele contracten van ongeveer zeven procent is optimaal vanuit het oogpunt van macro-economische stabiliteit. Dit laat Bustos zien door middel van een nieuw-keynesiaans model, gekalibreerd voor ontwikkelde economieën. Een grotere flexibele schil zorgt ervoor dat mensen met een vast contract zekerder zijn van hun baan tijdens een crisis, omdat vooral mensen met een flexibel contract dan hun baan verliezen. Bij



deropvang

deze conclusie komen Gruber et al. op basis van Finse registerdata. De auteurs stellen echter ook dat het effect in andere landen anders kan zijn, wijzend op de zeer verdeelde internationale literatuur.

[Gruber, J., T. Kosonen en K. Huttunen \(2023\) *Paying moms to stay at home: Short and long run effects on parents and children*. NBER Working Paper, 30931.](#)

een kleine flexibele schil, zijn vaste contracten minder zeker van hun zaak. Bij een schil van zeven procent zijn mensen met een vast contract zodanig zeker dat ze hun consumptie redelijk meer op peil houden tijdens een crisis, hetgeen de stabiliteit bevordert. Die zekerheid gaat wel ten koste van de mensen met een flexibel contract.

[Carreño Bustos, J.G. \(2023\) *Flexible contracts, macro stability, and welfare*. CentER Discussion Paper, 2023-007.](#)

Thuisvoorkeur

The Quarterly Journal of Economics (QJE) en de *Journal of Political Economy* (JPE) publiceren onevenredig veel artikelen van onderzoekers van de universiteiten waaraan de tijdschriften verbonden zijn. Dit schaadt de artikelkwaliteit van de QJE, maar verbetert juist de artikelen van de JPE. Dat laten Bethmann et al. zien door middel van data van de *Web of Science*, en het aantal citaties als proxy voor artikelkwaliteit. De band met een universiteit hoeft een tijdschrift dus niet noodzakelijkerwijs te schaden, maar lijkt in het geval van QJE wel tot voortrekkerij leiden en zo de artikelkwaliteit te ondermijnen.

[Bethmann, D., F. Bransch, M. Kvasnicka en A. Sadrieh \(2023\) *Home bias in top economics journals*. IZA Discussion Paper, 15965.](#)

Klassieke talen

Mensen die op de middelbare school Grieks en Latijn hebben geleerd zijn neurotischer, en geven vaker aan ongelukkig te zijn. Dat laten Brunello et al. zien aan de hand van een Italiaanse arbeidsmarktenquête. Een argument voor het studeren van klassieke talen is dat het openheid en zorgvuldigheid zou bevorderen. De auteurs vinden hier echter geen bewijs voor. Scholieren met klassieke talen in hun vakkenpakket maken weliswaar vaker de middelbare school af, maar doen het slechter op de arbeidsmarkt. Deze slechtere prestaties op de arbeidsmarkt dragen mogelijk bij aan hun ongelukkig-zijn.

[Brunello, G., P. Esposito, L. Rocco en S. Scicchitano \(2023\) *Do classical studies open your mind?* IZA Discussion Paper, 15985.](#)

Productieve pensionado's

Door de krapte op de arbeidsmarkt is er aandacht voor het activeren van gepensioneerdere ouderen. Maar als we gepensioneerdere meer laten werken, dan zullen ze minder andere maatschappelijk nuttige activiteiten verrichten. Zo laten Grünwald et al. op basis van Nederlandse enquêtedata zien dat 35 procent van de gepensioneerdere vrijwilligerswerk doet. Dit percentage daalt naar 22 procent als iemand in de pensioenleeftijd een baan heeft. Naast vrijwilligerswerk leveren gepensioneerdere ook informele zorg, en passen ze op kleinkinderen. Deze activiteiten worden echter niet minder wanneer een gepensioneerde ook werkt. Het activeren van ouderen zal dus vooral ten koste gaan van vrijwilligerswerk.

[Grünwald, O., M. Damman en K. Henkens \(2023\) *Unpaid productive activities during the retirement process: Theoretical insights and empirical findings*. Netspar Discussion Paper, 03/2023-007.](#)



Robotisering in Nederland

Bedrijven die robots gebruiken, produceren meer en het aantal arbeidsuren neemt toe in vergelijking met hetzelfde soort bedrijven zonder robots. Acemoglu et al. laten dit zien aan de hand van een *fixed effects*-model met Nederlandse data van 2000 tot 2020. Productiemedewerkers die routinematig of vervangbaar werk uitvoeren ontvangen lagere salarissen als gevolg van de robotisering, maar het negatieve effect op de werkgelegenheid blijft beperkt. De uitgebreide ontslagbescherming van Nederlandse werknemers, zou dat relatief beperkte effect van robotisering op de werkgelegenheid kunnen verklaren.

[Acemoglu, D., H.R.A. Koster en C. Ozgen \(2023\) *Robots and workers: Evidence from the Netherlands*. NBER Working Paper, 31009.](#)

Vermogensbelasting zonder compromis

RON STOOP

Vakredacteur bij
ESB

**JASPER
LUKKEZEN**

Hoofdredacteur
van ESB

Met de uitspraak van de Hoge Raad in 2021 dat de ‘spaartaks’ ongrondwettelijk is, is het belasten van vermogens ineens een acuut probleem geworden. Waar de politiek eerst de tijd had om maatschappelijk draagvlak voor een vermogensbelasting te kweken en af te wachten tot dat de Belastingdienst uitvoeringscapaciteit had, is staatssecretaris Van Rij nu met spoed op zoek naar een alternatief voor de forfaitaire vermogensrendementsheffing.

Het ontwerpen van een alternatief om vermogen te belasten komt bovenop de steeds toenemende aandacht in binnen- en buitenland voor de aanpak van belastingconstructies. Het lijkt daarom politiek gezien verleidelijk om een compromis te sluiten waarbij het uitbreiden van de belastingbasis door constructies aan te pakken samengaat met het invoeren van een beperkte vermogensbelasting. Door de bredere belastingbasis betalen meer mensen belasting en verbetert de uitvoerbaarheid; en door het lagere tarief is er steun onder vermogenden. De uitruil van een lagere vermogensbelasting met het aanpakken van belastingconstructies zou echter een vergissing zijn.

Aanpak constructies loopt al

Zo’n uitruil is ten eerste een vergissing omdat de aanpak van belastingconstructies, die met name ten goede komen aan de meest vermogende mensen, al loopt. Aan de hand van het rapport van het recente Interdepartementaal Beleidsonderzoek (Rijksoverheid, 2022) brengen Arieke Reiding, Jolanda Timmerman en Rens Nissen de meest opvallende constructies in Nederland onder de aandacht en concluderen dat enkele daarvan al worden aangepakt, en dat er op de korte en de lange termijn nog veel mogelijk is.

En ook de ‘verborgen vermogens’ – de internationale vermogens die buiten bereik van de fiscus blijven – zijn door betere internationale samenwerking aan het afnemen. Wouter Leenders en Arjen Lejour ramen dat enkele jaren geleden de rijkste tien procent van de Nederlandse huishoudens zestig miljard in belastingparadijzen hadden ondergebracht, maar ze verwachten dat dit nu minder is.

Overwinsten en vermogensongelijkheid

De uitruil is ten tweede een vergissing omdat een vermogensbelasting noodzakelijk is voor het beperken van de vermogensconcentratie op de lange termijn. Zo reflecteert Jan van der Streek in zijn column op de laatste grote herziening van de vermogensbelasting, nu ruim twintig jaar geleden. Toen koos men vanwege de uitvoerbaarheid van de belastingen voor een forfaitaire heffing, in plaats van voor een belasting op vermogen of vermogensaanwas. Het gevolg was dat de rechtvaardigheid onder druk kwam te staan en dat overwinsten niet werden belast.

Het niet belasten van overwinsten leidt op lange termijn tot toenemende vermogensongelijkheid. In een economisch historisch tweeluik laten Amaury de Vicq, Simon Toussaint, Tim van der Valk en Michail Moatsos zien dat de vermogenswinsten uit de kolonisatie van Nederlands-Indië sterk hebben bijgedragen aan de opbouw van privaat vermogen in Nederland en dat de concentratie van private vermogens sinds de jaren zeventig weer toegenomen is.

Erfbelastingfiasco

Tot slot is het van belang om de belastingbaten op peil te houden. De herziening van de erfbelasting in 2009 dient als voorbeeld van hoe het niet moet. In hun evaluatie rekenen Milan en Misha van Denderen door dat belastingontwijking (die door de herziening juist tegengegaan moest worden) maar beperkt voorkómen is, terwijl door de verhoogde vrijstellingen en de minder progressieve tarieven de belastinginkomsten flink afnamen. Sinds 2009 was de opbrengst jaarlijks ongeveer een miljard euro lager.

Bij het hervormen van de vermogensbelasting doet Van Rij er daarom verstandig aan om de invoering van een nieuwe belasting apart te behandelen van het aanpakken van constructies om deze te ontwijken. Niet alleen worden daardoor beide ingrepen overzichtelijker, ook vermindert het de vermogensongelijkheid en komt het de belastingopbrengst ten goede.

Literatuur

Rijksoverheid (2022) *Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling*. Rapport Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vermogensverdeling, juli. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Vermogenswinstbelasting kan wél snel worden ingevoerd

Sinds de Hoge Raad eind 2021 het forfaitaire stelsel van box 3 naar de prullenbak heeft verwezen, is het debat over het belasten van vermogens weer opge-laaid. Het lijkt daarbij soms net alsof we weer iets meer dan twintig jaar terug in de tijd zijn.

Toen ik economie studeerde in Rotterdam, kruisten de fiscaal-economen Sijbren Cnossen en Leo Stevens de degens over de plannen van het kabinet (Paars II) om een vermogensrendementsheffing in te voeren. De afweging tussen rechtvaardigheid en uitvoerbaarheid die aan de discussie toen ten grondslag lag, speelt ook nu weer. Maar waar destijds voor uitvoerbaarheid is gekozen, dient nu rechtvaardigheid centraal te staan.

In het wetenschappelijke tijdschrift *Socialisme en Democratie* van de PvdA haalde Cnossen (1999) hard uit naar de voorgestelde rendementsheffing. In zijn optiek was de voorgestelde wijziging van het belasten van inkomsten uit vermogen onrechtvaardig. Volgens Cnossen was de voorgestelde box 3 in de inkomstenbelasting “duidelijk in strijd met de algemeen gedeelde gedachte dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dienen te dragen”. De stelselwijziging noemde hij een “structurele vermindering van de progressie boven in het inkomensgebouw waar mensen met grote vermogens zijn gehuisvest”. Cnossen beweerde hierop dat, in plaats van progressief, de drukverdeling de contouren aannam van een walvis: als een percentage van het inkomen is de druk laag onder in het inkomensgebouw, stijgt deze voor middeninkomens, om weer af te nemen voor hoger inkomensgroepen.

Terugkijkend doet het mij deugd dat een fiscaal-econoom zich uitsprak over het rechtvaardigheidsgehalte van het belastingstelsel. Vaak blijven fiscale wetenschappers steken in technische analyses, en mogen we blij zijn als economen inzien dat herverdeling ook ‘nuttig’ is. Maar nog belangrijker is dat Cnossen zijn tijd ver vooruit was: het baanbrekende onderzoek naar vermogensongelijkheid van Piketty moest nog beginnen, en pas recent is vermogensongelijkheid een thema, getuige allerlei economische onderzoeken in Nederland, en bijvoorbeeld het tv-programma Sander en de Kloof.

Cnossen liet het overigens niet bij het afserven van box 3 vanwege het draagkrachtbeginsel. Naast een vermogenswinst- of aanwasbelasting brak Cnossen een lans voor een integrale vermogensbelasting. Een vermogensbelasting is namelijk een correctie op economische macht, zekerheid, sociale status en politieke invloed die inherent zijn aan bezit. Voor wie recent *Eigentijdse ongelijkheid* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2023) heeft gelezen, zal deze rechtvaardiging van een vermogensbelasting als muziek in de oren klinken.



JAN VAN DE STREEK

Hoogleraar aan de Universiteit Leiden

Stevens (1999) had daarentegen wel begrip voor de vermogensrendementsheffing, wijzend op de uitvoeringsproblemen en maatschappelijke haalbaarheid. Hij duidde de heffing aan als een “verantwoorde oplossingsrichting”. De walvis leek hem eerder “een dartelende goudvis die verheugd is over het verhoogde zuurstofgehalte dat de doodse vijver van het draagkrachtprincipe ingeblazen is”.

Hoe is het die goudvis vergaan? Zoals bekend kunnen goudvissen tussen de 20 en 25 jaar oud worden. De goudvis is nu dus aan het eind van zijn levensfase. Onze goudvis is bovendien zwaar gehavend, en zwemt enkel nog in verband gewikkeld rond: vissen heb-

ben een groot herstellend vermogen, maar de schade die de Hoge Raad heeft aangericht op de valreep van 2021 lijkt niet meer te repareren. Ook tieren de belastingconstructies welig die de onevenwichtigheden van het boxenstelsel uitventen.

Een nieuwe hervorming is dus nodig. Laat de politiek niet dezelfde fout te maken als twintig jaar geleden, en de belastingheffing van vermogen nu wel fundamenteel aanpakken. De wenselijke oplossing is mijns inziens de invoering van een vermogenswinstbelasting op de korte termijn. Niet alleen voor rente, dividenden en gerealiseerde waardemutaties van aandelen. De vermogenswinstbelasting moet ook onverkort daadwerkelijke huuropbrengsten en gerealiseerde waardestijgingen van onroerende zaken in de heffing betrekken. Daarbovenop mag er van mij een vermogensbelasting zijn om de ongelijkheid in de vermogensverdeling aan te pakken.

De door het kabinet gebezigde argumenten tegen de invoering van een vermogenswinstbelasting zien vooral op de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst. Het feit dat de Belastingdienst op apegapen ligt, is echter geen reden om nog langer te wachten met het verlossen van de goudvis uit zijn lijden. Wat mij betreft accepteren we dat de Belastingdienst het werkelijke rendement niet bij iedereen kan controleren. Steekproeven met een hoge ‘pakkans’ en boetes zullen belastingplichtigen voldoende afschrikken om de nieuwe vermogenswinstbelasting te ontduiken. Bij een hoge pakkans en dito boetes denkt een pandjesbaas wel drie keer na voordat hij de huur zwart incasseert, of een pand onder de tafel verkoopt. De tijd van smoesjes is voorbij: indienen dat wetsvoorstel over vermogenswinstbelasting!

Literatuur

Cnossen, S. (1999) De walvis van Paars; De onrechtvaardige vermogensrendementsheffing. *Socialisme en Democratie*, 56(7-8), 349–352.

SCP (2023) *Eigentijdse ongelijkheid: De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. SCP-publicatie 2023-3.

Stevens, L. (1999) Van de walvis die een goudvis bleek. *Socialisme en Democratie*, 56(10), 461–465, met repliek van Sijbren Cnossen. *Rendementsheffing is groezelig consensusproduct*, p. 465–467.

Kolonisatie Nederlands-Indië droeg sterk bij aan privaat vermogen

Tot diep in de twintigste eeuw is de verhouding van het private vermogen tot het nationale inkomen in Nederland een van de hoogste ter wereld, laten recent verzamelde data zien. De koloniale exploitatie van Nederlands-Indië droeg hier in belangrijke mate toe bij.

IN HET KORT

- Tot de Tweede Wereldoorlog was de verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen in Nederland hoger dan elders.
- Na 1945 daalde de verhouding snel tot aan het begin van de jaren zeventig, en deze neemt sindsdien weer toe.
- De Nederlandse beleggingen in de koloniën besloegen op hun hoogtepunt dertig procent van het totale private vermogen.

AMAURY DE VICQ

Postdoc aan de Rijksuniversiteit Groningen en de Paris School of Economics

SIMON TOUSSAINT

Promovendus aan de Universiteit Utrecht

TIM VAN DER VALK

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Financiën

MICHAÏL MOATSOS

Universitair docent aan de Universiteit Maastricht

Er is de laatste jaren veel aandacht voor de vermogensongelijkheid, zowel in Nederland als in de rest van de wereld. Sinds Thomas Piketty's baanbrekende werk *Kapitaal in de 21ste eeuw* uit 2013, willen niet alleen wetenschappers (Van Bavel en Salverda, 2014; Salverda 2015; Salverda en Van Bavel, 2017; Toussaint et al., 2020; Van der Valk et al., 2021), maar ook politici en journalisten weten hoe de vork in de steel zit (WRR, 2014; IBO Vermogensverdeling, 2022). Hoewel deze recente publicaties inzicht bieden in de prille ontwikkelingen, ontbreekt er voor Nederland voornamelijk het langetermijnperspectief. Eerdere studies met een dergelijke langdurige visie werden reeds opgesteld (Wilterdink, 1984; 2015), maar deze onderschatten voor een aantal historische periodes de verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen, en zijn daarmee toe aan vernieuwing (Van Bavel en Frankema, 2017).

Een ander actueel brandend debat betreft de rol die Nederland heeft gespeeld in het voormalig Nederlands-Indië. Inzicht in de omvang van het koloniale vermogen en het economische belang van Indonesië voor Nederland kan ons helpen om inkleuring te geven aan het excessieve geweld dat onder andere het recente onderzoek van het NIOD laat zien. Het NIOD (2022) noemt in het onderzoek ook expliciet economische motieven voor de kolonisatie.

Aansluitend op beide debatten brengt dit artikel de historische ontwikkeling van de verhouding van privaat

vermogen tot nationaal inkomen in Nederland in kaart tussen 1854 en 2019, en plaatst deze in een internationaal perspectief. Het artikel biedt daarbij ook inzicht in de omvang en ontwikkeling van het koloniale vermogen. We baseren ons hiervoor op getabelleerde vermogensbelastingaangiften, waarop we vervolgens de internationaal geldende 'Gegeneraliseerde Pareto-interpolatie' toepassen (Blanchet et al., 2021; Toussaint et al., 2022).

Gehanteerde vermogensdefinitie

In onze analyse hanteren we de in het internationaal onderzoek gangbare definitie van 'privaat vermogen'. Deze definitie komt overeen met het Stelsel van Nationale Rekeningen, en ook met de praktijk van erfbelasting en vermogensbelasting zoals die in Nederland respectievelijk sinds 1854 en 1894 worden geheven (Wilterdink, 1984; 2015). Uitgangspunt in ons onderzoek is het huidige Stelsel van Nationale Rekeningen, waarbij het ons doel is om historische reeksen te reconstrueren die zo dicht mogelijk aansluiten op de hedendaagse huishoudensbalansen. Binnen die huishoudensbalansen definiëren we 'privaat vermogen' als 'de som van de bezittingen van huishoudens minus de schulden' (Zucman, 2019). Tot bezittingen behoren zowel de financiële activa (bank- en spaarrekeningen, aandelen, obligaties, derivaten en dergelijke), als ook de niet-financiële bezittingen (huis en overig onroerend goed, landbouwgrond, en overige kapitaalgoederen). We kapitaliseren pensioenrechten als huishoudensvermogen, in aansluiting op het Stelsel van Nationale Rekeningen (in Toussaint et al. (2022) gaan we nader in op het debat over het al dan niet meetellen van pensioenen).

De verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen, gepopulariseerd door Piketty en Zucman (2014), is een maatstaf voor de dominantie van kapitaal in een economie. Hoewel de verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen over geaggregeerde eenheden gaat, en niet over de verdeling van vermogen, is er doorgaans sprake van een sterke correlatie tussen deze verhouding en de ongelijkheidsmaatstaven zoals de Gini-coëfficiënt en topvermogensaandelen (Zucman, 2019).

Privaat vermogen: 1854-2019

Wilterdink (1984, 2015) maakt in zijn studie over de verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen in Nederland gebruik van vermogensbelastingen om de lan-

getermijnontwikkelingen in het huishoudensvermogen te schetsen. Wij maken gebruik van het Stelsel van Nationale Rekeningen als basis van onze reconstructie. Deze keuze maakt een internationale vergelijking mogelijk, en leidt ook tot andere resultaten.

Figuur 1 schetst de evolutie van de omvang van het vermogen over de voorbije anderhalve eeuw. Wij stellen vast dat de verhouding privaat vermogen tot nationaal inkomen hoog is aan het einde van de negentiende eeuw, en vervolgens daalt in een welhaast onafgebroken lijn tot aan het begin van de jaren dertig. Een opvallende stijging in het private vermogen na de Grote Depressie eindigt pas in de jaren vijftig. Wij stellen voor Nederland vanaf de jaren tachtig een sterke toename vast in de verhouding privaat vermogen tot inkomen (de zogenaamde U-curve).

Onze resultaten tonen een aanzienlijk hogere verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen dan de eerdere studie van Wilterdink (1984; 2015). Deze studie komt voor een groot deel van de periode na de Tweede Wereldoorlog uit op een verhouding van nog geen honderd procent (Van Bavel en Frankema, 2017). En dat terwijl, in de meeste ontwikkelde economieën, privaat vermogen doorgaans op een veelvoud van het nationale inkomen wordt geschat. Een onderschatting die ook door Wilterdink (2015) zelf wordt erkend, maar waar tot nu toe geen passende oplossing voor werd gevonden.

De rol van het koloniale verleden

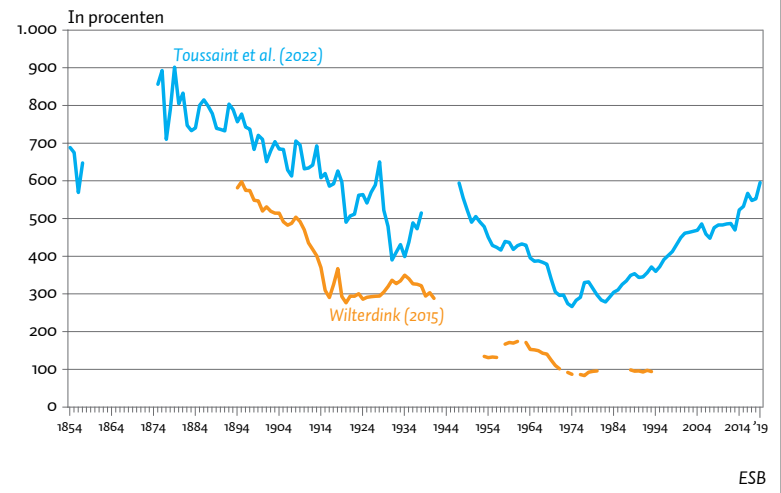
Het Nederlandse vermogen beperkt zich niet tot de landsgrenzen. Buitenlandse investeringen besloegen reeds in de Vroegmoderne Tijd een groot deel van het private vermogen van Nederland (t Hart et al., 1997). Ons koninkrijk kende, vergeleken met de meeste naburige landen, al vanaf de zeventiende eeuw een hoog ontwikkelde financiële sector. De Amsterdamse Wisselbank vormde de spil van het internationale handelssysteem, waarin de Republiek lange tijd de grootste kapitaalexporteur ter wereld was. Vanaf de negentiende eeuw sloeg deze relatieve voorsprong langzamerhand om in een achterstand. Nederland maakte een late industriële revolutie door, waardoor zowel de vraag naar als de behoefte aan grootschalige binnenlandse investeringen lange tijd beperkt bleef. Bij gebrek aan de behoefte aan binnenlands kapitaal werd er veel vermogen in het buitenland belegd, zoals in de Amerikaanse spoorwegmaatschappijen en de Russische obligaties.

Vanaf omstreeks 1880 komt een steeds groter deel van het private vermogen voort uit de koloniën. Dat heeft te maken met het afschaffen van het Cultuurstelsel in 1870, een stelsel waarbij alle koloniale baten naar de staat vloeiden. De economie in de Indische archipel werd geliberaliseerd, en het vermogen dat in de koloniën werd opgebouwd viel vanaf toen toe aan de huishoudens in Nederland.

Figuur 2 toont de waarde van het vermogen in buitenlandse en koloniale activa, uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen. In 1880 – toen de liberalisering van de Indische economie nog maar net was begonnen – vormde koloniaal vermogen nog maar een klein aandeel van het totale Nederlandse vermogen. Vooral de investeringen in de Verenigde Staten en Rusland waren toen nog belangrijk voor het Nederlandse vermogen.

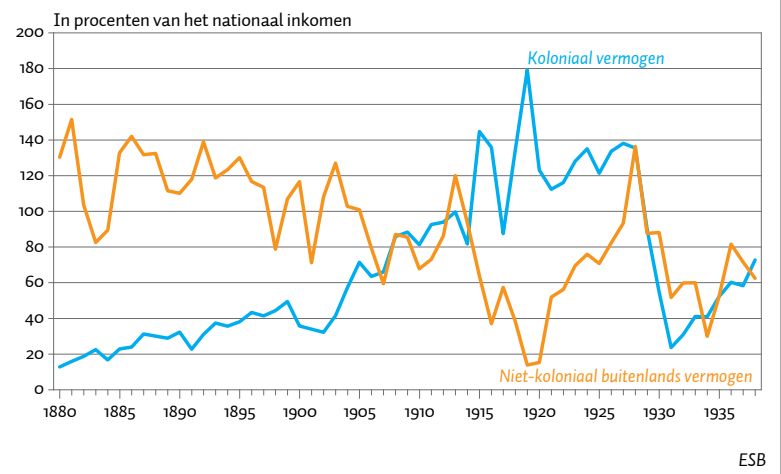
Verhouding privaat vermogen tot nationaal inkomen, 1854–2019

FIGUUR 1



Koloniaal en niet-koloniaal buitenlands privaat vermogen van Nederlanders

FIGUUR 2

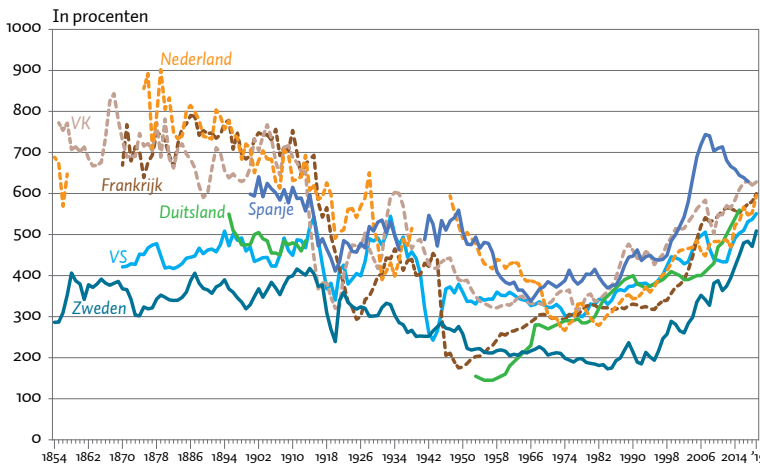


In de decennia na 1880 groeide het belang van de koloniën echter exponentieel, tot dertig procent van het totale Nederlandse huishoudensvermogen in 1919 (figuur 1). De groei van het koloniaal vermogen compenseerde zelfs ruimschoots de plotselinge daling in niet-koloniale buitenlandse investeringen ten tijde van de Eerste Wereldoorlog. Deze daling was grotendeels het gevolg van de nasleep van die Eerste Wereldoorlog, namelijk de Russische revolutie van 1917, en de daaropvolgende opschorting van de betaling van coupons.

Na de Eerste Wereldoorlog zet de groei zich voort. De Britten probeerden internationale importrestricties op rubber in te voeren in 1922 – het zogenaamde Stevensonplan. Omdat Nederlands-Indië weigerde aan deze quota mee te werken, konden de Nederlandse rubbermaatschappijen een groot deel van de markt veroveren, met enorme winsten tot gevolg (Buelens en Frankema, 2016). Ook andere buitenlandse ondernemingen zaten in de lift in het interbellum, hetgeen leidde tot een piek in het totale buitenlandse vermogen van bijna 300 procent van het nationale inkomen in 1928.

Verhouding privaat vermogen tot nationaal inkomen – internationale vergelijking

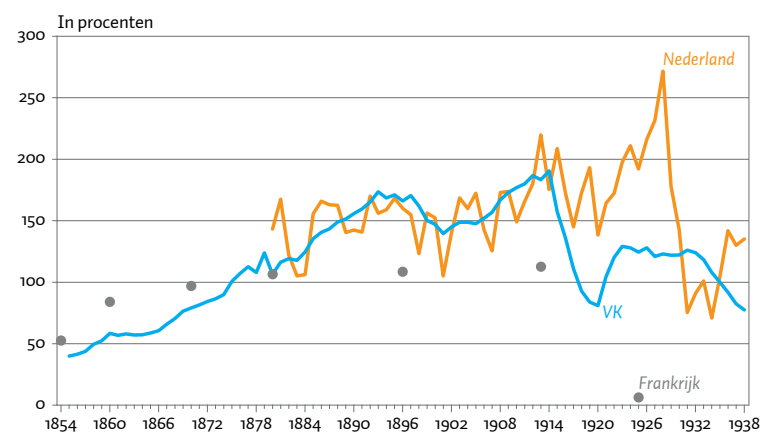
FIGUUR 3



ESB

Privaat vermogen (als ratio van het nationale inkomen) afkomstig uit het buitenland

FIGUUR 4



ESB

De Grote Depressie in de jaren dertig eiste echter een zware tol. Koloniale ondernemingen in Indonesië leden enorme verliezen, die opliepen tot grofweg twintig procent van hun totale activa. Daarnaast stortten de buitenlandse investeringen, vooral in de Verenigde Staten, nagenoeg geheel in. Pas aan het eind van de jaren dertig kon een deel van deze verliezen worden goedge maakt.

Internationale vergelijking

Voor een beter begrip van de trends in de verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen en van de rol van het koloniale verleden in dit verhaal is het zinnig om de Nederlandse cijfers in een internationaal perspectief te plaatsen. Figuur 3 laat de landen zien waarvoor een vergelijkbare langetermijnreconstructie is gemaakt van de verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen op basis van het Stelsel van Nationale Rekeningen (Waldenström, 2017; Albers et al., 2020; Artola Blanco et al., 2020).

Dit betreft Frankrijk, Zweden, de Verenigde Staten, Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. In de meeste landen is er een U-curve zichtbaar: vanaf de jaren tachtig is er een sterke toename van de verhouding privaat vermogen tot inkomen

1880 tot 1920: veel vermogen in koloniale landen

Wat onmiddellijk opvalt, is dat de verhouding privaat vermogen tot inkomen in koloniale mogendheden, zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, haast identiek lijkt aan die in Nederland tot aan de jaren 1910 (Piketty en Zucman, 2014). Zeker in de periode voor de Eerste Wereldoorlog vertonen de andere landen waarvoor deze informatie beschikbaar is een erg afwijkend verloop (Waldenström, 2017; Albers et al., 2020; Artola Blanco et al., 2020). Geen van die landen wordt gekenmerkt door een hoge ratio aan het eind van de negentiende eeuw. Merk op dat met name de Nederlandse verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen hoog blijft tijdens het interbellum; dit komt hoofdzakelijk door de enorme toename in de prijzen van Indische cultuurproducten, zoals hierboven beschreven. Ook helpt het feit dat Nederland neutraal bleef in de Eerste Wereldoorlog, waardoor de fysieke verwoesting van de economie beperkt bleef en het inkomen in reële termen zelfs groeide tussen 1914 en 1920 – dit in tegenstelling tot vele omliggende landen.

Jaren twintig: Nederland steekt erboven uit

In de periode tussen 1920 en 1928 was de verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen in Nederland aanzienlijk hoger dan in de overige landen. Figuur 4 laat zien dat dit vooral te danken is aan buitenslands vermogen. Het private vermogen (als ratio van het nationale inkomen) afkomstig uit het buitenland was in Nederland gedurende de jaren twintig een stuk hoger dan in het Verenigd Koninkrijk en in Frankrijk. Die Nederlandse vermogensgroei was in hoge mate te danken aan het koloniale vermogen, zoals figuur 2 al liet zien. De trends in figuur 4 zijn voor Nederland wel wat grilliger dan voor de andere landen (Toussaint et al., 2022). Zij doen echter geen afbreuk aan de algemeen vastgestelde tendens – zelfs tijdens de turbulente oorlogsjaren speelde buitenslands vermogen een cruciale rol in de Nederlandse verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen

Een verdere opdeling tussen koloniaal en niet-koloniaal buitenslands vermogen, zoals weergegeven in figuur 2 voor Nederland, is helaas niet beschikbaar voor Frankrijk en het Verenigde Koninkrijk, noch voor andere landen. Toch moge het duidelijk zijn dat, zelfs binnen de koloniale mogendheden van de negentiende en twintigste eeuw, Nederland hiermee een uitzondering vormde. Hoewel Engeland en Frankrijk aan het hoofd stonden van een koloniaal rijk dat vele malen groter was dan dat van Nederland, speelden de koloniën van deze landen een verhoudingsgewijs minder belangrijke rol. Dit geldt vooral voor de periode na de Eerste Wereldoorlog, net voor de Grote Depressie, toen koloniaal vermogen grofweg 150 procent van het nationale inkomen in Nederland representeerde en haast 270 procent als we daar het overige buitenslands vermogen bij optellen (Toussaint et al., 2022). Zelfs in het Ver-

enigd Koninkrijk – de koloniale mogendheid bij uitstek – bedroeg dit volgens de beschikbare schattingen nooit meer dan 200 procent van het nationale inkomen (Piketty en Zucman, 2014).

Convergentie na de Tweede Wereldoorlog

Na de Tweede Wereldoorlog stellen wij voor alle landen een opvallende daling vast in de verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen. Dit komt onder meer door het systeem van Bretton Woods, ingevoerd in 1944, dat een internationale kapitaalscontrole invoerde. Dit zette een rem op de groei van buitenlandse investeringen. Deze tendens werd verder versterkt door de toenemende dekolonisatie tussen 1950 en 1960. Ook de sterke stijging van het nationale inkomen droeg hieraan bij, aangezien een groei in de noemer vanzelf resulteert in een lagere verhouding privaat vermogen tot inkomen (zie voor een verdere bespreking van ‘noemereffecten’ Toussaint et al., 2022).

Toename in vermogen vanaf de jaren tachtig

Vanaf de jaren tachtig vindt er een markante toename in de verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen plaats. Met name de laatste twee decennia zijn gekenmerkt door een enorme toename in de verhouding, met een piek van 600 procent in 2019, het laatste jaar van onze studie. In Toussaint et al. (2022) gaan we ook nader in op deze recentere periode, en laten zien dat vooral de enorme stijging van pensioenrechten heeft bijgedragen aan de de verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen. In andere landen is er een vergelijkbare stijging zichtbaar, maar die wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de stijging van huizenprijzen. In Nederland speelt dit veel minder een rol, omdat Nederlandse huishoudens internationaal gezien een uniek grote hypotheekschuld hebben, en daardoor de huizen per saldo relatief weinig bijdragen aan de vermogensaanwas (Van der Valk et al., 2021; Toussaint et al., 2022).

Tot besluit

De de verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen in Nederland was en is internationaal gezien hoog. Nederland onderscheidt zich door zijn opvallend grillige verloop, met enerzijds een piek van rond 900 procent in 1880, en een laagtepunt rond de 300 procent in de periode tussen 1960 en 1975.

Een hoge verhouding van privaat vermogen tot nationaal inkomen en bijgevolg een ongelijke vermogensverdeling heeft verregaande economische en maatschappelijke gevolgen. Voorbeelden hiervan zijn een veranderde werking van het macro-economische beleid (zie voor een overzicht Toussaint (2022)), ongelijke politieke invloed en economische kansen (Scheve en Stasavage, 2017; Scanlon, 2018), en een langetermijnproces van maatschappelijke achteruitgang (Van Bavel, 2016). In een ander ESB-artikel bieden we meer inzicht in de ontwikkeling van vermogensongelijkheid op de lange termijn (De Vicq et al., 2022).

Dit artikel biedt ook nieuwe inzichten voor het debat over de rol van Nederland in voormalig Nederlands-Indië. Hoewel de mate waarin Indonesië werd geëxploiteerd wordt betwist (Van der Eng, 1998; Gordon, 2010; Buelens

en Frankema, 2016), lijkt het onweerlegbaar dat de Indische archipel in belangrijke mate bijdroeg aan de Nederlandse vermogensaanwas.

Literatuur

- Albers, T.N.H., C. Bartels en M. Schularick (2020) The distribution of wealth in Germany, 1895 to 2018. *EconTribute Report*. Te vinden op wiso.uni-koeln.de.
- Artola Blanco, M., L. Bauluz en C. Martínez-Toledano (2020) Wealth in Spain 1900–2017: A country of two lands. *The Economic Journal*, 131(633), 129–155.
- Bavel, B. van (2016) *The invisible hand? How market economies have emerged and declined since AD 500*. Oxford: Oxford University Press.
- Bavel, B. van, en E. Frankema (2017) Wealth inequality in the Netherlands, c. 1950–2015: The paradox of a Northern European welfare state. *TSEG – The Low Countries Journal of Social and Economic History*, 14(2), 29–62.
- Bavel, B. van, en W. Salverda (2014) Vermogensongelijkheid in Nederland. *ESB*, 99(4688), 392–395.
- Buelens, F. en E. Frankema (2016) Colonial adventures in tropical agriculture: New estimates of returns to investment in the Netherlands Indies, 1919–1938. *Cliometrica*, 10(2), 197–224.
- Eng, P. van der (1998) Exploring exploitation: The Netherlands and colonial Indonesia 1870–1940. *Revista de Historia Económica – Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 16(1), 291–321.
- Gordon, A. (2010) Netherlands East Indies: The large colonial surplus of Indonesia, 1878–1939. *Journal of Contemporary Asia*, 40(3), 425–443.
- Hart, M. 't, J. Jonker en J.L. van Zanden (1997) *A financial history of the Netherlands*. Cambridge, VK: Cambridge University Press.
- IBO Vermogensverdeling (2022) *Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling*. IBO-rapport, juli.
- NIOD (2022) *Onafhankelijkheid, dekolonisatie, geweld en oorlog in Indonesië, 1945–1950*. Artikel op www.niod.nl, 17 februari.
- Piketty, T. en G. Zucman (2014) Capital is back: Wealth-income ratios in rich countries 1700–2010. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 1255–1310.
- Salverda, W. (2015) *Vermogensongelijkheid op recordhoogte*. Artikel op www.mejudice.nl, 13 april.
- Salverda, W. en B. van Bavel (2017) CBS meet méér ongelijkheid, maar verkoopt het als minder. Artikel op www.mejudice.nl, 4 april.
- Scanlon, T.M. (2018) *Why does inequality matter?* Oxford: Oxford University Press.
- Scheve, K. en D. Stasavage (2017) Wealth inequality and democracy. *Annual Review of Political Science*, 20(1), 451–468.
- Toussaint, S. (2022) *Technisch rapport vermogensverdeling*. Achtergronddocument bij IBO Vermogensverdeling. Te vinden op www.tweedekamer.nl.
- Toussaint, S., B. van Bavel, W. Salverda en C. Teulings (2020) Nederlandse vermogens schever verdeeld dan gedacht. *ESB*, 105(4789), 438–441.
- Toussaint, S.J., A. de Vicq, M. Moatsos en T. van der Valk (2022) *Household wealth and its distribution in the Netherlands, 1854–2019*. WID.world Working Paper, 24 november. Te vinden op bibbase.org.
- Valk, T. van der, A. de Vicq en M. Moatsos (2021) Pensioensysteem zorgde voor flinke toename in huishoudvermogen na 1975. *ESB*, 106(4802), 456–459.
- Vicq, A. de, S. Toussaint, T. van der Valk en M. Moatsos (2022) De vermogensongelijkheid stijgt sinds de jaren tachtig. *ESB*, te verschijnen.
- ESB, 107(4816), pg.–pg.
- Waldenström, D. (2017) Wealth-income ratios in a small, developing economy: Sweden, 1810–2014. *The Journal of Economic History*, 77(1), 285–313.
- Wilterdink, N. (1984) *Vermogensverhoudingen in Nederland: Ontwikkelingen sinds de negentiende eeuw*. Amsterdam: Synopsis.
- Wilterdink, N. (2015) *Vermogensongelijkheid in Nederland: Ontwikkelingen sinds 1850*. [Herziene en uitgebreide druk van *Vermogensverhoudingen in Nederland*.] Amsterdam: Van Gennep.
- WRR (2014) *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*. WRR-verkenning, 28.
- Zucman, G. (2019) Global wealth inequality. *Annual Review of Economics*, 11(1), 109–138.

De vermogensongelijkheid stijgt sinds de jaren tachtig

Piketty laat zien dat de curve van de vermogensongelijkheid in veel ontwikkelde landen een U-vorm kent: de ongelijkheid daalt vanaf de negentiende eeuw, en neemt vanaf het eind van de twintigste eeuw weer toe. Met een nieuwe methode kan aangetoond worden dat dit ook in Nederland geldt.

IN HET KORT

- Het vermogensaandeel van de top 1-procent daalt vanaf de negentiende eeuw en neemt vanaf de jaren negentig weer toe.
- Tussen 2015 en 2019 is de vermogensongelijkheid in Nederland wel iets afgenomen, mogelijk vanwege de huizenprijstijging.

AMAURY DE VICQ

Postdoc aan de Rijksuniversiteit Groningen en de Paris School of Economics

SIMON TOUSSAINT

Promovendus aan de Universiteit Utrecht

TIM VAN DER VALK

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Financiën

MICHAIL MOATSOS

Universitair docent aan de Universiteit Maastricht

In figuur 1 brengen wij de vermogensongelijkheid tussen 1894 en 2019 in kaart aan de hand van het top 1-procentaandeel. Andere ongelijkheidsmaatstaven, zoals de Gini-coëfficiënt, zijn moeilijk te reconstrueren voor de gehele historische periode, omdat er daarvoor informatie over de gehele verdeling nodig is. Bovendien kent de Gini-coëfficiënt ernstige beperkingen voor variabelen die negatief kunnen zijn, zoals vermogen (IBO Vermogensverdeling, 2022; Toussaint, 2022).

Er zijn reeds eerder schattingen gemaakt van de vermogensverdeling, maar nog nooit voor deze gehele periode voor Nederland (Wilterdink, 1984; 2015; Salverda, 2019). We maken gebruik van getabelleerde vermogensbelastingaangiften, waarop we vervolgens de internationaal geldende ‘Gegeneraliseerde Pareto-interpolatie’ toepassen (Blanchet et al., 2021). De technische details en beperkingen van deze methode en bronnen worden toegelicht in Toussaint et al. (2022). In een parallel artikel in *ESB* geven wij een langetermijnperspectief wat betreft de omvang van het vermogen in Nederland tussen 1854 en 2019 en de rol van het koloniaal vermogen daarin (De Vicq et al., 2022).

De vermogensverdeling in Nederland verloopt volgens de U-curve die we kennen uit het werk van Piketty (2017). Op het einde van de negentiende eeuw was 55 procent van het vermogen in handen van de top 1-procent. Vanaf de Eerste Wereldoorlog neemt de ongelijkheid sterk af tot ‘slechts’ vijftien procent in de jaren zeventig. Sinds de jaren tachtig neemt de ongelijkheid weer toe, waardoor de top 1-procent in 2015 meer dan 35 procent van het private vermogen bezat. Het aantrekken van de woningmarkt na 2014 heeft misschien een rem gezet op deze ontwikkelingen. Tegelijkertijd lijkt dit een trend naar meer vermogensongelijkheid niet te kunnen keren (CBS, 2021).

Voor andere landen waarvoor deze data beschikbaar zijn, stellen wij vergelijkbare trends vast (Alvaredo et al., 2018; Piketty et al., 2018; Garbinti et al., 2021). In Frankrijk was het top 1-procentaandeel haast identiek aan dat van Nederland gedurende de gehele periode, met uitzondering van de laatste jaren. Het Verenigd Koninkrijk had een hogere vermogensongelijkheid tot aan de jaren negentig, maar ook hier lijkt de toename sindsdien minder sterk dan in Nederland. De VS heeft van deze vier landen de hoogste vermogensongelijkheid, al maakt Nederland sinds de jaren tachtig een inhaalslag.

Er zijn verschillende kanttekeningen te maken bij deze trends. De ramingen van de vermogensverdeling zijn sterk afhankelijk van de kwaliteit van onderliggende vermogensaangiften. Door onder andere de hogere vrijstellingen en de moeilijk te meten waarde van niet-beursgenoteerde bedrijven onderschatten de officiële cijfers de ongelijkheid vanaf de jaren zeventig (Wilterdink, 1984; Toussaint et al., 2020). Hoewel het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) enige progressie heeft geboekt in het naar waarde schatten van de activa die toebehoorden aan de niet-beursgenoteerde bedrijven, gebeurt het merendeel van deze schattingen nog steeds op basis van de boekwaarde van deze activa. Vermoedelijk leidt dit tot een aanzienlijke onderschatting van de cijfers voor topvermogens in analyses op basis van bestaande cijfers, waaronder de onze. Ook het meerekenen van vermogen in belastingparadijzen zou topvermogensaandelen flink doen toenemen (Leenders et al. 2022).

Aan de andere kant zou het incorporeren van pensioenaanspraken – helaas pas beschikbaar vanaf 2015, en dus niet opgenomen – de ongelijkheidscijfers waarschijnlijk drukken (Arts en Pouwels-Urlings, 2021). Hierbij geldt wel dat er nog steeds geen kapitalisatieprocedure bestaat die recht doet aan de werkelijke levensverwachtingen van huishoudens. In de huidige procedure worden pensioenaanspraken gekapitaliseerd met de gemiddelde levensverwachtingen per leeftijd en geslacht, terwijl er binnen de ‘leeftijd/geslacht’-cellen grote verschillen bestaan op basis van bijvoorbeeld opleidingsniveau (zie Toussaint (2022) voor een nadere discussie). Onze resultaten – en die van anderen – dienen dus voorzichtig te worden geïnterpreteerd.

Literatuur

Alvaredo, F., A.B. Atkinson en S. Morelli (2018) Top wealth shares in the UK over more than a century. *Journal of Public Economics*, 162, 26–47.

Arts, K. en N. Pouwels-Urlings (2020) *Pensioenvermogen en vermogensongelijkheid*. CBS Publicatie, 3 december.

Blanchet, T., J. Fournier en T. Piketty (2021) Generalized Pareto curves: Theory and applications. *The Review of Income and Wealth*, 68(1), 263–288.



CBS (2021) *Vermogensongelijkheid opnieuw gedaald*. CBS Bericht, 2 december.

Garbinti, B., J. Goupille-Lebret en T. Piketty (2021) Accounting for wealth-inequality dynamics: Methods, estimates, and simulations for France. *Journal of the European Economic Association*, 19(1), 620–663.

IBO Vermogensverdeling (2022) *Licht uit, spot aan: dde vermogensverdeling*., IBO-rapport, juli.

Leenders, W. et al. (2022) Offshore Tax Evasion and Wealth Inequality: Evidence from a Tax Amnesty in the Netherlands. *Journal of Public Economics*, forthcoming.

Piketty, T., E. Saez en G. Zucman (2018) Distributional national accounts: Methods and estimates for the United States. *The Quarterly Journal of Economics*, 133(2), 553–609.

Salverda, W. (2019) *Top Incomes, Income and Wealth Inequality in the Netherlands: The first 100 Years 1914-2014-what's next?* WID.world Working Paper, 2019/2.

Toussaint, S. (2022) *Technisch rapport vermogensverdeling*. Achtergronddocument bij IBO Vermogensverdeling. Te vinden op www.tweedekamer.nl.

Toussaint, S., B. van Bavel, W. Salverda en C. Teulings (2020) Nederlandse vermogens schever verdeeld dan gedacht. *ESB*, 105(4789), 438–441.

Toussaint, S.J., A. de Vicq, M. Moatsos en T. van der Valk (2022) *Household wealth and its distribution in the Netherlands, 1854–2019*. WID.world Working Paper, 24 november. Te vinden op bibbase.org.

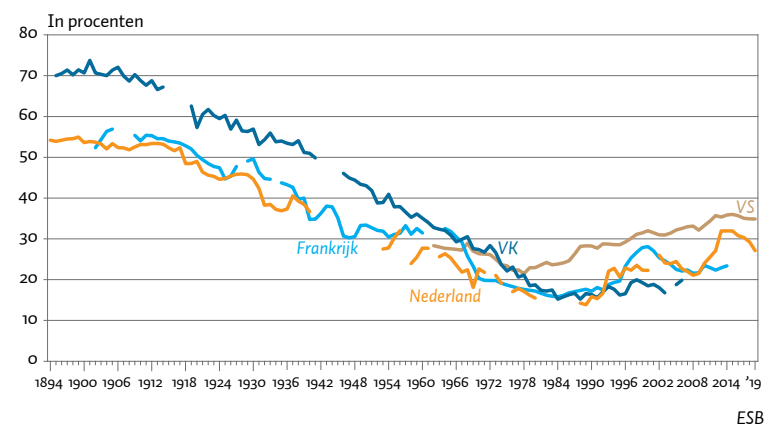
Piketty, T. (2017) *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press

Vicq, A. de, S. Toussaint, T. van der Valk en M. Moatsos (2022) *Kolonisatie van Nederlands-Indië droeg in belangrijke mate bij aan privaat vermogen*. Artikel te vinden op esb.nu.

Wilterdink, N. (1984) *Vermogensverhoudingen in Nederland: Ontwikkelingen sinds de negentiende eeuw*. Amsterdam: Synopsis.

Wilterdink, N. (2015) *Vermogensongelijkheid in Nederland: Ontwikkelingen sinds 1850*. [Herziene en uitgebreide druk van *Vermogensverhoudingen in Nederland*.] Amsterdam: Van Genneep.

Aandeel van totale vermogen in handen van de top een procent meest vermogende huishoudens FIGUUR 1



Inkomsten uit erfbelasting gedaald na mislukte poging om ontwijking te beperken

Terwijl in 2006 mocht worden verwacht dat de belastinginkomsten uit erfbelasting sterk zouden gaan stijgen, zijn deze het afgelopen decennium juist gedaald. Belangrijke oorzaak is een wetswijziging in 2009, die mede bedoeld was om ontwijking aan te pakken, maar die vooral de inkomsten heeft verlaagd.

IN HET KORT

- Door meer gebruik van verhoogde vrijstellingen is het onbelaste geërfde vermogen in 2020 opgelopen tot negen miljard euro.
- Voor het vermogen dat wel wordt belast gelden er lagere en minder progressieve tarieven.

MILAN VAN DENDEREN
Masterstudent aan de Universiteit van Amsterdam

MISHA VAN DENDEREN
Filosoof en marktanalist

Van Denderen (2006) rekende ruim vijftien jaar geleden voor dat de inkomsten uit erfbelasting aanzienlijk zouden gaan stijgen als gevolg van drie verwachte ontwikkelingen. Doordat er minder kinderen per overledene zijn, zouden de nalatenschappen vaker aan anderen dan kinderen worden nagelaten; en daarvoor gelden er hogere erfbelastingtarieven. Door stijgende vermogens zou de omvang van de nalatenschappen toenemen. En door een toename van het aantal overledenen zou ook het aantal nalatenschappen groter worden.

Deze drie ontwikkelingen hebben zich de afgelopen jaren inderdaad voorgedaan. In 2007 viel, volgens opgave van de Belastingdienst, 29,1 procent van de nalatenschappen toe aan derden; in 2020 was dit gestegen tot 37,9 procent. Volgens cijfers van het CBS steeg in dezelfde periode de gemiddelde nalatenschap van 102.900 naar 139.100 euro, en het aantal overledenen van 129.300 naar 167.900. Bijgevolg steeg de som van de nalatenschappen met 75,2 procent van 13,3 miljard naar 23,3 miljard.

Toch zijn de inkomsten uit de erfbelasting niet gestegen, maar gedaald. In 2007 waren de inkomsten uit erfbelasting voor de overheid 1,7 miljard euro. Gezien alleen al de 75,2 procent grotere som van de nalatenschappen, hadden de inkomsten in 2020 richting de 3 miljard moeten gaan. In de praktijk blijken inkomsten uit erfbelasting echter juist te zijn gedaald tot 1,5 miljard in 2020. Hoe kan dit?

Wetswijziging in 2009

De oorzaak van de gedaalde inkomsten uit erfbelasting is een wetswijziging uit 2009. Met die wijziging beoogde men

constructies voor belastingontwijking te bestrijden (Eerste Kamer, 2009). Daarmee beoogde men belastingontwijking via afgezonderd particulier vermogen (apv) – waarmee erfbelasting wordt ontweken door vermogen in een trust of stichting onder te brengen – te bestrijden (Eerste kamer, 2009). De verwachte opbrengsten werden gebruikt om de tarieven voor erfbelasting te verlagen, en de vrijstellingen te verhogen.

Figuur 1 geeft, voor de periode van 2007–2020, de ontwikkeling van het totale nagelaten vermogen, het verkregen vermogen uit erfenis volgens belastingaangiften, en de over deze aangiften verschuldigde erfbelasting. Het nagelaten vermogen is altijd hoger dan het aangegeven verkregen vermogen. Dat is ten dele het gevolg van vrijstellingen bij het betalen van erfbelasting. Voor een verkregen erfenis die binnen de vrijstelling valt, is namelijk aangifte niet verplicht.

Het wetswijzigingseffect is van 2009 op 2010 merkbaar. We zien het nagelaten vermogen stijgen, het verkregen vermogen uit erfenis vrijwel gelijk blijven, en de betaalde erfbelasting dalen. Opvallend is bovendien dat de erfbelasting door de wijziging minder progressief is geworden. De tarieven zijn gebaseerd op de relatie tot de overledene en op het verkregen bedrag. Vóór de wijziging waren er 28 tarieven, uiteenlopend van 5 tot 68 procent. Na de wijziging bleven er nog 6 tarieven over, variërend van 10 tot 40 procent. Tabel 1 toont het verschil in tarief van 2010 ten opzichte van 2009. De tarieven voor grote verkrijgingen (910.163 euro en hoger) zijn het meeste gedaald.

Verder valt op dat de tarieven voor anderen dan familie sterk gedaald zijn. Het verschil tussen verkrijgingen door familie of door anderen is daardoor kleiner geworden.

Naast een gemiddelde verlaging van de tarieven zijn ook de vrijstellingen per 2010 verhoogd. Voorheen konden kinderen bijvoorbeeld 10.000 euro onbelast erven, en dat werd met de wetswijziging opgetrokken naar 19.000 euro. Ook de bedrijfsopvolgingsregeling werd verruimd, hetgeen vooral ten goede kwam aan de één procent hoogste verkrijgingen (Frederik, 2019). In 2009 was zeventig procent van het nagelaten ondernemingsvermogen in het kader van deze regeling vrijgesteld – in 2010 werd dat geschat op ruim negentig procent.

Meer nagelaten vermogen, lagere opbrengst

Gezien de daling van de totaal betaalde erfbelasting kan er geconcludeerd worden dat het beperken van de ontwijkingen lang niet voldoende heeft opgeleverd om de belasting-

verlaging goed te maken. Van 2009 op 2010 steeg de som van het nagelaten vermogen met 14,7 procent (van 14,3 miljard naar 16,4 miljard). Door de wetswijziging daalde echter de belastingopbrengst uit erfenissen met 6,7 procent (van 1,5 miljard naar 1,4 miljard). Vanwege de gemiddeld lagere tarieven werd er over verkregen erfenissen minder belasting betaald. En bovendien hoefden door de hogere vrijstellingen minder erfgenamen aangifte te doen.

De hogere vrijstellingen verklaren waarom een groter deel van het totale nagelaten vermogen onbelast blijft. In 2009 was 16,3 procent onbelast (2,3 miljard van 14,3 miljard). In 2010, dus na de wetswijziging, steeg dat naar 23,2 procent (3,8 miljard van 16,4 miljard).

In de periode na 2010 is het aandeel onbelaste erfenissen nog verder gestegen, ofschoon de vrijstellingen niet meer noemenswaardig toegenomen zijn. Een belangrijke verklaring is de snelle stijging van het gebruik van de verruimde bedrijfsopvolgingsregeling. Deze regeling is van toepassing op het ondernemingsvermogen – en het aandeel daarvan in het nagelaten bezit steeg van 1,4 miljard in 2010 naar 3,6 miljard in 2020. Dat is een grotere stijging dan andere delen van het nagelaten bezit, wat doet vermoeden dat er sprake is van ontwijking.

Door de combinatie van hogere vrijstellingen, het toegenomen gebruik van de bedrijfsopvolgingsregeling en een mogelijk toegenomen ontwijking, steeg het percentage van het nagelaten vermogen dat onbelast blijft naar 38,6 procent in 2020. In dat jaar was 9,0 miljard van de 23,3 miljard aan nagelaten vermogen onbelast.

Het is overigens waarschijnlijk dat de omvang van de onbelaste nalatenschappen nog hoger is dan 9,0 miljard. Dat komt door het gebruik van de zogeheten ‘doorschuifregeling’ bij een aanmerkelijk belang in ondernemingen. Erfgenamen kunnen de erfbelasting daarmee langdurig, en in principe zelfs oneindig, uitstellen. Het aandeel van het aanmerkelijk belang in het totale vermogen van huishoudens steeg van 16,4 procent in 2010 naar 22,8 procent in 2020. Het aanmerkelijk belang wordt echter door het CBS niet meegenomen in de cijfers over het nagelaten vermogen, waardoor het ook niet in de genoemde 9,0 miljard verdisconteerd is.

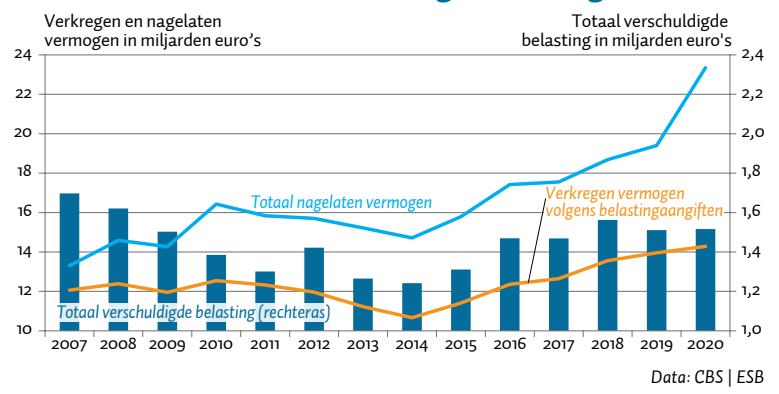
Bestrijding constructies weinig effectief

De nalatenschappen zijn wel flink gestegen sinds 2009, tot 23,3 miljard in 2020. Betekent dat dat de aanpak van constructies met afgezonderd particulier vermogen (apv) succesvol was, en er substantieel meer vermogen binnen de nalatenschap is komen te vallen? Nee. Een schatting van de fiscus was dat er in de drie jaar na de wetswijziging in totaal 650 miljoen euro mee was binnengehaald (Eerste Kamer, 2013) – specifiek over de apv’s zijn er geen cijfers voorhanden. Die 650 miljoen zou neerkomen op 216 miljoen per jaar. Dat had echter niet alleen op erfbelasting betrekking, maar ook op andere belastingen – en het betrof voor een onbekend deel ook nog belastingjaren van vóór de wetswijziging. Het effect van de aanpak van ontwijking van erfbelasting via apv’s is dus gering vergeleken met de gemiste opbrengsten.

De stijging van het nagelaten vermogen is niet veroorzaakt door effectiever bestrijding van constructies, maar door de stijging van het aantal overledenen vanwege de vergrijzing en door de toename van hun vermogen.

Erfenissen en erover verschuldigde belasting

FIGUUR 1



Wijziging tarieven erfbelasting per 1 januari 2010 in procentpunten

TABEL 1

Belaste verkrijging	Echtgenoot en kinderen	(Achter) kleinkinderen	Broers, zusters, overige verwanten in de rechte opgaande lijn	In overige gevallen
0–22.762	+5 (10)	+10 (18)	+4 (30)	-11 (30)
22.763–45.518	+2 (10)	+5,2 (18)	0 (30)	-15 (30)
45.519–91.025	-2 (10)	-1,2 (18)	-5 (30)	-20 (30)
91.026–117.999	-5 (10)	-6 (18)	-9 (30)	-24 (30)
118.000–182.041	+5 (20)	+12 (36)	+1 (40)	-14 (40)
182.042–364.072	+1 (20)	+5,6 (36)	-4 (40)	-19 (40)
364.073–910.162	-3 (20)	-0,8 (36)	-8 (40)	-23 (40)
≥ 910.163	-7 (20)	-7,2 (36)	-13 (40)	-28 (40)

Noot: Nieuwe tarieven (in procenten) tussen haakjes
Bron: Eerste Kamer (2009) | ESB

Conclusie

Met de wetswijziging van de erfbelasting in 2009 werden de vrijstellingen verhoogd, de bedrijfsopvolgingsregeling verruimd, en de tarieven verlaagd. Dit zou gecompenseerd worden door constructies te bemoeilijken, maar daar is weinig van terechtgekomen. De belastingopbrengsten zijn desondanks weinig gedaald omdat de totale nalatenschappen zijn gestegen. Die stijging had een flinke toename van de belastingopbrengsten kunnen opleveren, maar deze is door de wetswijziging niet gerealiseerd. In 2020 bleef er daarom 9,0 miljard aan nalatenschappen onbelast, en voor de nalatenschappen die wel werden belast, golden verlaagde tarieven.

Ten opzichte van 2007 – toen de erfbelasting 1,7 miljard opleverde – zijn de nalatenschappen met driekwart gestegen. Als de vrijstellingen, tarieven en ontwijkingen gelijk waren gebleven, dan zou de erfbelasting ook met driekwart zijn toegenomen. Bovendien valt er bij hogere erfenissen een minder groot deel in de vrijstelling. De erfbelasting had de overheid vanaf 2020 tenminste 3,0 miljard kunnen opleveren – dus het dubbele van de feitelijke 1,5 miljard.

Literatuur

Denderen, M. van (2006) Successierechten dekken groot deel kosten vergrijzing. ESB, 91(4494), 466–469.
Eerste Kamer (2009) Wijziging van de Successiewet 1956 en enige andere belastingwetten, 31.930, A.
Eerste Kamer (2013) Brief inzake evaluatie wettelijk systeem voor afgezonderde particuliere vermogens (apv's), 31.930.
Frederik, J. (2019) Hoe een goedbedoelde belastingregel voor de bakker op de hoek een goudmijn voor de allerrijksten werd. Artikel op decorrespondent.nl, 26 november.

Pak belastingconstructies aan via groot onderhoud van huidig belastingstelsel

Het in juli gepubliceerde ambtelijke rapport over de vermogensverdeling toont enkele opmerkelijke belastingconstructies die door ons belastingstelsel mogelijk worden gemaakt. Dat stelsel kan op korte termijn worden gerepareerd door tarieven, grondslagen en boxen in evenwicht te brengen. Daarvoor hoeven we niet te wachten op een – eveneens noodzakelijk – nieuw stelsel.

IN HET KORT

- Het belastingstelsel faciliteert opmerkelijke belastingconstructies, die met name lonen voor de meest vermogende mensen.
- Het kabinet neemt een aantal belangrijke aanbevelingen uit het rapport over, maar er valt nog meer winst te behalen.
- Ingrijpen op de korte termijn en nadenken over de fundamenten van ons stelsel op de lange termijn sluiten elkaar niet uit.

ARIEKE REIDING

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Financiën (MinFin)

JOLANDA TIMMERMAN

Beleidsmedewerker bij MinFin

RENS NISSEN

Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek bij MinFin

“Waren het bestaande stelsel voortdurend aan het repareren, maar het hielp niet meer.” Met onder andere deze quote uit de *NRC* van 14 september 1999 luidde staatssecretaris Vermeend de nieuwe Belastingwet in. De oude Belastingwet uit 1964 was inmiddels zo uitgehold door de vele fiscale ontwijkingsconstructies, dat er een nieuw belastingstelsel nodig was. En het resultaat daarvan? Zie de Wet inkomstenbelasting 2001 (IB 2001). Het doel van dit nieuwe belastingstelsel was een rechtvaardiger belastingstelsel waarin de belastingdruk eerlijker verdeeld was en de fiscale ontwijkingsconstructies werden teruggedrongen.

Kritiek op het belastingstelsel is er altijd geweest sinds de invoering van de Wet inkomstenbelasting in 2001. Sterker nog, in 2001 werd al gezegd dat men meteen na invoering verder zou moeten gaan met de aanpassingen binnen het nieuwe belastingstelsel. Men moest niet stil komen te staan, en men zou de fiscale ontwijkingsmogelijkheden te allen tijde moeten repareren. Vanaf 2009 zijn er opeenvolgende ministers en staatssecretarissen geweest die externe commissies dan wel ambtelijke onderzoeken hebben ingesteld wat betreft de mogelijke fundamentele aanpassingen van het belastingstelsel (kader 1). Desondanks zijn de fundamenten van het stelsel uit 2001 tot nu toe onveranderd gebleven, terwijl we toch in een totaal andere wereld leven.

Dat het stelsel nauwelijks is aangepast, is problematisch, zo laat het op 8 juli gepubliceerde rapport *Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling* van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) zien (IBO, 2022). Dit rapport bevat een feitelijke analyse van de Nederlandse vermogensverdeling en van de rol van het beleid daarbij, inclusief de beleidsrichtingen. De rol van het beleid, en met name die van het belastingstelsel, geeft inderdaad stof tot nadenken. Deze toont aan dat het huidige belastingstelsel de verschillen tussen de Nederlandse huishoudens vergroot. Een conclusie die past bij de eerdere onderzoeken die op onevenwichtigheden in ons belastingstelsel wijzen, waaronder de publicaties *Ongelijkheid en herverdeling in Nederland* van het CPB (2022) en *Ontwerp voor een beter belastingstelsel* van Cnossen en Jacobs (2019). Het IBO laat beschrijvend en grafisch zien dat het huidige belastingstelsel onevenwichtig is vanwege de verschillende boxen, diverse tarieven en grondslagen, en fiscale regelingen voor diverse typen van werkenden, vermogensoverdrachten en voor de uiteenlopende vermogensvormen.

Dit IBO beschrijft ook de huidige onevenwichtigheden in het belastingstelsel, en welke opmerkelijke belastingconstructies die met zich meebrengen. Deze neveneffecten worden ook geïllustreerd aan de hand van constructies die experts van de Belastingdienst in hun dagelijkse praktijk voorbij zien komen. De lijst met belastingconstructies laat concreet en tastbaar zien waar de verschillen in tarieven, grondslagen, aftrekposten, vrijstellingen en andere onevenwichtigheden in het huidige stelsel toe leiden: namelijk de vele mogelijkheden tot belastingconstructies om het betalen van belasting te reduceren.

Het is voor het eerst sinds de invoering van het belastingstelsel in 2001, dat er in een overheidsrapport getoond wordt wat er in de dagelijkse fiscale praktijk gebeurt. Namelijk dat er, 21 jaar na de invoering van de IB 2001, weer – evenals toen – talloze artikelen geschreven zouden kunnen worden over de vele fiscale ontwijkingsmogelijkheden die ons belastingstelsel biedt.

In dit artikel bespreken we de bevindingen uit het IBO en de implicaties voor het belastingbeleid: er kunnen op de korte termijn extra stappen worden gezet.

Belastingconstructies

Allereerst is het goed om te definiëren wat we verstaan onder ‘belastingconstructies’, omdat er daarover wellicht



misverstanden kunnen ontstaan. Het gaat bij opmerkelijke belastingconstructies om het zodanig structureren, omvormen dan wel schuiven met transacties, inkomen, winst en vermogen opdat er zo min mogelijk belasting wordt betaald. Er wordt gebruikgemaakt van de verschillen in tarieven en grondslagen en vrijstellingen, dan wel van aftrekposten. Dit gebruik staat op gespannen voet met wat er met de wetgeving bij invoering is beoogd, of wat in de geest van de wet is. Nota bene, het gaat hier om constructies die dus volgens de letter van de wet mogelijk zijn en mogen, maar waarbij de vraag gesteld kan worden of deze maatschappelijk wel wenselijk zijn.

Het doel van de lijst met opmerkelijke belastingconstructies in het IBO-rapport is om inzicht te geven in de mogelijkheden die ons huidige belastingstelsel biedt, en om de maatschappelijke wenselijkheid daarvan ter discussie stellen. Daarbij komt dan automatisch de vraag op of dit ook is hoe de wet, de regelingen en het stelsel ooit bedoeld waren. Dit alles onder het motto 'niet alles wat mag, moet je ook doen'.

De opmerkelijke belastingconstructies komen voort uit verschillende typen van onevenwichtigheden binnen het huidige belastingstelsel. Grofweg zijn er in deze lijst drie categorieën te onderscheiden: ten eerste constructies die het gevolg zijn van het verschillend belasten van inkomen uit arbeid versus inkomen uit vermogen; ten tweede constructies die het gevolg zijn van het verschillend belasten van verschillende vermogensvormen; en ten derde constructies die het gevolg zijn van arbitrage in het oerwoud van fis-

Voorstellen om het belastingstelsel aan te passen **KADER 1**

De afgelopen jaren zijn er diverse commissies geweest die hebben nagedacht over fundamentele aanpassingen in het belastingstelsel. Zo kwam in het voorjaar van 2010 de Commissie-Van Weeghel met een eerste visie op de "continuïteit en vernieuwing" van het belastingstelsel uit 2001 (Studiecommissie Belastingstelsel, 2010). De opvolger van Van Weeghel, de Commissie-Van Dijkhuizen, kwam in juni 2013 met haar rapport (Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2013). Hierin wijst Van Dijkhuizen expliciet op de verschillende behandeling van kapitaal en arbeid, en op de onevenwichtigheid in de boxen van IB

2001. Er was een vereenvoudiging van het stelsel nodig, en de complexiteit en groei van fiscale ontwikkelingsconstructies moest tegengegaan en gerepareerd worden. Na het verschijnen van het rapport in 2013 zou men serieus kunnen kijken naar een belastingherziening, maar op een lastenverlichting van vijf miljard na, kwam deze herziening er niet.

Vervolgens verscheen in 2020 de ambtelijke studie *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, met een uitgebreide analyse van ons gehele belastingstelsel en meer dan 300 pagina's aan beleidsopties voor een evenwichtiger stelsel (MinFin, 2020).

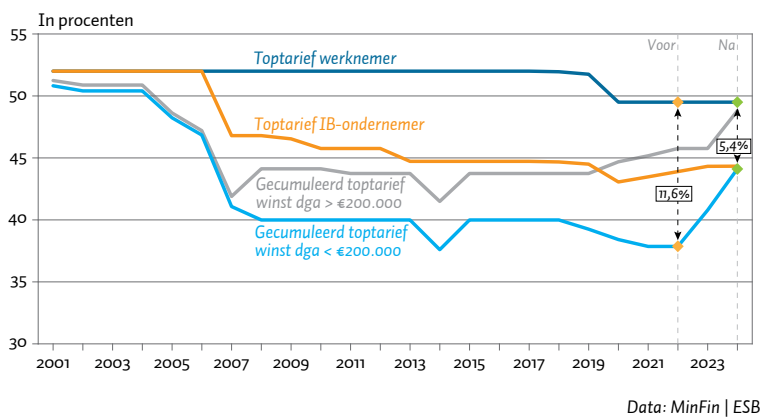
cale regelingen met betrekking tot het belasten van arbeid en vermogen. Kader 2 laat voor alle drie de categorieën een constructie zien, zoals die ook in het rapport is opgenomen.

Stelsel vraagt permanent om onderhoud

Het is duidelijk dat veel van de in beeld gebrachte constructies niet het doel waren van het oorspronkelijk ingezette beleid. Zo laat het voorbeeld van de eigen anbi zien dat de periodieke giftenaftrek wordt gebruikt om, via eigen opgezette goede doelen, de inkomstenbelasting tot nul euro te reduceren. Was dat voorzien, of was dat de bedoeling van de wet? En zelfs als het antwoord daarop 'ja' is, is het dan een wenselijke uitkomst?

Marginale toptarieven na Belastingplan 2023

FIGUUR 1



Data: MinFin | ESB

Drie voorbeelden van belastingconstructies

KADER 2

‘De Fundamakeover’

Bezit van vastgoed (anders dan de eigen woning) kan vallen in box 1 (inkomen uit arbeid) of box 3 (inkomen uit vermogen), afhankelijk van de fiscale duiding van feiten en omstandigheden. Zo wordt het inkomen uit vastgoed in box 3 belast als vastgoed dat als belegging wordt gezien. Vastgoed wordt aan box 1 toegerekend, als er geen sprake meer is van beleggen, maar van activiteiten die het normaal vermogensbeheer te boven gaan. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een intensieve handel in vastgoed, waarbij iemand actief vastgoed opkoopt, snel renoveert en met veel winst weer verkoopt, de zogenaamde ‘fundamakeovers’ in de praktijk. De vraag is: verricht je dan arbeid (box 1), of beleg je in vastgoed (box 3)?

Omdat de toerekening aan hetzij box 1 hetzij box 3 wordt bepaald door omstandigheden, is deze vraag niet altijd zwart-wit te beantwoorden, en het toezicht hierop is intensief. Door de grote verschillen in fiscale behandeling tussen box 1 (ten minste 37,07 procent) en box 3 (forfaitair rendement tegen 31 procent) kan er veel voordeel behaald worden door vastgoed op bepaalde momenten in box 1 dan wel box 3 aan te houden.

‘De spaar-bv’

Vermogen wordt in box 2 geheel anders belast dan in box 3. In box 2 wordt het werkelijk behaalde rendement belast tegen 26,9 procent. In box 3 wordt een forfaitair rendement op het vermogen belast tegen 31 procent. Door deze verschillen kunnen huishoudens hun vermogen geheel of gedeeltelijk naar keuze onderbrengen in box 2 of box 3.

Door middel van het oprichten van een zogenaamde ‘spaar-bv’ in box 2 kan men het geld van een privé-spaarrekening (box 3) naar een bv brengen (box 2). Door de grote fiscale verschillen tussen de boxen kan men hier veel voordeel uit halen. Dividendbelasting hoeft pas te worden betaald bij uitkering. Onbelast geld gebruiken uit de bv kan door te lenen van de eigen bv (een van de vele fiscale regelingen): het spaargeld staat op die manier volledig ter beschikking aan de belastingplichtige. Daarnaast telt het vermogen in box 2 ook niet mee via de verschillende vermogens- toetsen en de vermogensinkomensbijtellingen van verschillende regelingen – dus ook op die manier kan verplaatsing van vermogen nog extra voordeel opleveren.

Giftenaftrek via eigen anbi

Onder bepaalde voorwaarden kun je een gift aan een anbi aftrekken voor de inkomstenbelasting. Je kunt ook zelf een anbi oprichten om vervolgens aandelen of bezittingen aan deze anbi te schenken. Deze schenking kun je aftrekken van de inkomstenbelasting.

De cijfers laten zien dat het gebruik van de giftenaftrek zeer scheef verdeeld is: 40 procent van het budgettaire beslag van de giftenaftrek wordt gebruikt door personen met meer dan 25 miljoen euro vermogen. Ook zien we dat er in de groep huishoudens met meer dan 25 miljoen euro vermogen in 2017 bij minimaal 94 procent sprake was van een gift aan een eigen opgerichte anbi. En bij 88 van de 100 grootste giftenaftrekposten leidt de giftenaftrek zelfs tot een inkomstenbelasting van 0 euro.

doelmatigheid en doeltreffendheid toetsen, noodzakelijk zijn. Zo laat het voorbeeld van de giftenaftrek in combinatie met de eigen anbi zien dat de fiscale regelingen die zijn ingevoerd om een maatschappelijk gewenst doel te bereiken, ook (indirect) gebruikt kunnen worden met een ander doel voor ogen – of, zo men wil, misbruikt kunnen worden. Fiscale regelingen, zoals de (periodieke) giftenaftrek, vergen dus in ieder geval onderhoud.

Ten tweede leert het IBO-rapport ook dat er bij het maken en evalueren van beleid naar signalen vanuit de uitvoering moet worden geluisterd, en dat we signalen moeten monitoren: ‘meten is weten’. De Belastingdienst heeft als geen ander zicht op de uitvoering van belastingwetten in de praktijk. Het belang van een goede samenwerking tussen de uitvoering en het beleid krijgt terecht veel aandacht de afgelopen jaren en het is belangrijk dat er veel tijd in die samenwerking wordt geïnvesteerd. Het inventariseren en uitwerken van deze constructies is een goed – en concreet – voorbeeld van de ‘praktische’ samenwerking tussen beleid en uitvoering. Door naar de praktijk te kijken en te luisteren, en daarbij de juiste beleidsinformatie boven tafel proberen te krijgen, kunnen de gaten in het belastingstelsel blootgelegd worden.

Een groot gemis blijft overigens dat het lastig is om signalen vanuit de praktijk via harde cijfers te koppelen aan beleidsinformatie. In aangifteformulieren is het niet altijd verplicht om te vermelden in welke mate er gebruik wordt gemaakt van vrijstellingen. Dit om redenen van beperking van administratieve lasten en uitvoeringskosten. Echter, door het ontbreken van aangiftegegevens kan het gebruik van vrijstellingen en andere fiscale regelingen niet altijd even goed worden gemonitord en geëvalueerd. Hierdoor zijn er ook geen aantallen en euro’s op de signalen vanuit de praktijk te plakken, en blijft een en ander per definitie onderbelicht.

Tot slot hebben we gezien hoe belangrijk het is om integraal te bekijken hoe beleid op verschillende terreinen uitpakt binnen ons belastingstelsel. Ook dit is een aspect van ‘meten is weten’. Zo was het zogenaamde ‘globale evenwicht’ tussen verschillende typen werkenden (werknemers, ondernemers, en directeuren-groootaandeelhouders van een bv) een belangrijk uitgangspunt van de Wet inkomstenbelasting 2001, opdat er zo min mogelijk arbitragemogelijkheden zullen zijn. Sindsdien hebben opeenvolgende kabinetten dat uitgangspunt al snel verlaten, zoals te zien is in figuur 1.

De vennootschapsbelasting (vpb) speelt een grote rol bij het verlies van het evenwicht. Met het oog op internationale belastingconcurrentie zijn de vpb-tarieven na 2001 sterk verlaagd, en is de mkb-winstvrijstelling geïntroduceerd. Lange tijd werd daarbij de rol van het aparte, lage vpb-tarief onderbelicht. Ook economen hadden hier al die tijd geen aandacht voor. In onder andere het *ESB*-artikel ‘Het opstarttarief in de vennootschapsbelasting verdient meer aandacht’ (Badir et al., 2021) is de rol van het lage vpb-tarief in de onevenwichtige belastingheffing vanuit verschillende invalshoeken geanalyseerd. In aanvulling op deze analyse laten enkele casussen uit het IBO-rapport *Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling* helder zien welke gevolgen de steeds lagere vpb-tarieven en de toename van het verschil in het algemene en lage vpb-tarief in de praktijk hebben. Op

Wij stellen vast dat onderhoud van het belastingstelsel noodzakelijk is, en halen uit de lijst met belastingconstructies in ieder geval drie inzichten/lessen die nodig zijn om het huidige belastingstelsel te repareren en te onderhouden.

Ten eerste laat de lijst met belastingconstructies zien dat de periodieke evaluaties van fiscale regelingen die op

die manier wordt het ook voor beleidsmakers visueel duidelijk wat de consequenties van beleidskeuzes zijn.

Samengevat hebben we (nogmaals) geleerd dat een belastingstelsel onderhoud vraagt. Zie het als een antieke fiets, een oude Gazelle. Je kunt heel lang fietsen op die oude Gazelle als je er maar voor zorgt dat je deze goed onderhoudt en hem regelmatig naar de fietsmaker brengt. Vele commissies en rapporten hebben onderdelen aangedragen om de oude Gazelle te kunnen onderhouden, maar deze fiets is tot dusver niet echt gerepareerd. Als er onderhoudskeuzes worden uitgesteld, terwijl de Gazelle luid en duidelijk rammelt, dan is de fiets op een gegeven moment toch aan vervanging toe. Sterker nog, door geen onderhoud te plegen, maar wel meer toeters en bellen toe te voegen aan een rammelende fiets, krijg je een fiets die nóg sneller sleets wordt. En als we naar ons belastingstelsel kijken, dan moeten we concluderen dat we sinds 2001 het stelsel niet goed hebben onderhouden.

Onderhoud op korte termijn

De lijst met belastingconstructies geeft heel concreet en transparant inzicht in ons rammelende belastingstelsel. Om die onevenwichtigheden aan te pakken, beveelt het IBO aan om jaarlijks een lijst te presenteren met belastingconstructies en het belastingstelsel te repareren met de onderdelen die beschikbaar zijn.

Het goede nieuws is dat het kabinet in de kabinetsreactie op het IBO-rapport heeft aangekondigd om op beide punten actie te ondernemen. Er zal jaarlijks een lijst met belastingconstructies gepubliceerd worden. Daarnaast is er in het Belastingplan 2023 een eerste stap gezet voor het onderhoud van het belastingstelsel door onevenwichtigheden aan te pakken: het lage vpb-tarief wordt verhoogd en de schijfgrens waarop dat tarief van toepassing is verlaagd. Als gevolg van dit plan nemen de onevenwichtigheden af (figuur 1). Ook is er een budgettaire taakstelling in de begroting gezet voor belastingconstructies van 550 miljoen euro structureel. Recent heeft het Ministerie van Financiën hiertoe een project opgestart.

Maar er valt op korte termijn nog meer winst te behalen. In het IBO-rapport zijn er concrete pakketten uitgewerkt met verschillende beleidsrichtingen die meer balans brengen in het belasten van inkomen uit arbeid en inkomen uit vermogen, het gelijker behandelen van de onevenwichtigheden in het belasten van de verschillende vermogensbestanddelen en het aanpakken van de verschillende vermogensoverdrachten. Deze pakketten zijn budgettair neutraal uitgewerkt, waarbij het terugsluizen bedoeld is om het inkomen uit arbeid voor huishoudens in het algemeen lager te belasten. Het resultaat is een doelmatiger belastingstelsel waarbij arbeid meer loont, de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen, en waarbij fiscale ontwijkingsmogelijkheden worden teruggedrongen. De fietsonderdelen liggen klaar, maar worden nog niet gemonteerd. Laat de fietsmaker zijn gang maar gaan!

Niet wachten op een nieuw stelsel

Op korte termijn is er dus veel winst te behalen. Daarnaast is het duidelijk dat elk belastingstelsel altijd aan onderhoud onderhevig blijft. Elk belastingstelsel worstelt met de druk

op het ontstaan van nieuwe regelingen, uitzonderingen, grondslagversmallingen en tariefsverlagingen. Door de tijd heen begint het systeem daarom steeds meer te rammelen, en om die reden is het belangrijk om één keer in de zoveel tijd de fundamentele uitgangspunten van het stelsel te heroverwegen. Inmiddels is in Nederland die laatste fundamentele heroverweging al van 21 jaar geleden.

Moeten we dan maar 'gewoon' naar een nieuw stelsel toe, en voorlopig doorfietsen op die rammelende fiets? Dat is geen 'of/of'-antwoord, maar een 'en/en'-antwoord. Je moet die oude Gazelle blijven onderhouden, maar hoe goed je dat ook doet, er komt onherroepelijk een moment dat je toch een nieuwe moet kopen. Daarbij is een nieuw belastingstelsel niet iets dat er van vandaag op morgen is. Dat vraagt grote afwegingen over wat voor belastingstelsel we willen, en bovenal heel veel uitwerking van hoe dit dan concreet functioneert. Het uitwerken van dat nieuwe stelsel kan dus niet vroeg genoeg beginnen, maar het ontslaat ons niet van de plicht om ook het stelsel op de korte termijn te onderhouden.

Literatuur

Badir, M., J. Timmerman en L. van Hoorn (2021) *Het opstaptarief in de vennootschapsbelasting verdient meer aandacht*. ESB, 106(4800), 380–383.

Cnossen, S. en B. Jacobs (red.) (2019) *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013) *Naar een activerender belastingstelsel: Eindrapport*, juni. Te vinden op www.parlementairemonitor.nl.

CPB (2022) *Ongelijkheid en herverdeling*. CPB Policy Brief, maart.

IBO (2022) *Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling*. Interdepartementaal beleidsonderzoek Vermogensverdeling. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.

MinFin (2020) *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Te vinden op www.rijksfinancien.nl.

NRC (1999) 'Tarieven blaffen wel, maar ze bijten niet': Vraaggesprek met staatssecretaris Willem Vermeend (Financiën). NRC, 15 september.

Studiecommissie Belastingstelsel (2010) *Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel*. Rapport te vinden op www.parlementairemonitor.nl.

Strijd tegen verborgen vermogens boekt voorzichtige vooruitgang

Wereldwijd worden er in belastingparadijzen biljoenen euro's verborgen, waarvan naar schatting zo'n 60 miljard grotendeels aan de rijkste tien procent Nederlandse huishoudens toebehoort. Hoe worden deze vermogens verborgen, en welke stappen worden er ondernomen om dit tegen te gaan?

IN HET KORT

- De rijkste tien procent Nederlandse huishoudens hebben aanzienlijke vermogens verstopt in belastingparadijzen.
- Internationale informatie-uitwisseling en internationale druk lijken tot minder vermogen in belastingparadijzen te leiden.
- Hoewel nieuwe ontduikingsstrategieën ontwikkeld worden, hebben politici diverse beleidsopties om dit tegen te gaan.

WOUTER LEENDERS

Promovendus aan
UC Berkeley

ARJAN LEJOUR

Hoogleraar aan
Tilburg University

Volgens schattingen van Gabriel Zucman (2013) bevindt acht procent van het wereldwijde financiële vermogen zich in belastingparadijzen. In 2007 gaat dat om een bedrag van 5,9 biljoen dollar. Een astronomisch bedrag, zo ongeveer zes procent van het wereldwijde bruto binnenlands product. Alstadsæter et al. (2018) schatten dat Nederlandse huishoudens in 2015 meer dan 60 miljard dollar in belastingparadijzen verborgen. Uit internationaal onderzoek blijkt dat dit soort 'offshore'-vermogen voornamelijk toebehoort aan de tien procent rijkste huishoudens (Alstadsæter et al., 2019; Londoño-Vélez en Ávila-Mahecha, 2021).

Belastingparadijzen hebben een lange geschiedenis die in sommige gevallen teruggaat tot de laat negentiende eeuw, zoals beschreven door Palan et al. (2009) en Ogle (2017). Belastingparadijzen komen evenwel pas echt tot bloei als gevolg van de niet eerder vertoonde belastingverhogingen die gepaard gingen met de Eerste Wereldoorlog. Die belastingverhogingen zijn relatief gering in de neutrale landen Zwitserland en Nederland, die ook allebei aan hun bankgeheim vasthouden. Dit heeft als gevolg dat Zwitserland en Nederland tijdens het interbellum uitgroeiden tot belangrijke bestemmingen van de Franse en Duitse kapitaalvlucht (Farquet, 2019). Zwitserland bouwde zijn status als belastingparadijs voor vermogende individuen verder uit na de Tweede Wereldoorlog, terwijl Nederland

zijn belastingstelsel inrichtte op het aantrekken van multinationale ondernemingen. Nederland en Zwitserland zijn slechts twee van de ruim veertig landen die zich op verschillende manieren, hetzij als 'doorsluisland', hetzij als eindbestemming van winst en vermogen, in de twintigste eeuw als belastingparadijzen zijn gaan gedragen (Laffitte, 2022).

Een belangrijke en evidente reden om vermogen in belastingparadijzen te stallen, is om te voorkomen dat er belasting over geheven wordt. Vermogen mag in belastingparadijzen worden aangehouden, maar het hoort wel aangegeven te worden bij de belastingdienst in het land waar het vermogende huishouden woont. Als het vermogen niet aangegeven wordt, is er sprake van belastingontduiking. De motieven om gebruik te maken van belastingparadijzen zijn echter breder dan belastingontduiking, en variëren van het willen verbergen van vermogen voor een echtgenoot/echtgenote of schuldeiser, het witwassen van heimelijk verkregen vermogen, het omzeilen van financiële regelgeving tot het ontwijken van internationale sancties (Unger en Van der Linde, 2013). Zoals de socioloog Brooke Harrington (2021) vorig jaar naar aanleiding van het verschijnen van de Pandora Papers schreef: "*Offshore accounts aren't for evading taxes. They're for evading laws altogether.*" Waarbij belastingwetten dan slechts één (prominent) voorbeeld zijn. Dit artikel bespreekt hoe deze vermogens worden verborgen en welke stappen er worden ondernomen om dit tegen te gaan.

Verborgen vermogens en inkeerregelingen

Overheden en belastingdiensten proberen het verborgen vermogen op te sporen, en wel om twee redenen. Ten eerste is er een direct belang om belastingontduiking en het heimelijk verwerven van vermogen te ontmoedigen. Daarnaast is er een indirect belang, want wanneer belastingontduiking wijdverspreid is, kan deze de belastingmoraal van alle belastingplichtigen aantasten.

Als belastingdiensten verborgen vermogen ontdekken, moeten huishoudens behalve achterstallige belasting ook vaak een boete betalen. In theorie kan die boete in Nederland oplopen tot wel 300 procent van de ontdoken belasting – hoewel er, afhankelijk van de medewerking van de belastingontduiker, in de meeste gevallen een lager boetepercentage wordt gehanteerd. In sommige gevallen kan belastingontduiking zelfs leiden tot strafvervolgning, bijvoorbeeld als huishoudens proberen de belastingdienst tegen te werken na de ontdekking van het vermogen.



Het is voor de belastingdienst een stuk eenvoudiger als huishoudens zelf besluiten hun eerder verborgen vermogen aan te geven. Daarvoor is er een zogenaamde 'inkeerregeling', die in Nederland al bestaat sinds de Wet inkomstenbelasting van 1914 (Feenstra en Perdaems, 2017). Veel landen hebben dergelijke regelingen recenter ingevoerd op aanraden van de OESO (2000; 2010; 2015). Deze regelingen kennen vaak een lager boetepercentage en sluiten strafvervolgung uit. Het boetepercentage in de Nederlandse inkeerregeling is, tussen 1998 en 2009 en opnieuw tussen september 2013 en juni 2014, zelfs verlaagd tot 0 procent. Per 1 januari 2018 is er een einde gekomen aan het bij inkeer uitsluiten van strafrechtelijke vervolging.

Nederlandse belastingontduikers

In totaal gaven deze huishoudens meer dan twaalf miljard euro aan verborgen vermogen aan, gemiddeld meer dan 430.000 euro per huishouden. Dit blijkt uit een analyse van de meer dan 27.000 huishoudens die tussen 2002 en 2018 gebruikmaakten van de Nederlandse inkeerregeling (Leenders et al., 2023). Het merendeel van het verborgen vermogen behoorde in 2007 toe aan de top tien-procent rijkste huishoudens, met een minimaal vermogen van 400.000 euro. In tegenstelling tot eerder onderzoek in Scandinavië (Alstadsæter et al., 2019) en Colombia (Londoño-Vélez en Ávila-Mahecha, 2021), is in Nederland de onderste 9,9 procent van de top tien-procent verantwoordelijk voor de bulk van de ontduiking, de 'matig rijke' huishoudens in plaats van de 'superrijken' (Leenders et al., 2023). Er zijn

meerdere, elkaar niet uitsluitende verklaringen voor de relatieve lage ontduiking van de 'superrijken'.

Een mogelijke verklaring voor de hoge graad van belastingontduiking door de Nederlandse 'matig rijke' huishoudens met een vermogen tussen 400.000 en 6 miljoen euro is dat het ontduiken van belastingen jarenlang tamelijk makkelijk was vergeleken met 'matig rijke' huishoudens in andere landen. Dat valt af te leiden uit het feit dat Belgische en Duitse banken vanaf de jaren tachtig geregeld adverteerden in regionale en nationale dagbladen. Voor wie zijn vermogen trachtte te verbergen, volstond er een korte autorit naar een Belgisch grensdorp of een vlug bankbezoek tijdens de jaarlijkse wintersport.

Een andere verklaring voor hogere belastingontwijking door 'matig rijken' ligt in de complexiteit van de ontduikingsstructuren die een deel van de superrijken heeft opgezet en die buiten het bereik zijn van 'matig rijke' huishoudens. Bij het ingekeerde vermogen valt op dat er met name aan de top vaak gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld Liechtensteinse *Anstalten*, *Stiftungen* en *family trusts*, in plaats van een eenvoudige buitenlandse bankrekening. Het is voor belastingdiensten niet altijd makkelijk om de uiteindelijke belanghebbenden van dit soort structuren te achterhalen, waardoor we mogelijk een deel van de belastingontduiking door de superrijken missen.

Daarnaast hangt het individuele profijt van belastingontduiking af van de heersende belastingdruk. Nederland kent een lage belastingdruk op vermogen, vergeleken met de Scandinavische landen – vooral aan de top van de ver-

mogensverdeling waar het vermogen grotendeels bestaat uit aanmerkelijk belang (Bruil et al., 2022; Jacobs, 2019; Rijksoverheid, 2022). De mogelijkheid om legaal weinig belasting te betalen, vermindert de prikkel voor de ‘superrijken’ om over de grens illegale manieren te zoeken om de belastingdruk te verlagen.

Ten slotte bestaat er een radicaal alternatief voor het ontduiken van Nederlandse belastingwetten, namelijk het emigreren naar een land met fiscaal gunstigere regelgeving. In de klassieker *Betalen is voor de dommen* (1979) schrijft hoogleraar Flip de Kam al over een “kleine kolonie vermogende Nederlanders” die zijn “neergestreden aan de schilderachtige oevers van het Meer van Genève”. Wanneer we kijken naar het migratiegedrag van de Nederlandse bevolking tussen 2007 en 2021, dan vinden we de hoogste emigratiegraden aan de bovenkant van de vermogensverdeling, waarbij België, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk de belangrijkste bestemmingen zijn.

Informatie-uitwisseling sorteert effect

Er wordt tegenwoordig veel vaker internationaal informatie uitgewisseld tussen belastingdiensten. Bankgeheimen zoals in Luxemburg, Oostenrijk en Zwitserland zijn voor een belangrijk deel ontmanteld, vooral vanwege de internationale druk van de Verenigde Staten en de Europese Unie. Het gaat hierbij om automatische gegevensuitwisseling, waarbij de belastingdienst uit land A actief de dienst in land B informeert, in plaats van specifieke verzoeken over een belastingplichtige door de dienst van land B aan die van land A.

In juli 2005 hebben de lidstaten van de Europese Unie en een aantal offshore-landen de Europese Spaarrenterichtlijn ingevoerd. Deelnemende landen hadden de keuze tussen het automatisch uitwisselen van informatie over banktegoeden en het heffen van een bronbelasting op banktegoeden van buitenlandse huishoudens. Deze richtlijn kende belangrijke tekortkomingen, waardoor huishoudens belasting konden blijven ontduiken door het verplaatsen van het vermogen naar een niet-deelnemend land, het oprichten van een *shell company*, of het omzetten van het vermogen in een andere vermogenssoort, zoals een verzekeringsproduct, dat niet onder de richtlijn viel (Johannessen, 2014).

De Spaarrenterichtlijn is in 2015 vervangen door de *Common Reporting Standard* van de OESO, die de verplichte automatische uitwisseling van informatie tussen belastingdiensten bepaalt. Meer landen hebben zich hierbij aangesloten, en er wordt informatie uitgewisseld over meer vermogenssoorten dan enkel spaartegoeden en rente. Inmiddels nemen zelfs Luxemburg en Zwitserland aan de Common Reporting Standard deel.

Vanwege de automatische uitwisseling van financiële gegevens krijgen de belastingdiensten veel meer informatie binnen over buitenlandse banktegoeden van belastingplichtigen. De automatische uitwisseling komt bovenop de informatie die de Nederlandse Belastingdienst ontvangt uit andere bronnen, zoals van Nederlandse betalingsverwerkers van transacties met buitenlandse betaalkaarten en datalekken bij financiële dienstverleners, zoals de Panama Papers of de Swiss Leaks. Dit soort lekken worden uitgebreid besproken in de media, met bijzondere aandacht voor

de dossiers van internationaal bekende politici, artiesten en topsporters. Veel landen, waaronder ook Nederland, hebben vervolgens hierbij achterstallige belastingen en boetes opgelegd.

Vermogende huishoudens passen zich aan

Vermogende huishoudens hebben hun gedrag aangepast na de internationale initiatieven voor gegevensuitwisseling. Zo gaven Amerikaanse huishoudens meer dan 100 miljard dollar aan extra offshore-vermogen aan, de meeste zonder formeel gebruik te maken van de inkeerregeling. Dat was volgens Johannessen et al. (2020) een reactie op de Amerikaanse wetten om offshore-vermogen op te sporen door middel van automatische uitwisseling van informatie, juridische maatregelen ten aanzien van Zwitserse banken, en een inkeerregeling vanaf 2008.

Het blijkt ook dat de waarde van deposito's in belastingparadijzen afneemt nadat de informatie-uitwisselingsverdragen in werking treden. Menkhoff en Miethe (2019) concludeerden dit na het bestuderen van de effecten van alle informatie-uitwisselingsverdragen tussen 2003 en 2018.

Onroerend goed nog niet meegenomen

De vraag die nog openstaat, is of het vermogen na verdragen over gegevensuitwisseling terugvloeit naar het thuisland, of dat huishoudens simpelweg hun ontduikingsstrategie wijzigen. Zo is de huidige vorm van informatie-uitwisseling van toepassing op financiële bezittingen, maar niet op onroerend goed.

Door te beleggen in onroerend goed kunnen belastingplichtigen de huidige vorm van informatie-uitwisseling omzeilen. Bomare en Le Guern Herry (2022) laten zien dat deze uitzondering inderdaad heeft geleid tot een aanzienlijke toename van beleggingen in Londens onroerend goed door brievenbusmaatschappijen in belastingparadijzen. Ook blijkt dat Dubai een nog belangrijkere bestemming is geworden van offshore-beleggingen (Alstadsæter et al., 2022). Door het linken van eigenaars van onroerend goed in Dubai met belastingdata in Noorwegen blijkt dat zeventig procent van de Noorse belastingplichtigen hun vastgoed in het emiraat niet opgaf.

Ongeveer duizend Nederlanders bezaten in 2020 een of meerdere panden in Dubai – opgeteld gaat het naar schatting om ongeveer 766 miljoen dollar (Alstadsæter et al., 2022; Investico, 2022). Een deel van de Nederlandse beleggers bezit dit onroerend goed om legitieme redenen, en geeft dit aan bij de Nederlandse fiscus. Een ander deel zou verborgen vermogen kunnen zijn. Dubai gedraagt zich op een aantal terreinen namelijk als een belastingparadijs. Er wordt nauwelijks of geen belasting geheven op inkomen en onroerend goed, en het achterhalen van de identiteit van beleggers is in veel gevallen niet mogelijk. Daarnaast werken de autoriteiten in de emiraten nauwelijks mee aan informatie-uitwisseling. Hoewel de waarde van dit vastgoed wellicht klein lijkt in vergelijking met de eerdergenoemde 60 miljard euro aan verborgen vermogen, gaat het hier om slechts één vermogenssoort in één land.

Ook in Nederland zijn de beleggingen in vastgoed via offshore-vennootschappen sterk toegenomen. Waar deze beleggingen in 2013 optelden tot 3,8 miljard euro, is dat

inmiddels opgelopen tot 21,9 miljard. Het gaat in totaal om 1.196 offshore-vennootschappen, vaak gelieerd aan Luxemburg, die bijna 15.000 panden in eigendom hebben (NRC, 2022b). Naast het frustreren van belastingheffing door de Nederlandse en buitenlandse belastingdiensten ondermijnen dit soort eigendomsstructuren de effectiviteit van internationale sancties (NRC, 2022a).

Conclusie

De afgelopen vijftien jaar hebben overheden wereldwijd een voorheen onvoorstelbare voortgang geboekt bij het tegengaan van belastingontduiking en van het verbergen van vermogen. Automatische uitwisseling van informatie was decennialang slechts een theoretisch ideaal. Hoewel het nog te vroeg is om een definitief oordeel te vellen, geven de eerste onderzoeken een gemengd, maar voorzichtig positief beeld. De grote vraag is in hoeverre het beleid leidt tot het verplaatsen van vermogen naar vermogenssoorten die niet onder de gegevensuitwisseling vallen, of naar nieuwe structuren waarbij men belasting kan ontduiken dan wel ontwijken.

Onroerend goed blijkt een zwakke plek in de huidige vorm van informatie-uitwisseling. De *Common Reporting Standard* zou dus naar vastgoed kunnen worden uitgebreid. Dit vereist allereerst een verbetering van het Nederlandse kadaster naar Brits model: voor elk onroerend goed zou de uiteindelijke belanghebbende verplicht geregistreerd moeten worden.

Idealiter zou wereldwijd van iedere vermogenstitel – zowel onroerend goed als andere vormen van vermogen – de uiteindelijke eigenaar geregistreerd moeten worden. Een dergelijk internationaal register, zoals eerder door Zucman (2015) voorgesteld, zou een einde maken aan de prikkel om belastingparadijzen te gebruiken, en zou de belastingdiensten meer handvatten geven om de omvang van het belastbaar vermogen vast te stellen.

Het huidige UBO-register is wat dit betreft een stap in de juiste richting, maar ook hier is er het risico dat uitzonderingen het register ondermijnen (NOS, 2022). Het risico voor de privacy van de uiteindelijke belanghebbenden kan worden verminderd door woonadressen en overige niet-financiële privé-informatie niet publiekelijk toegankelijk te maken, zoals in Nederland reeds het geval was vóór de recente uitspraak van het Europees Hof.

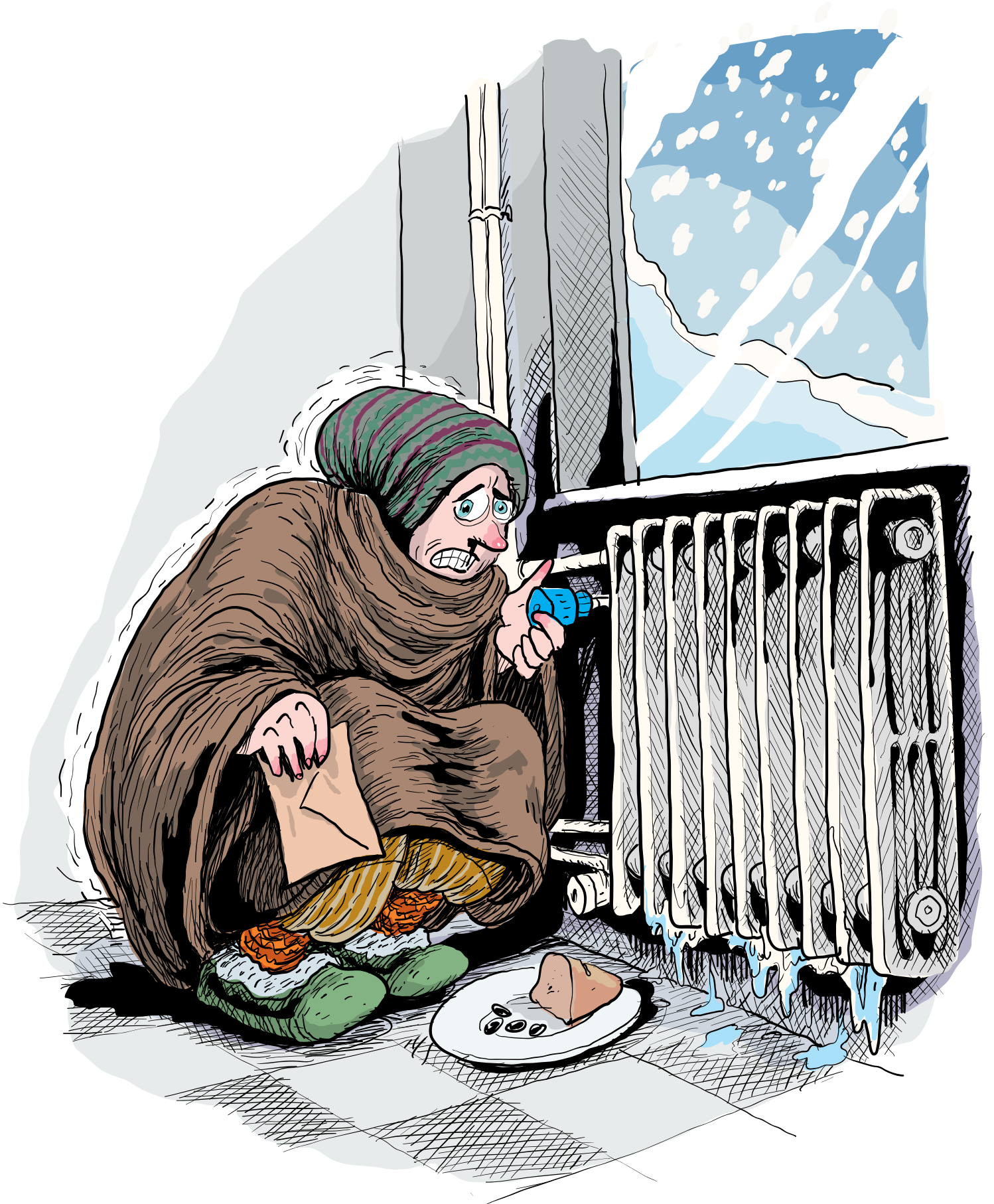
Ten slotte blijft het belangrijk te beseffen dat belastingparadijzen gebruikt worden om overheidsbeleid te ondermijnen, en geen maatschappelijk doel dienen. Er zijn weinig goede redenen om toe te staan dat vennootschappen in belastingparadijzen toegang hebben tot Nederlandse beleggingen zoals overheidsschuld, aandelen of onroerend goed. Nederland zou dus ook belasting kunnen heffen op inkomensstromen van en naar belastingparadijzen. Deze zogenoemde 'pigouviaanse belasting' heeft als doel de negatieve externaliteiten van belastingparadijzen te beprijken. Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat een dergelijke belasting in Ecuador heeft geleid tot een sterke afname van belastingontduiking (Brounstein, 2022).

De geschiedenis toont aan dat de acceptatie of het gedogen van belastingparadijzen een politieke keuze is van de landen die geen belastingparadijs zijn. De hier genoemde voorstellen lijken op dit moment misschien verregaand

en onrealistisch, maar dat gold decennialang ook voor de automatische uitwisseling van informatie met landen als Luxemburg en Zwitserland. Het bankgeheim in die landen leek in beton gegoten, maar is, na voldoende internationale druk, in ieder geval ten dele bezweken.

Literatuur

- Alstadsæter, A., N. Johannesen en G. Zucman (2018) Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality. *Journal of Public Economics*, 162, 89–100.
- Alstadsæter, A., N. Johannesen en G. Zucman (2019) Tax evasion and inequality. *The American Economic Review*, 109(6), 2073–2103.
- Alstadsæter, A., B. Planterose, G. Zucman en A. Økland (2022) Who owns offshore real estate? Evidence from Dubai. EU Tax Observatory Working Paper, 1. Te vinden op www.taxobservatory.eu.
- Bomare, J. en S. Le Guern Herry (2022) Will we ever be able to track offshore wealth? Evidence from the offshore real estate market in the UK. EU Tax Observatory Working Paper, 4. Te vinden op www.taxobservatory.eu.
- Brounstein, J. (2022) Can countries unilaterally mitigate tax haven usage? Evidence from Ecuadorian transaction tax data. Job Market Working Paper, 7 november. Te vinden op [jakobbrounstein.github.io](https://github.com/jakobbrounstein).
- Bruil, A., W. Leenders, A. Lejour et al. (2022) Inequality and redistribution in the Netherlands. CPB Discussion Paper, maart.
- Farquet, C. (2019) Quantification and revolution: An investigation of German capital flight after the First World War. European Historical Economics Society Working Paper, 149. Te vinden op www.econstor.eu.
- Feenstra, A. en A. Perdaems (2017) *De jacht op buitenlands vermogen*. Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer.
- Harrington, B. (2021) Offshore accounts aren't for evading taxes: they're for evading laws altogether. *The Washington Post*, 6 oktober. Investico (2022) *Nederlanders bezitten voor ruim 600 miljoen euro aan vastgoed in Dubai*. Artikel op www.platform-investico.nl, 12 oktober.
- Jacobs, B. (2019) Fundamentele hervorming van belastingen op kapitaalinkomen. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB, p. 60–75. Johannesen, N. (2014) Tax evasion and Swiss bank deposits. *Journal of Public Economics*, 111, 46–62.
- Johannesen, N., P. Langetieg, D. Reck et al. (2020) Taxing hidden wealth: The consequences of US enforcement initiatives on evasive foreign accounts. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(3), 312–346.
- Kam, F. de (1979) *Betalen is voor de dommen*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Laffitte, S. (2022) *The market for tax havens*. Job Market Working Paper, 28 november. Te vinden op [slaffitte1.github.io](https://github.com/slaffitte1).
- Leenders, W., A. Lejour, S. Rabaté en M. van 't Riet (2023) Offshore tax evasion and wealth inequality: Evidence from a tax amnesty in the Netherlands. *Journal of Public Economics*, 217, 104785.
- Londoño-Vélez, J. en J. Ávila-Mahecha (2021) Enforcing wealth taxes in the developing world: Quasi-experimental evidence from Colombia. *The American Economic Review: Insights*, 3(2), 131–148.
- Menkhoff, L. en J. Miethe (2019) Tax evasion in new disguise? Examining tax havens' international bank deposits. *Journal of Public Economics*, 176, 53–78.
- NOS (2022) *Kwart grootste familiebedrijven nog niet in anti-witwasregister*. NOS Nieuws, 27 juli.
- NRC (2022a) *Omstreden Rus blijft buiten sancties met bezit in A'dam*. NRC, 3 oktober.
- NRC (2022b) *Nederlands vastgoed aantrekkelijk voor witwassers en belastingontwijkers*. NRC, 4 oktober. OESO (2000) *Improving access to bank information for tax purposes*. OECD Publishing.
- OESO (2010) *Offshore voluntary disclosure: Comparative analysis, guidance and policy advice*. OECD Publishing.
- OESO (2015) *Update on voluntary disclosure programmes: A pathway to tax compliance*. OECD Publishing.
- Ogle, V. (2017) Archipelago capitalism: Tax havens, offshore money, and the state, 1950s–1970s. *The American Historical Review*, 122(5), 1431–1458.
- Palan, R., R. Murphy en C. Chavagneux (2009) *Tax havens: How globalization really works*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Rijksoverheid (2022) *Licht uit, spot aan: IBO-vermogensverdeling*. IBO-rapport, juli.
- Unger, B. en D. van der Linde (2013) *Research handbook on money laundering*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Zucman, G. (2013) The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors? *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1321–1364.
- Zucman, G. (2015) *The hidden wealth of nations*. Chicago: University of Chicago Press.



Het prijsplafond biedt zekerheid tegen een prijs

Het huidige prijsplafond voor kleingebruikers van energie is een uitzonderlijke tijdelijke maatregel die tot stand kwam tegen de achtergrond van de historisch gezien zeer volatiele energieprijzen. De maatregel leverde veel reacties op, onder meer in *ESB*. Waarom was het prijsplafond op dat moment het meest effectieve instrument om de onzekerheid over de energierekening weg te nemen, en tegen welke prijs dan?

IN HET KORT

- Het prijsplafond biedt huishoudens meer zekerheid en een gerichtere steun bij de energierekening dan de alternatieven.
- Het reguliere koopkrachtinstrumentarium speelt minder effectief in op volatiele energieprijzen en verschillen in verbruik.
- De geboden zekerheid gaat ten koste van de marktdynamiek, wat verscherpt toezicht en een margetoets noodzakelijk maakt.

ANNE KINGMA

Beleidsmedewerker
bij het Ministerie van
Financiën (MinFin)

WARD ROUGOOR

Beleidsmedewerker
bij MinFin

THOMAS NIAOUNAKIS

Beleidsmedewerker
bij MinFin

SYBE NOORDERMEER

Beleidsmedewerker
bij het Ministerie van
Economische Zaken
en Klimaat

In het najaar van 2022 verschenen er verschillende artikelen in *ESB* over het tijdelijke prijsplafond voor energie in wording (onder andere Schinkel et al., 2023 en Haan en Schinkel, 2023). Als ambtenaren bij de ministeries van Financiën en Economische Zaken en Klimaat waren wij op dat moment druk bezig het korte tijdpad, de juridische vormgeving, de uitvoerbaarheid, de politieke wensen en de economische theorie rondom een prijsplafond met elkaar te verenigen.

Graag spreken we onze dank uit voor de verschillende meedenkende reacties. In deze bijdrage lichten we graag toe waarom het prijsplafond op dat moment het meest effectieve instrument was om de onzekerheid over de energierekening weg te nemen, en hoe de margetoets, die is ingesteld om overwinsten te voorkomen, op hoofdlijnen is vormgegeven – en welke economische prikkels daarvan uitgaan.

Invoering van het prijsplafond

Het tijdelijke prijsplafond voor 2023 beoogt huishoudens en kleine bedrijven zekerheid en verlichting te bieden aangaande de energierekening. Het prijsplafond (kader 1) biedt zekerheid aan huishoudens doordat van tevoren vaststaat wat zij maximaal betalen voor het verbruik tot aan de volumegrenzen – ongeacht de inkoopstrategie van de energieleverancier en de volatiele groothandelsprijzen. De overheid neemt zo een groot deel van het risico van verdere energieprijsstijgingen over van burgers met variabele con-

tracten, en steunt burgers met een hoge energierekening.

In aanloop naar het huidige prijsplafond zijn er uiteraard verschillende alternatieven voor steun overwogen en voorgesteld, en is er ook kennis genomen van alternatieven zoals uitgewerkt door Haan en Schinkel (2022). Deze alternatieven voldoen echter niet aan de wens om zekerheid te bieden aan huishoudens, en direct aan te sluiten bij de oorzaak van de onzekerheid: de energierekening.

De uitvoering van dit prijsplafond, dat in een recordtempo is uitgewerkt, is niet zonder haken en ogen. Zo bestaat er een risico op verstoring van de marktdynamiek, en de daarmee gepaard gaande overwinsten. Om overcompensatie van de energiebedrijven te voorkomen met het huidige prijsplafond geldt er een margetoets. Energieleveranciers mogen over 2023 daardoor geen grotere marge maken dan in de afgelopen jaren.

Het prijsplafond is, als open einderegeling en prijscontrolemaatregel die ingrijpt op de energiemarkt, een ongebruikelijke stap om de onzekerheid direct weg te nemen. De invoering ervan vindt echter plaats tegen een achtergrond van de historisch gezien volatiele energieprijzen. Tussen juni en augustus van 2022 ging de gasprijs op de groothandelsmarkt drie keer over de kop, nadat deze in het jaar daarvoor ook al was verdriedubbeld. De augusturaming van het CPB (2022a) ging uit van een historische koopkrachtdaling van 6,8 procent en een navenante toename van de armoede in Nederland.

De volatiliteit van de energieprijzen afgelopen zomer stelde veel huishoudens voor onzekerheid. Er was immers geen zicht op een einde aan de prijsstijgingen. Hierdoor hadden huishoudens zonder de aankondiging van het prijsplafond mogelijk hun consumptie aangepast, om in de toekomst de stijging van de energierekening te kunnen betalen. Bovendien is het moeilijk 'plannen' bij zulke volatiele prijzen.

Het prijsplafond was nodig aangezien het bestaande koopkrachtinstrumentarium ontoereikend was om huishoudens te steunen. Allereerst kan het reguliere instrumentarium niet snel genoeg worden aangepast, want gegeven de toen zeer volatiele energieprijzen loop je dan achter de feiten aan. Ten tweede was het instrumentarium onvoldoende bruikbaar, omdat er ook grote verschillen zitten tussen zowel het energieverbruik als de energiecontractprijzen van huishoudens. Twee vergelijkbare huishoudens met hetzelfde inkomen kunnen toch anders geraakt worden door hoge energieprijzen. Bijvoorbeeld omdat het ene huishouden in een energiezuinig huis woont, terwijl de woning van het andere slecht geïsoleerd is. Of omdat de energieleverancier of contractvorm (vast, variabel of modelcontract) verschilt, en dus ook de contractprijs. Daarom is er gekeken naar een

Het prijsplafond voor energie voor 2023

KADER 1

Op 20 september 2022 heeft het kabinet een tijdelijk prijsplafond voor kleinverbruikers van energie aangekondigd, als reactie op de sterk gestegen energieprijzen (MinFin, 2022). Het prijsplafond drukt de inflatie voor huishoudens (CPB, 2022b). Voor gas is het maximale tarief vastgesteld op 1,45 euro per kuub tot een verbruik van 1.200 kuub; voor elektriciteit bedraagt het maximale tarief 0,40 euro per kilowattuur tot een verbruik van 2.900 kWh; en voor stadswarmte geldt 47,38 euro per gigajoule tot een verbruik van 37 GJ (Rijksoverheid, 2023). Boven deze volumegrenzen betalen kleinverbruikers de reguliere contracttarieven. Energieleveranciers ontvangen een

vergoeding voor het energieverbruik dat onder het plafond valt. Het prijsplafond is niet voor iedereen een oplossing – voor mensen met een blokaansluiting is er een aparte subsidieregeling uitgewerkt. Andere Europese landen hebben vergelijkbare prijsplafonds ingesteld. Zo gaat in Duitsland per 1 maart 2023 een dergelijk plafond in werking op gas, elektriciteit en warmte, geldend voor tachtig procent van het geschatte verbruik per huishouden. De bijbehorende prijsplafonds zijn 40 cent per kilowattuur voor elektriciteit, 1,22 euro per kuub voor gas, en 9,5 cent per kilowattuur voor stadswarmte (Bundesregierung, 2022).

nieuw tijdelijk instrument dat specifiek aangrijpt op de prijs die consumenten betalen voor hun energie.

Uitruilen tussen wensen

Energiesteun kan niet tegelijkertijd zekerheid bieden aan huishoudens en de marktwerking- en energiebesparingsprikkels helemaal ongemoeid laten. Ook verschillen de varianten voor energiesteun in hoe makkelijk uitvoerbaar ze zijn. Er is dus altijd sprake van 'uitruilen'.

Veel reguliere koopkrachtinstrumenten en verschillende voorgestelde alternatieve energieprijmaatregelen (Haan en Schinkel, 2022) bieden minder zekerheid en gerichte compensatie dan het prijsplafond, maar hebben tegelijkertijd een lager risico op marktverstoring.

Haan en Schinkel (2022) opperden bijvoorbeeld twee alternatieven voor het prijsplafond. De eerste is een maandelijks aanpasbaar lumpsum-bedrag aan energiesteun. Vergelijkbaar met de regeling uit november en december, waarmee huishoudens twee keer 190 euro ontvingen. Het lumpsum-bedrag wordt dan, op basis van de ontwikkeling van de groothandelsprijzen of de gemiddelde consumententarieven, maandelijks naar boven of beneden bijgesteld. De tweede variant is een subsidie per kilowattuur elektriciteit en/of per kuub gas via de energieleverancier, waarbij het bedrag ook weer meebeweegt met de gemiddelde consumententarieven.

De eerste variant – het lumpsum-bedrag – is eenvoudiger en makkelijker uitvoerbaar dan het huidige prijsplafond, bijvoorbeeld omdat er geen margetoets nodig is om overwinsten te voorkomen. Consumententarieven lopen echter sterk uiteen, omdat de leverancier en de contractvorm (vast, variabel of modelcontract) verschillen. Consumenten die nog een langlopend vast contract hebben, betalen minder dan een euro per kuub gas, terwijl veel consumenten met een modelcontract de afgelopen maanden ruim drie maal zoveel betaalden. De relatie tussen het tarief dat consumenten betalen en de groothandelsprijzen hangt behalve van de contractvorm ook af van inkoop- en risicostrategieën van leveranciers, en die zijn bij elke leverancier anders (Mulder, 2023). Bij de zeer volatiele groothandelsprijzen van het afgelopen jaar resulteert dat in grote prijsverschillen tussen aanbieders.

Beide varianten – een lumpsum-bedrag en een subsidie per kilowattuur elektriciteit of kuub gas – bieden bij

sterk uiteenlopende consumententarieven veel minder zekerheid over de energierekening dan het prijsplafond. Iedereen ontvangt immers dezelfde subsidie, ongeacht de contracttarieven of hoogte van de rekening. Dit leidt tot een overcompensatie voor kleinverbruikers met een relatief goedkoop contract, en een ondercompensatie van mensen met een duur contract.

Een voordeel van het prijsplafond is dat er wel aan de juiste consumenten steun wordt geboden. De consumenten met (gunstige) contracttarieven, die onder het prijsplafond liggen, ondervinden er namelijk geen financieel voordeel van. Uit de eerste cijfers van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO, 2023) blijkt dat deze groep niet verwaarloosbaar is. Voor ongeveer dertig procent van de aansluitingen is het prijsplafond niet van toepassing. Het betreft hier grotendeels aansluitingen die een lagere contractprijs hebben dan het plafond. In het geval dat er steeds meer contracten onder het prijsplafond duiken, schakelt de steun zichzelf dus als het ware 'automatisch' uit. Dit is van belang nu de eerste leveranciers tarieven aankondigen onder het niveau van het prijsplafond. Hierdoor is er minder risico op een te ruimhartige steun bij lage prijzen, maar blijft het idee van zekerheid intact.

Daar staat tegenover dat bij de alternatieven van Haan en Schinkel (2022) de besparingsprikkel sterker is, en de marktdynamiek minder verstoord wordt. Het prijsplafond drukt de opbrengsten van verduurzaming, omdat het de kosten per eenheid energie voor de consument verlaagt. Omdat de maximale tarieven onder het prijsplafond nog altijd ruim boven het prijsniveau van eind 2021 liggen – en niet al het energieverbruik van huishoudens onder het prijsplafond valt – blijven er overigens wel besparings- en verduurzamingsprikkels aanwezig.

Verder blijft het bij de alternatieven uit Haan en Schinkel (2022) voor *alle* consumenten lonen om over te stappen naar een zo goedkoop mogelijke energieleverancier, terwijl die prikkel bij het prijsplafond alleen aanwezig is voor de groep consumenten die substantieel meer energie verbruiken dan de volumegrenzen. Overigens is het op dit moment ook met het prijsplafond weer voor *alle* consumenten interessant om over te stappen, gegeven dat de eerste leveranciers al onder het prijsplafond duiken.

Concurrentie tussen leveranciers wordt door sommigen gezien als de beste manier om een scherpe prijsstelling te garanderen. Consumententarieven lopen echter (te) sterk uiteen, en worden op maand- of kwartaalbasis bijgesteld door leveranciers. Een consument die van prijsverschillen wil profiteren, zou meerdere malen per jaar moeten overstappen, en daarbij rekening moeten houden met zowel de ontwikkeling van de groothandelsprijzen als met de risicostrategieën en tariefaanpassingen van leveranciers. Maar het is onrealistisch dit elke maand van huishoudens te verwachten, zeker als ze kwetsbaar zijn.

Margetoets om overcompensatie te voorkomen

Het prijsplafond biedt dus zekerheid ten koste van de marktdynamiek. Deze uitruil heeft als risico dat leveranciers te hoge prijzen aanhouden en overwinsten realiseren. Daarom heeft de Kamer het kabinet verzocht om voor het prijsplafond te voorzien in één regeling per 1 januari, waar-

bij er middels een margetoets wordt geborgd dat leveranciers niet worden overgecompenseerd.

De vergoeding aan leveranciers en de margetoets is op hoofdlijnen als volgt uitgewerkt (Staatscourant, 2022). Energieleveranciers ontvangen een vergoeding voor het energieverbruik dat onder het plafond valt. De vergoeding is geregeld via een subsidieregeling. Daarbij ontvangen leveranciers een subsidievoorschot, op basis van het verschil tussen de contracttarieven die zij aan de klanten zelf in rekening brengen, en de maximale prijzen onder het prijsplafond. Realiseren energieleveranciers te hoge brutomarges volgens de margetoets doordat ze in 2023 te hoge tarieven hanteerden, dan vindt er vanaf 2024 bij de subsidievaststelling een verrekening met het voorschot (terugvordering) plaats. Leveranciers kunnen achteraf niet om een verhoging van de subsidie vragen.

De margetoets is een bedrijfsspecifieke toets, en begrenst de maximale toegestane marge op het gemiddelde van de afgelopen vier jaar, waarbij de negatieve brutomarges gelijk worden gesteld aan 0, en leveranciers de mogelijkheid krijgen om één jaar buiten beschouwing te laten.

De brutomargetoets bestaat uit de volgende drie componenten: inkoopkosten, risicopremies en brutomarge. De risicopremies zijn gebaseerd op kosten (vaak premiekosten) die leveranciers op voorhand maken om zich in te dekken tegen het risico dat er veel meer of minder energie geleverd moet worden dan verwacht. Deze zogenoemde volumerisico's bestaan uit weer-, profiel- en onbalansrisico's (EZK, 2022). Die reële kosten (inkoopkosten en risicopremies) vallen buiten de brutomarge. Alle andere kosten lopen in de brutomarge, en zijn daarmee gemaximeerd – dit zijn de kosten van personeel en bedrijfsvoering, de niet-afgedekte risicorealiseringskosten en de winst.

De brutomarge is bewust gedefinieerd in absolute bedragen (per klant), en vindt afzonderlijk plaats per energiesoort (gas, elektriciteit, warmte). Een energieleverancier mag dus bijvoorbeeld een maximale marge verdienen per klant, bovenop de inkoopkosten en risicopremies.

De reden om te kiezen voor een absolute toets in plaats van een relatieve toets, is dat de inkoopkosten het afgelopen jaar flink zijn gestegen. Bij een relatieve margetoets – waarbij leveranciers dus bijvoorbeeld een maximaal percentage bovenop de inkoopkosten mogen verdienen – zouden leveranciers in absolute bedragen veel meer winst mogen realiseren dan de afgelopen jaren met lagere inkoopkosten.

Het voordeel van een margetoets per klant is dat winstgevendende energieleveranciers geprikkeld blijven om nieuwe klanten te werven. Immers, de totale toegestane absolute winst neemt toe naarmate een leverancier meer klanten heeft. Dit prikkelt ook tot meer prijsconcurrentie tussen leveranciers, om alle kleingebruikers een aantrekkelijk aanbod te kunnen doen. Zodoende zijn de winsten voor energieleveranciers dus niet gegarandeerd, en blijven leveranciers een reden hebben om op de kosten – en prijzen – te letten.

Daarnaast is het prijsplafond tijdelijk, en is het wenselijk voor leveranciers dat ze ook na dat jaar hun klant blijven behouden. Publieke reputatieschade door te hoge prijzen doet de klantrelatie immers geen goed.

Ook gaat de Autoriteit Consument & Markt het toezicht op de elektriciteits- en gasprijzen voor consumenten

intensiveren (ACM, 2022), en publiceert ze vanaf februari een maandelijkse geüpdatet dashboard voor consumenten over energieprijzen (ACM, 2023; EZK, 2022).

Vooruitkijkend

In de loop van het jaar zal er meer bekend worden over hoe het buitenlandse en het Nederlandse prijsplafond zullen uitpakken, zowel budgettair als in termen van marktwerkingseffecten. Mogelijke neveneffecten, zoals verminderde prijsconcurrentie en lagere besparingsprikkels, zijn niet uitgesloten. De effecten van het prijsplafond en de margetoets zullen daarom nauwgezet worden gemonitord door de toezichthouder (ACM) en de betrokken ministeries (ACM, 2022; EZK, 2022). Ook zal RVO, de uitvoerende instantie voor de subsidieregeling, periodiek rapporteren over de verstrekte subsidievoorschotten (RVO, 2023).

Ondertussen dalen de groothandelsprijzen weer, en heeft de eerste energieleverancier tarieven aangekondigd onder het niveau van het prijsplafond. Deze prijsdaling laat zien dat het prijsplafond – anders dan vele andere maatregelen – gericht ingrijpt bij de energierekening. Indien de groothandels- en consumentenprijzen beneden het prijsplafond gaan, vermindert de noodzaak tot steun en schakelt het prijsplafond zichzelf als het ware uit.

Het huidige afgesproken prijsplafond is tijdelijk, en geldt alleen voor het jaar 2023. Het kabinet verkent momenteel ook of er na 2023 een aanvullend instrumentarium nodig is (MinFin, 2023). Om de aanpassing van de economie minder te verstoren en de prikkel tot verduurzaming in stand te houden, is het van belang om deze maatregelen meer te richten op de huishoudens die kwetsbaar zijn voor de gevolgen van hoge energieprijzen, en om de bijbehorende uitgaven te dekken.

Literatuur

ACM (2022) *ACM intensiveert toezicht op energietarieven consumenten*. ACM Nieuwsbericht, 22 december.

ACM (2023) *Monitor consumentenmarkt energie*. Te vinden op public.tableau.com.

Bundesregierung (2022) *Energiepreisbremsen kommen*. Informatie op www.bundesregierung.de.

CPB (2022a) *Augustusraming 2022*. CPB Persbericht, 19 augustus.

CPB (2022b) *Scenario's energieprijzen*. CPB Persbericht, 6 december.

EZK (2022) *Kamerbrief over subsidieregeling bekostiging plafond energietarieven kleinverbruikers 2023*. Kamerbrief DGKE-DSE / 22564387. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Haan, M. en M.P. Schinkel (2023) *Alternatief energieplafond verenigt prijszekerheid met marktwerking*. ESB, 108(4817), 20–23.

Schinkel, M.P., M. Haan, S. van Tartwijk, B. Tieben en J. Tuinstra (2023) *Energie-plafondsysteem heeft prijsopdrijvend effect*. ESB, 108(4817), 16–19.

MinFin (2023) *Kamerbrief over verkenning instrumenten gerichte compensatie huishoudens kwetsbaar voor hoge energieprijzen na 2023*. Kamerbrief, 2023-000033466. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

MinFin (2022) *Kamerbrief aanvullende maatregelen energierekening*. Kamerbrief, 20 september. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Mulder, M. (2023) *De energierekening van consumenten doorgelicht*. ESB, 108(4817), 12–15.

Staatscourant (2022) *Regeling van de Minister voor Klimaat en Energie van 12 december 2022, nr. WJZ/ 22493242, bijlage III*. Staatscourant, 34154, 14 december. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.

Rijksoverheid (2022) *Prijsplafond voor gas, stroom en stadsverwarming*. Informatie op www.rijksoverheid.nl.

RVO (2023) *Ruime meerderheid huishoudens profiteert van prijsplafond*. RVO Informatie, 19 januari.

Lokaal draagvlak voor asielzoekerscentra varieert sterk

De komst van een asielzoekerscentrum (azc) leidt gemakkelijk tot lokale ophef, zoals we afgelopen jaar zagen in Albergen. Welke factoren bepalen het lokale draagvlak? Een analyse aan de hand van lokale woningprijzen en het effect daarop van de komst van een azc.

IN HET KORT

- Na opening van een azc daalt de huizenwaarde binnen een straal van twee kilometer nu meer dan rond de eeuwwisseling.
- De huizenwaarde daalt sterker als er al vóór de komst van het azc relatief vaker aandeel rechts-populistische gestemd werd.
- Kleinschaligere azc's en azc's in gemengdere wijken hebben minder invloed op de woningwaarde.

MARTIJN DRÖES

Universitair hoofd-
docent aan de
Universiteit van
Amsterdam

HANS KOSTER

Hoogleraar aan de
Vrije Universiteit
Amsterdam

Regelmatig wordt er bericht over de capaciteitsproblemen van asielzoekerscentra (azc's), onder meer in Ter Apel waar er regelmatig vluchtelingen buiten moeten bivakkeren. Het gebrek aan opvangcapaciteit is een terugkerend fenomeen. Politieke repressie, een militair conflict of een hongersnood kunnen tot pieken in het aantal vluchtelingen, zeker wanneer dit gebeurt in of dichtbij Europa. Het merendeel van de vluchtelingen wordt in grote kampen opgevangen aan de grenzen van de Europese Unie, maar uiteindelijk ook een deel in asielzoekerscentra in Nederland. De komst van een azc kan leiden tot veel onrust en protest, zoals recentelijk ook bleek uit de situatie in Albergen (NRC, 2022).

In dit artikel – gebaseerd op Dröes en Koster (2022) – meten we het lokale draagvlak voor azc's door te kijken naar hoeveel mensen er bereid zijn om te betalen teneinde *niet* in de buurt van een azc te hoeven wonen. Dit wordt gedaan door te analyseren wat het effect is van de opening van een azc op de waarde van woningen in de nabijheid.

Data en methodologie

De data voor dit onderzoek komen van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) en zijn beschikbaar gesteld door Brainbay. Het gaat hier om zo'n 2,6 miljoen transactieprijsen tussen 1990–2015. Data over de 51 permanente asielzoekerscentra die er waren in 2015, zijn afkomstig van www.coa.nl. Daarnaast hebben we data over 48 geplande

azc's (NRC, 2016) – 33 daarvan zijn uiteindelijk niet gerealiseerd. Verder is er op basis van nieuwe artikelen nog een steekproef verzameld van tien azc's die geopend zijn, maar die vóór 2015 weer gesloten werden.

Figuur 1 toont de azc's in onze steekproef. Er is een redelijke spreiding van deze centra over Nederland, hoewel er relatief veel in landelijke gebieden liggen. Omdat de exacte locatie van elke woning en elk azc bekend is, kan de afstand tot het dichtstbijzijnde azc in een bepaald jaar worden berekend.

We bestuderen het effect van de komst van een azc op de waarde van omliggende woningen aan de hand van een econometrische schatting (Dröes en Koster, 2022). We gebruiken een zogenaamd hedonisch regressiemodel dat rekening houdt met de kenmerken van elke woning, de locatie (postcode-6-gebieden) en algemene prijstrends op de woningmarkt. We concentreren ons op het gemiddelde prijseffect binnen een straal van twee kilometer van een azc ten opzichte van vergelijkbare woningen waar nog geen azc geopend is in de buurt. De analyse is gebaseerd op zo'n 155.000 woningen en 195.000 transacties. Buiten twee kilometer vinden we geen effect meer, wat aangeeft dat het prijseffect zich lokaal manifesteert. De resultaten blijken robuust als we op kortere afstanden kijken.

Resultaten

Tabel 1 vat de resultaten samen. Op het eerste oog lijkt er weinig draagvlak te zijn voor azc's: de relatieve woningwaarde daalt gemiddeld genomen met 5,8 procent, of gemiddeld 16.000 euro na opening van een azc. Maar dat gemiddelde effect verhult dat er grote verschillen zijn tussen perioden, of naargelang de kenmerken van de gezinnen, het type azc en het aandeel rechts-populistische stemmen.

Tussen 1995–1999 hadden azc's bijvoorbeeld geen statistisch significant effect op de woningwaarde – in lijn met de resultaten van Theebe (2002) en Theebe en Eichholtz (2003). Dit was ten tijde van de oorlog in Joegoslavië; een conflict binnen Europa af, waarbij Nederland direct betrokken was. Het effect in de periode 2010–2015 is daarentegen sterk negatief, in lijn met Daams et al. (2019). In deze periode vroegen er veel Syrische vluchtelingen asiel aan.

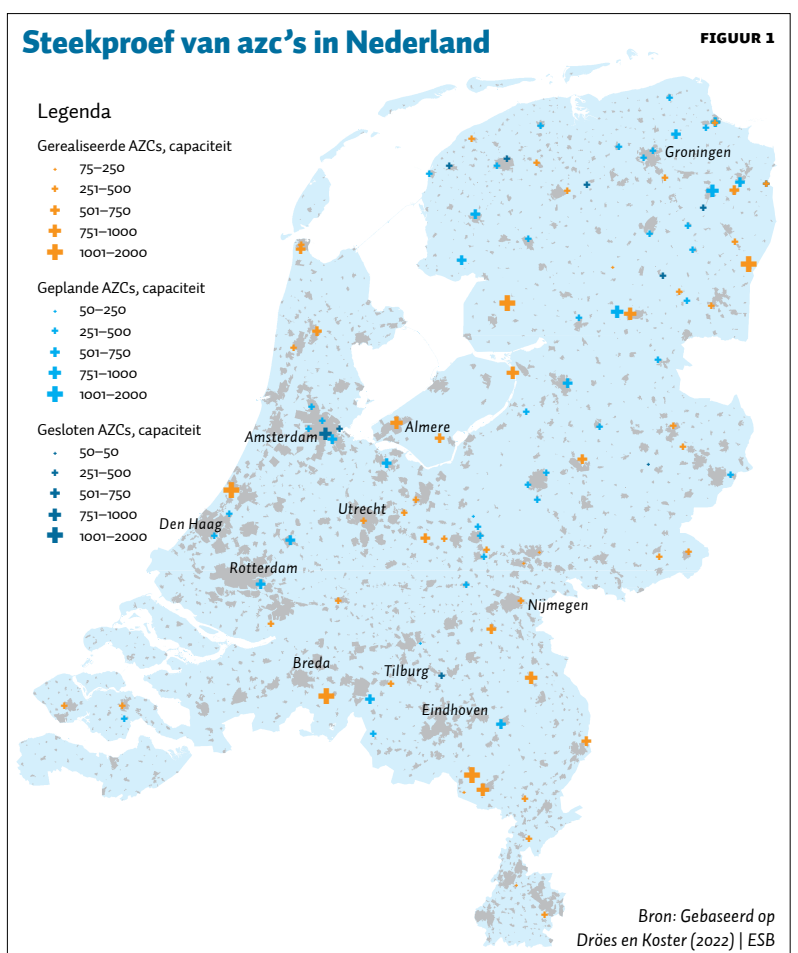
De verschillende effecten per periode kunnen erop wijzen dat de achtergrond van de asielzoekers ertoe doet, maar het zou ook kunnen liggen aan verschillen in media-aandacht of de veranderende houding naar asielzoekers.



We vinden verder dat het effect van de komst van een azc een stuk groter is in gemeenten waarin voorafgaand aan de komst ervan al vaker rechts-populistisch gestemd werd. Het aandeel van rechtspopulistische stemmen (dat wil zeggen, populistische partijen zoals CD, LPF en PVV, die zeer kritisch staan tegenover immigratie) is gebaseerd op de landelijke verkiezingsuitslagen tussen 1989–2012. We gebruiken het aandeel in de verkiezingen voordat een azc geopend wordt, omdat azc's mogelijk ook stemgedrag beïnvloeden (Dustman et al., 2018). Het aandeel varieert tussen 2,2 en 16 procent en is in de loop der tijd gestegen. Het mediane aandeel van rechts-populistische stemmen ligt op 5,6 procent. We vinden dat het effect van een azc op de woningwaarde 1,0 procentpunt hoger als het aandeel rechts-populistische stemmen in de gemeente 2,3 procentpunt (een standaarddeviatie) boven de mediaan ligt. Dit effect wijst erop dat de lagere woningwaarde het gevolg is van bestaande vooroordelen.

Opvallend is ook dat het prijseffect voor huishoudens met een niet-Europese achtergrond 6,6 procent (1.000 euro) minder negatief is ten opzichte van het gemiddelde (Dröes en Koster, 2022). Hetzelfde geldt ongeveer voor families met kinderen. Dat het prijseffect afhankelijk is van de kenmerken van de gezinnen versterkt het idee dat de bestaande houding van omwonenden ten aanzien van vluchtelingen belangrijk is.

In tabel 1 zien we verder dat een azc met een capaciteit groter dan 500 personen (ongeveer het gemiddelde in de steekproef) een additionele daling in de huizenwaarde tot gevolg heeft van 3,0 procentpunt. Dit kan erop wij-



Regressieresultaten: Effect van opening azc op woningwaarde binnen straal van twee kilometer

TABEL 1

	Gemiddeld	Per periode	Naar stemgedrag	Per type AZC ²
AZC geopend	-0,060***		-0,057***	-0,022
AZC geopend, 1990–1994		-0,065**		
AZC geopend, 1995–1999		0,022		
AZC geopend, 2000–2004		-0,029***		
AZC geopend, 2005–2009		-0,069***		
AZC geopend, 2010–2015		-0,110***		
Aandeel stemmen voor nationalistische partij ¹			-0,005***	
AZC geopend x Grootte				-0,031***
AZC geopend x Nieuw gebouwd				-0,047***
AZC geopend x Gezins-azc				0,040*
Observaties	194.436	194.436	194.436	194.436

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

Noot: De afhankelijke variabele is log woningprijzen en het procentuele effect op woningprijzen is dus $\exp(\beta) - 1$. Het gemeten effect is de relatieve prijsontwikkeling ten opzichte van locaties waar nog geen azc geopend is (controlegroep).

¹ Het effect van nationalistisch stemgedrag is ten opzichte van het mediane aandeel nationalistische stemmen

² We controleren in deze schatting ook voor het aandeel nieuwbouw

ESB

zen dat naast stemgedrag, de diversiteit van de wijk en de kenmerken van de gezinnen ook overlast een rol speelt. Dit lijkt in lijn te zijn met enquête-gegevens waaruit blijkt dat huishoudens meer overlast ervaren in wijken met azc's, en dat dertig procent van het prijseffect plaatsvindt op de route naar lokale winkelcentra (zie Dröes en Koster (2022) voor details). Ook als een azc geopend wordt in een nieuw gebouw, is het effect aanzienlijk sterker (4,5 procentpunt). Interessant is om te zien dat voor een azc die gezinnen opvangt het prijseffect juist minder wordt (met 4,1 procentpunt). Het totale effect is dan slechts -1,7 procent, en niet statistisch significant.

Ten slotte is het ook opmerkelijk dat het gemiddelde negatieve prijseffect ook na tien jaar overeind blijft. Er treedt dus geen gewinning op, wat erop kan wijzen dat (lokale) overheden en het COA er momenteel nog niet in slagen om een brug te slaan tussen de lokale bevolking en de bewoners van het azc.

Conclusie en discussie

Het draagvlak voor azc's varieert nogal onder de Nederlandse bevolking, maar gemiddeld genomen drukt de komst van een azc binnen een straal van twee kilometer de woningwaarde. Dit prijseffect is echter geen vaststaand gegeven. Het betekent dus niet dat we ons hierbij moeten neerleggen, maar juist dat de overheid zich moet toeleggen op het vergroten van het lokaal draagvlak. Zo kan de overheid alvast inzetten op kleinere azc's, waarvan de prijseffecten kleiner zijn. Enkele Albergers hebben bijvoorbeeld al aangegeven best open te staan voor een kleinschaliger azc (NOS, 2022). Daarnaast lijkt het, met het oog op de woningprijseffecten, verstandig om azc's te plaatsen in gemengde wijken, waarin er meer huishoudens zijn die niet rechts-populistisch stemmen of die bijvoorbeeld zelf een buitenlandse achtergrond hebben.

Opvallend is ook dat het effect van azc's sterk varieert door de tijd heen. Dit toont aan dat de weerstand tegenover azc's niet in steen gebeiteld is, maar gevormd wordt door verschillende factoren. Hoe het komt dat azc's ten tijde van de oorlog in Joegoslavië geen negatief effect hadden, terwijl dat wel zo was tijdens de oorlog in Syrië, blijft nog een open vraag. Indien de achtergrond van de asielzoekers ertoe doet, moet men inzetten op het overbruggen van eventuele (al dan niet vermeende) culturele verschillen. De huidige open dagen in azc's zouden bijvoorbeeld meer begrip kunnen kweken bij de lokale bevolking, maar het daadwerkelijke effect van een dergelijk beleid is voornamelijk onduidelijk.

Anderzijds zou de weerstand ook kunnen zijn aangewakkerd door negatieve berichtgeving. Zo zou het uiterst interessant zijn om de rol van de media nader te onderzoeken – leidt een meer negatieve berichtgeving ook tot minder draagvlak, of is dit puur een reflectie daarvan?

We moeten in elk geval leren van het verleden en werk maken van azc's zonder negatief prijseffect: van betere azc's zowel voor de bewoners ervan als voor de omliggende wijk. Het creëren van een groter lokaal draagvlak heeft in elk geval een belangrijke maatschappelijke meerwaarde en zou dus een belangrijk beleidsdoel moeten zijn en blijven.

Literatuur

- Daams, M.N., P. Proietti en P. Veneri (2019) The effect of asylum seeker reception centers on nearby house prices: Evidence from The Netherlands. *Journal of Housing Economics*, 46, 101658.
- Dröes, M.I. en H.R.A. Koster (2022) A world divided: refugee centers, house prices and household preferences. *Journal of Economic Geography*, 26 april. Online gepubliceerd.
- Dustmann, C., K. Vasiljeva en A. Piil Damm (2018) Refugee migration and electoral outcomes. *The Review of Economic Studies*, 86(5), 2035–2091.
- NOS (2022) Inwoners Albergen: kleiner aantal asielzoekers welkom, wij zijn sociaal. NOS Nieuws, 23 augustus.
- NRC (2016) Groot deel van de geplande azc's komt er niet. NRC, 14 oktober.
- NRC (2022) Opnieuw protest in Albergen tegen komst asielzoekerscentrum. NRC, 21 augustus.
- Rijksoverheid (2022) Opvang vluchtelingen uit Oekraïne: Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland. Ministerie van Justitie en veiligheid Publicatie, 24 augustus.
- Theebe, M. (2002) Asielzoekers en de waarde van uw woning. ESB, 87(4342), 24–26.
- Theebe, M. en P. Eichholtz (2003) Local housing market effects of asylum seekers' accommodation centers. Meteor Working Paper, 1 januari. Maastricht University School of Business and Economics. Te vinden op www.narcis.nl.

Deel coronasteun kwam terecht bij bedrijven met financieringsproblemen

Tijdens de coronacrisis verschaftte de overheid liquiditeitssteun aan bedrijven, om de klap van de maatregelen te verzachten. Hoe verhiel die steun zich tot de externe financiering van bedrijven en hadden zij nog behoefte aan extra financiering? En in hoeverre werden er bedrijven gesteund die anders niet aan financiering zouden komen? Een analyse van bedrijven mét en zonder steun.

IN HET KORT

- Steunontvangers hadden vaker behoefte aan financiering, deden vaker een aanvraag – die vervolgens ook vaker mislukte.
- De financieringsproblemen komen vooral voor bij gebruikers van belastinguitstel en niet bij NOW-gebruikers.
- Tijdens de coronacrisis zochten steunontvangers minder vaak financiering voor groei dan bedrijven die geen steun ontvingen.

TOMMY SPAN

Coördinator beleidsanalyse Bedrijfsleven & Innovatie bij het Ministerie van Economische Zaken & Klimaat (EZK)

HENRY VAN DER WIEL

Economisch adviseur bij EZK

Als reactie op de corona-uitbraak werden er door de overheid contactbeperkende maatregelen ingesteld om de overdracht van het virus af te remmen. Die maatregelen zorgden bij veel bedrijven voor omzetverlies, lagere inkomsten, en resulteerden zo in een slechtere liquiditeitspositie en lagere overlevingskansen (OESO, 2020). Een systeemshock zoals de coronacrisis kan op die manier zorgen voor een dringende behoefte aan extra liquide middelen, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe externe financiering.

De overheid kwam in die liquiditeitsbehoefte tegemoet met verschillende steunmaatregelen. Subsidies voor het betalen van de werknemers (NOW) en vaste lasten (TVL) gaven gebruikers een liquiditeitsinjectie. Uitstel van het betalen van verschillende belastingen was daarnaast een welkome opschorting van de belastingverplichtingen op de korte termijn, die de liquiditeitspositie van gebruikers dus ook tijdelijk verbeterden. Het doel van de steun was om de werkgelegenheid te behouden, zwakkere liquiditeitsposities van bedrijven te overbruggen, en de continuïteit van bedrijven te borgen (Tweede Kamer, 2020).

De financiële coronasteunmaatregelen van de overheid konden een aanvulling zijn op de benodigde externe financiering (en in theorie zelfs een vervanging zijn daarvan). Dat bedrijven met een lagere liquiditeit inderdaad vaker

coronasteun gebruiken is bekend (Bos et al., 2021). Het is echter nog niet bekend hoe bedrijven die steun ontvingen verschillen in behoefte aan externe financiering en financieringsaanvragen. En of deze verschillen ook voor de coronacrisis al bestonden.

Door de verschillen in financieringsbehoefte en -aanvragen tussen steungebruikers en niet-steungebruikers te onderzoeken, kunnen we drie vragen beantwoorden die lessen bieden voor de uiteindelijke evaluatie van de coronasteun.

Ten eerste, hadden bedrijven die tijdens de coronacrisis steun ontvingen inderdaad een hogere behoefte aan liquiditeit? Wanneer steunontvangers tijdens de crisis meer financieringsbehoefte hadden en meer -aanvragen deden, dan wijst dit erop dat zij inderdaad meer liquiditeit nodig hadden.

Ten tweede, hadden bedrijven die steun ontvingen ook vóór de crisis al een grotere behoefte aan externe financiering? Wanneer steunontvangers al vóór de crisis meer behoefte hadden aan financiering maar dat niet konden krijgen, dan wijst dit erop dat de steungebruikers al vóór de coronacrisis minder financieel gezond waren. Dat zou kunnen betekenen dat de steun deels bedrijven overeind heeft gehouden die zonder coronacrisis ook al in de problemen zaten.

Ten slotte, verschillen steungebruikers en niet-steungebruikers in de doelen waarvoor zij externe financiering aanvragen? Het hoofddoel van de steun is de continuïteit van geholpen bedrijven te waarborgen en te voorkomen dat zij omvallen. Idealiter wordt deze steun zo verleend dat het de geholpen bedrijven in staat stelt om verder door te groeien, te investeren en te vernieuwen. Door te kijken voor welke doelen externe financiering wordt aangevraagd, kunnen we zien in hoeverre dat is gelukt.

We splitsen deze uitkomsten uit naar verschillende soorten steun zodat we de vragen kunnen beantwoorden per type steun.

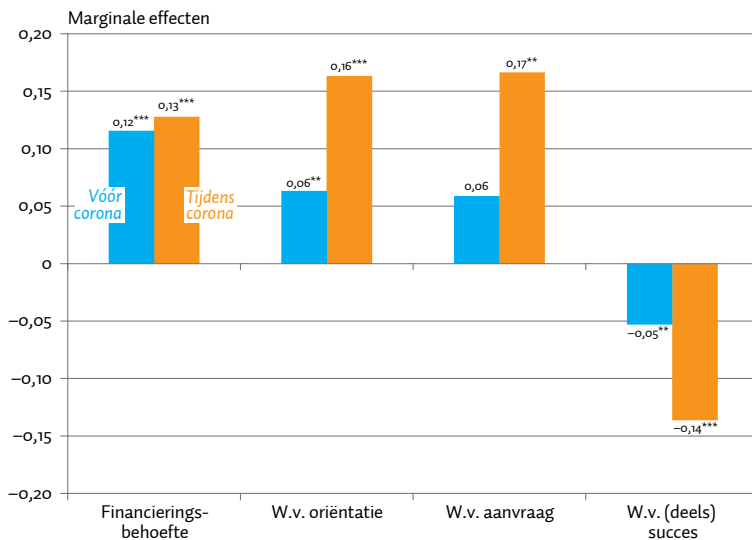
Data en methode

Om de samenhang tussen het gebruik van coronasteunmaatregelen en externe financiering te onderzoeken, gebruiken we twee metingen van de Financieringsmonitor (CBS, 2021). De eerste meting heeft plaatsgevonden vóór de coronacrisis, en gaat over de periode die liep van juli 2018 tot juli 2019 (CBS, 2019). De andere vond plaats

Dit artikel is gebaseerd op Span et al. (2023)

Gebruik externe financiering steungebruikers ten opzichte van niet-steungebruikers

FIGUUR 1



/ Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

Noot: Gecorrigeerd voor grootteklasse, bedrijfstak, bedrijfsleeftijd en eerder steungebruik, tussen juli 2020 en juli 2021, en tussen juli 2018 en juli 2019.

De stappen in de zoektocht naar financiering zijn opeenvolgend. Dus alleen van bedrijven mét een behoefte aan financiering is bekend of zij zich al dan niet georiënteerd hebben..

Data: CBS | ESB

zoals behoefte aan werkkapitaal, herfinanciering en het overbruggen van een moeilijke periode. Financiering voor groei en om het bedrijf vooruit te brengen richt zich op zaken zoals uitbreiding, vernieuwing, personeel, onroerend goed, het wagenpark, marketing, en de start van een bedrijf. Een derde combinatiecategorie, bestaande uit bedrijven met groei- én continuïteitsdoelen, blijft voor de overzichtelijkheid buiten beschouwing.

De gegevens uit de Financieringsmonitor zijn gecombineerd met informatie over het gebruik van drie soorten steunmaatregelen: ten eerste de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (specifiek NOW 2.0, 3.1, 3.2 en 3.3); ten tweede de Tegemoetkoming Vaste Lasten (specifiek TVL 1, Q4 2020, Q1 2021 en Q2 2021); en ten derde bijzonder uitstel van betaling belastingen (specifiek of een bedrijf ooit gebruik heeft gemaakt van deze faciliteit sinds het begin van de coronacrisis tot en met augustus 2021).

Informatie uit het Algemeen Bedrijven Register en verschillende andere bedrijfsstatistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn gebruikt om voor structuurkenmerken en prestatie-indicatoren te corrigeren bij het verklaren van de verschillen tussen bedrijven die wel en geen aanspraak op coronasteun hebben gemaakt.

We hebben logistische regressies uitgevoerd om te onderzoeken of er verschillen zijn voor elk van de vijf stappen uit de financieringszoektocht, en voor de twee samengestelde financieringsdoelen. Bij de zoektocht is er gecorrigeerd voor de structuurkenmerken, de sector, grootteklasse en de leeftijd van het bedrijf. Bij het financieringsdoel is aanvullend gecorrigeerd voor de prestatie-indicatoren liquiditeit, solvabiliteit en productiviteit. Er is steeds een vergelijking gemaakt tussen de situatie vóór en tijdens de coronacrisis.

Vershil financieringsbehoefte en -aanvraag

Bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de coronasteunmaatregelen hebben vaker een behoefte aan financiering, zetten daarna vaker stappen om de mogelijkheden te verkennen, en doen vaker een aanvraag voor financiering die vervolgens vaker wordt afgewezen (figuur 1). De kans dat coronasteungebruikers tijdens corona een financieringsbehoefte hadden, is bijvoorbeeld dertien procent groter dan bij niet-steungebruikers. Deze verschillen zijn allemaal statistisch significant.

Dat financieringsaanvragen door bedrijven die steun ontvangen vaker worden afgewezen tijdens de coronacrisis, is in lijn met de verwachting van een verslechterde toegang tot financiering die ondernemers in het algemeen aan het begin van de crisis al hadden (Ferrando en Ganoulis, 2020). Maar ook vóór de coronacrisis bestonden er al (significante) verschillen in het financieringsgebruik tussen de latere steungebruikers en niet-steungebruikers.

Het beeld verschilt wel per steunmaatregel (tabel 1). Bij bedrijven die een beroep hebben gedaan op de mogelijkheid om hun belastingbetalingen uit te stellen, is het effect nagenoeg hetzelfde als in het totaalplaatje uit figuur 1. Ze hebben dus vaker een financieringsbehoefte dan bedrijven zonder belastinguitstel, en doen frequenter een aanvraag die vaker wordt afgewezen, zowel vóór als tijdens de coronacrisis – met uitzondering van de aanvragen vóór de corona.

Samenhang coronasteun met gebruik financiering

TABEL 1

	Vóór coronacrisis	Tijdens coronacrisis
Behoefte aan financiering		
Bedrijf met NOW	-0,066***	0,064***
Bedrijf met TVL	0,048***	-0,012
Bedrijf met belastinguitstel	0,196***	0,163***
Aanvraag financiering		
Bedrijf met NOW	-0,111***	0,096***
Bedrijf met TVL	0,147***	-0,050
Bedrijf met belastinguitstel	0,000	0,122***
(deels) succes aanvraag		
Bedrijf met NOW	0,097***	0,045
Bedrijf met TVL	-0,098***	0,038
Bedrijf met belastinguitstel	-0,048***	-0,202***

*** Significant op eenprocentniveau

Noot: Het gaat in iedere groep steeds om bedrijven die ten minste van die vorm van steun gebruik hebben gemaakt. Maar ze kunnen aanvullend ook een andere maatregel gebruikt hebben. Behoefte, aanvraag, (deels) succes en het gebruik van coronasteun zijn gemeten als dummyvariabelen. Het marginale effect van de logistische regressie is dus een afgeleide. De dummyvariabelen voor de drie steunmaatregelen zijn in samenhang geschat en gezamenlijk in hetzelfde model opgenomen.

Data: CBS | ESB

tijdens de crisis, en beslaat de periode van juli 2020 tot juli 2021 (CBS, 2021).

De Financieringsmonitor laat zien welke keuzes bedrijven maken bij het doorlopen van de zoektocht naar financiering: (1) behoefte aan financiering, (2) oriëntatie op de mogelijkheden, (3) de aanvraag, en (4) de uitkomst van de aanvraag.

We hebben ook gekeken of de financiering is bedoeld om te groeien of om de dagelijkse bedrijfsvoering te continueren. Financiering voor continuïteitsdoelen zijn nodig voor het gaande houden van de dagelijkse bedrijfsvoering,

Dit kan komen door de tijdens de coronacrisis toegenomen liquiditeitstekorten, waardoor financieringsaanvragen juist gedurende de crisis ook voor deze groep urgenter werden.

Gebruikers van de NOW hadden vóór de coronacrisis daarentegen geen hogere financieringsbehoefte en hun aanvragen werden niet vaker afgewezen dan die van niet-gebruikers van de NOW. Bij NOW-gebruikers is er dus geen aanwijzing dat zij ook vóór de coronacrisis al minder financieel gezond waren. Ook werden financieringsaanvragen van NOW-gebruikers niet vaker afgewezen tijdens de coronacrisis. Dit wijst erop dat gebruik van NOW-steun niet samenhangt met een lagere kans op succes bij het aanvragen van externe financiering.

Ook gebruik van de TVL lijkt niet samen te hangen met een lagere kans om externe financiering aan te trekken tijdens de coronacrisis. Tijdens de coronacrisis wijken de behoefte aan financiering, aanvraag en uitkomst voor gebruikers van de TVL allemaal niet statistisch significant af van niet-gebruikers van de TVL.

Wel lijkt de TVL terecht te zijn gekomen bij bedrijven die ook vóór corona al financieringsproblemen hadden. Bedrijven die van de TVL gebruik maakten, hadden namelijk vóór de coronacrisis vaker een financieringsbehoefte en hun aanvragen werden vaker afgewezen.

Verskil in financieringsdoel

Tijdens de coronacrisis zochten steungebruikers minder vaak financiering alléén voor de groeidoelinden van hun bedrijf, bijvoorbeeld om te kunnen investeren in uitbreiding, vernieuwing of personeel (tabel 2). De kans dat steungebruikers tijdens de coronacrisis financiering zochten voor groeidoelinden was 50,7 procent kleiner dan bij niet-gebruikers. Dat verschil bestond vóór de corona niet. Steungebruikers hadden tijdens de crisis dus echt een andere financieringsbehoefte: vaker én voor andere doelen.

Bij de continuïteitsdoelinden, zoals het overbruggen van een moeilijke periode, bestaat er op geen enkel moment een significant verschil tussen het totaal aan gebruikers en niet-gebruikers. Specifiek bij de gebruikers van de NOW en het belastinguitstel bestaat dat verschil overigens wel: zij zoeken statistisch significant vaker naar geld voor de continuïteit van hun bedrijf.

Discussie

Het lijkt erop dat de bedrijven die de coronasteun gebruiken sowieso vaker behoefte hebben aan externe middelen: of dat nu steun is of financiering, en of dat nu als gevolg van de pandemie is of niet. De groep steungebruikers zocht tijdens corona tevens minder vaak financiering voor groei, wat er ook op duidt dat hun bedrijfsmodel afhankelijker is van extern geld om hun dagelijkse bedrijfsvoering rond te krijgen.

Vooral bedrijven die gebruik hebben gemaakt van belastinguitstel hadden tijdens de coronacrisis meer behoefte aan externe financiering, maar worden vaker afgewezen. Dat vooral bedrijven die gebruik maken van belastinguitstel financieringsproblemen hebben valt te verklaren door de aard van de steunmaatregelen. De NOW en TVL zijn immers subsidies, en daarmee een directe liquiditeitsinjectie. Het belastinguitstel is een vooruitgeschoven

Samenhang coronasteun met financieringsdoel

TABEL 2

	Vóór coronacrisis	Tijdens coronacrisis
Groei bedrijf	0,022	-0,507***
Continuïteit bedrijf	0,062	0,283

*** Significant op eenprocentniveau

Noot: De financieringsdoelen groei en continuïteit en het gebruik van coronasteun zijn gemeten als dummyvariabelen. Het marginale effect van de logistische regressie is dus een afgeleide. In de regressie is gecontroleerd voor structuurkenmerken en prestatie-indicatoren.

Data: CBS | ESB

last die blijft drukken op de vermogenspositie en kredietwaardigheid, en daarom mogelijk sterker van invloed is op zowel de behoefte aan aanvullende financiering als de kans die te krijgen.

De plicht tot terugbetaling van de belastingenschuld kan extra problematisch zijn, omdat bedrijven die van het belastinguitstel gebruik hebben gemaakt relatief vaker een lage productiviteit hebben. Bovendien is deze vorm van steun in sommige sectoren vooral terechtgekomen bij bedrijven waarvoor de belastingenschuld erg hoog is in verhouding tot hun historische winstgevendheid (De Winter en Pruijt, 2022). Die druk van de terugbetaling op de winsten maakt het moeilijker om zich op hun toekomst te richten.

Gecombineerd kunnen deze inzichten erop wijzen dat het belastinguitstel niet naar de meest gezonde bedrijven is gegaan, en dat het hun kansen op het aantrekken van andere vormen van externe financiering verslechterde, omdat belastinguitstel effectief een extra schuld was.

Definitieve lessen over de beste manieren waarop steunmaatregelen in tijden van economische nood ingericht kunnen worden, zullen uiteindelijk moeten blijken uit de evaluatie van het gehele coronasteunpakket.

Literatuur

Bos, B., E. Brouwer, J. Jansen en T. Smits (2021) *Gebruik van financiële coronasteunmaatregelen*. Rapport Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 21402207/BR-INT. Te vinden op www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl.

CBS (2019) *Financieringsmonitor*.

CBS (2021) *Financieringsmonitor*.

CBS (2022) *Twee jaar coronasteun: een terugblik*. CBS Publicatie.

Ferrando, A. en I. Ganoulis (2020) *Firms' expectations on access to finance at the early stages of the COVID-19 pandemic*. ECB Working Paper, 2446.

OESO (2020) *Financing SMEs and entrepreneurs: An OECD scoreboard. Special edition: the impact of COVID-19*. OECD, november.

Span, T., B. Bos, H. van der Wiel et al. (2022) *De zoektocht naar bedrijfsfinanciering in tijden van corona: verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers van de coronasteunmaatregelen*. Bedrijvenbeleid in beeld, Ministerie van EZK.

Tweede Kamer (2020) *Kamerbrief Noodpakket banen en economie, CE-AEP / 20077147*.

Winter, J. de, en B. Pruijt (2022) *De invloed van het corona steun- en herstellpakket op het Nederlandse bedrijfsleven*. Publicatie De Nederlandsche Bank, 29 maart.

Verbind meten van welvaart expliciet aan maatschappelijke doelen

Er is een duidelijke behoefte om in het overheidsbeleid scherper te kunnen sturen op welvaart in plaats van vooral op economische groei. De waaier aan nieuwe welvaartsindicatoren dreigt echter losgezongen te raken van datzelfde overheidsbeleid en bijbehorende inzet van schaarse middelen. We moeten maatschappelijke doelen daarom centraal stellen in de welvaartsmeting.

IN HET KORT

- De bestaande welvaartstheorie biedt al genoeg handvatten om ‘brede welvaart’ te operationaliseren.
- Doelstellingen dienen aan het schaarsteprincipe te voldoen, maar hoeven niet beperkt te zijn tot individuele voorkeuren.
- Een concrete doelstelling kan bijvoorbeeld het voorkomen van een temperatuurstijging boven de 2 graden celsius zijn.

HERMAN VOLLEBERGH

Hoogleraar aan Tilburg University en onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving

Sinds enige tijd woedt er in Nederland een discussie over de ‘brede welvaart.’ Deze discussie vloeit voort uit de, ook internationaal breed gedragen, opvatting dat welvaart op meer betrekking heeft dan alleen op de groei van het bruto nationaal product (bnp) of de consumptie (Stegeman et al., 2017). Vaak wordt er daarbij gewezen op grote milieuvraagstukken, armoede en ongelijkheid, en zelfs op het psychisch welbevinden van de bevolking. Gesteund door de Tweede Kamer (2016) is er een zoektocht gestart naar geschikte indicatoren (CBS, 2022), en zijn nu de planbureaus bezig om de verbinding met de begrotingssystematiek uit te werken (CPB et al., 2022).

Inmiddels lijkt de discussie over ‘brede welvaart’ zich alsmat uit te breiden. Op tafel komen er steeds meer voorstellen terecht die een betere representatie zouden geven van de staat van het land. Vaak gaat het dan om indicatoren die de stand van de welvaart in één indicator proberen uit te drukken, waarbij er ook steeds meer aandacht lijkt uit te gaan naar de individuele welzijnsbeleving en het vergroten van de capaciteiten van burgers (Van Bavel et al., 2022).

Er is daarnaast ook kritiek op de huidige wijzen waarop men poogt welvaart breder te meten. Zo stelt Jacobs (2021) terecht dat men in deze verbredingsdiscussie geen oog meer lijkt te hebben voor het belang en de rol van schaarse middelen. De discussie over ‘brede welvaart’ vertoont enerzijds duidelijk een behoefte om aan andere doe-

len dan economische groei een prominentere rol te geven in het begrotingsproces van de overheid, maar lijkt daar tegelijkertijd te veel van losgezongen omdat het bij die bredere indices vaak onduidelijk is wat daar de relatie van is met de inzet van schaarse middelen, in het bijzonder die waarover de overheid beschikking heeft via haar belasting- en uitgavenbeleid.

In dit artikel laat ik zien hoe de welvaartstheorie een prima kader biedt om enerzijds aansluiting te zoeken bij de wens om een bredere invulling te geven aan een welvaartsmeting via het bruto nationaal product (bnp), maar er anderzijds ook expliciet een relatie kan worden gelegd met doelbereik en de inzet van schaarse middelen. Deze invalshoek maakt het heel goed mogelijk om duidelijk een relatie te leggen met de enorme uitdagingen waarvoor Nederland staat. Onder meer de langetermijnvraagstukken rond klimaat, stikstof en (chemische) vervuiling nopen de overheid tot koersverleggingen op vele fronten.

De wortels van ‘brede welvaart’

Brede welvaart staat in feite aan de wieg van het moderne economische denken over inkomen en consumptie. Zo staan in de economische wetenschap het inkomen of de consumptie helemaal niet centraal, maar wel de welvaart die de inzet van deze middelen met zich meebrengt. Met meer inkomen wordt schaarste verminderd waardoor de welvaart stijgt. Tenzij dat extra inkomen andere effecten met zich meebrengt, zoals bijvoorbeeld vervuiling. Dan kan per saldo de welvaart mogelijk zelfs dalen. In de welvaartstheorie staat dan ook al heel lang de welvaart *van de maatschappij* centraal.

Welvaart valt zeker niet een-op-een samen met de feitelijke prijzen en inkomens van de observeerbare geldeconomie, zoals gemeten via het reële nationaal inkomen of bnp. Wel staat de omgang van individuen met hun schaarse middelen centraal, en die prijzen en inkomens spelen daarbij vaak een voorname rol. Achter deze geldeconomie gaat namelijk een wereld schuil van individuen, bedrijven en overheden, die in gezamenlijkheid beslissingen nemen, gegeven hun behoeften en beperkingen in termen van tijd en geld, maar ook van ruimte (Hicks, 1981).

Een van de belangrijkste inzichten uit de welvaartstheorie, zoals ontwikkeld door onder meer Tinbergen (1952), Koopmans (1967) en Hennipman (1962), is het zeer ruimhartige kader ten aanzien van de na te streven welvaarts-



doelen. Het schaarstecriterium hoeft namelijk niet noodzakelijk betrekking te hebben op de schaarse middelen van individuen, en hoe zij daarmee in hun eigen leven omgaan om ‘gelukkig’ of ‘beter af’ te worden. Welvaart is een formeel – oftewel ‘leeg’ – begrip, en laat ruimte voor *elke* doelstelling of preferentie waarbij er beperkingen aan de orde zijn. Zolang individuen, bedrijven, overheden of de maatschappij ergens belang aan hechten en de realisatie daarvan schaarse middelen vergt, dan telt zo’n doelstelling mee in de welvaartstheorie.

Welvaart, oftewel datgene waaraan individuen of de maatschappij waarde ontleent, heeft betrekking op die zaken waarbij er schaarse middelen in het geding zijn, zoals het inzetten van tijd en geld, en waarbij die inzet leidt tot uitkomsten, zoals consumptie, maar ook vervuiling of zelfs psychisch welbevinden – voor zover verbonden aan de inzet van psychologen. Daarom is er geen enkele reden om de productie van appels door een fruitteiler anders te behandelen dan de bijdrage aan psychisch welbevinden door de activiteit van een psycholoog.

Welvaart is meer dan individuele voorkeuren

Op basis van het formele welvaartsbegrip is er ook geen noodzakelijke interpretatie van de doelstellingsfunctie als een op een individualistische leest geschoeid concept. Dit wordt echter vaak – ook door economen zelf – onvoldoende onderkend (Hennipman, 1962). Bij zo’n interpretatie is er sprake van axiomatisch individualisme (Wolfson, 1988). Weliswaar kan deze eis heel open worden geformuleerd, in die zin dat ook altruïstische, niet-antropocentrische uitgangspunten of zelfs capaciteiten (Van Bavel et al., 2023) daarvan onderdeel kunnen uitmaken – maar uiteindelijk sluit zo’n zienswijze niet-individualistische doelstellingsfuncties buiten.

Ook de wat ruimere zienswijze die de persoonlijke welvaartsevaluatie van het bnp zelf tot hoofddoel van economische politiek maakt, is onnodig beperkend. Zoals Jacobs (2021) laat zien, moet er dan een beroep worden gedaan op een simpele weergave van het economische proces – bijvoorbeeld via een representatieve nutsfunctie gerelateerd aan consumptie, en beperkt door het inkomen. Zo’n

nutsfunctie heeft vaak de vorm van een Bergson-Samuelson-welvaartsfunctie waarbij er – behalve een inschatting van de individuele welvaartsbeleving – ook een interpersonele waardering nodig is om de welvaart tussen individuen onderling vergelijkbaar te maken. Op basis van de welvaartsfunctie van Bergson-Samuelson past het ook om de huidige zoektocht naar brede welvaart eigenlijk als overbodig of slecht geïnformeerd te bestempelen, aangezien deze functie al zorg draagt voor het overbruggen van een interpersonele waardering van welvaart. Deze interpretatie van de welvaartstheorie wordt dan vereenzelvigd met de betekenis van het concept ‘brede welvaart’, terwijl daarbij dan voor andere benaderingen, althans in de normatieve zienswijze, eigenlijk geen plaats is. Daarom zou men volgens hem beter kunnen aansluiten bij de systematiek van de maatschappelijke kosten-batenanalyses. Eerder heb ik echter al aangegeven dat ook dit voorstel de discussie onvoldoende vooruit helpt (Vollebergh, 2022).

Overheid als voorwaardenschepper

Voor de inperking van de welvaartstheorie op basis van individuele voorkeuren alleen bestaat er echter geen enkele noodzaak. De welvaartstheorie laat genoeg ruimte voor analyses van *zelfstandige* overheidsdoelstellingen (Hennipman, 1962). Er zijn legio redenen voor het toelaten van eigen doelstellingen van de overheid, die bijvoorbeeld in het kader van de brede welvaart van belang worden geacht. Zo zullen individuen lang niet altijd voldoende geïnformeerd zijn, overzien ze de langetermijnconsequenties van hun beslissingen zeker niet altijd, of hebben ze weinig grip op afwegingen die in het productieproces worden gemaakt. Ook is de overheid de aangewezen partij om via wetgeving bepaalde goederen, of de kwaliteit daarvan, af te dwingen, en zal ze gedwongen zijn om verdelingseffecten in het kader van bijvoorbeeld de belastingpolitiek af te wegen, of is ze zelfs verantwoordelijk voor de productie van sommige diensten, zoals het onderwijs.

Deze zelfstandige doeleinden van de overheid kunnen worden opgevat als *tussendoeleinden* van burgers of individuen. Het is namelijk wel van belang om deze doelen vooral te duiden vanuit hun voorwaardenscheppende rol. Wel-

vaart heeft immers betrekking op de individuele beleving van die omgang met schaarse middelen – en ‘zit daarom van binnen’, zoals Jan Pen het ooit formuleerde.

In die zin heeft Jacobs ook gelijk als hij betoogt dat veel van de naar voren geschoven voorstellen om brede welvaart te ‘meten’ losstaan van de inzet van (schaarse) middelen die voor deze bredewelvaartsdoelen relevant zijn. Het is van belang dat ze gekoppeld zijn aan doelen, omdat middelen altijd voor verschillende doelen kunnen worden aangewend. In de bredewelvaartsdiscussie zou deze relatie dan ook niet mogen ontbreken. En juist hier biedt de theorie van de economische politiek een prima kader waarmee het streven naar brede welvaart een stuk concreter en tegelijk afrekenbaar kan worden gemaakt.

Nieuwe doelstellingen zijn nodig

Allereerst is er de keuze van voor de maatschappij relevant geachte doelen. Centraal staat hier de keuze van aspecten waarvan de samenleving vindt dat deze belangrijk genoeg zijn om als ‘richtinggevend voor brede welvaart’ te dienen. Vaak zal het daarbij gaan om uitkomsten van een verzameling ‘goederen’ die de maatschappij de moeite waard vindt om na te streven.

Vanuit het formele welvaartsbegrip geredeneerd ligt een ruimere en meer flexibele opvatting van welvaart voor de hand (Hennipman, 1962) dan bij benaderingen die alleen kijken naar individuele voorkeuren of afgeleiden daarvan. Hier past het prima om een relevant geachte verzameling zelfstandige doelstellingen van een economische politiek voorop te stellen. Voorbeelden uit het verleden van zulke doelstellingen van economische politiek zijn de doelvariabelen zoals economische groei, inflatie, werkgelegenheid en de inkomensverdeling (Tinbergen, 1952). Maar mede omdat er tegenwoordig terecht sprake is van een bredere opvatting over ‘economische politiek’ is het duidelijk dat deze verzameling nu niet langer volstaat.

Het ligt voor de hand om te zoeken naar een geactualiseerde verzameling doelen. Naast de nog steeds relevante doelen in het kader van bijvoorbeeld de monetaire en inkomenspolitiek, kan prima worden aangesloten bij doelen die in de brede welvaartsdiscussie spelen – zoals de steeds pregnanter wordende leefomgevingsopgaven vanwege klimaatverandering en vervuiling (de discussie over de *planetary boundaries*) – maar ook de meer specifieke doelen op het terrein van armoedebestrijding, onderwijs en gezondheidszorg.

Vanuit deze ruimere invalshoek valt het ook op dat de capaciteitsbenadering eerder aanvullend is dan haaks staat op de klassieke welvaartstheorie. Volgens de capaciteitsbenadering gaat welvaart over wat mensen zouden kunnen realiseren, en wat ze daadwerkelijk weten te realiseren (Van Bavel et al., 2022), daarbij wordt de welvaartstheorie ten onrechte gekenschetst als een zienswijze waarbij ‘het maximaliseren van nut’ door volledig geïnformeerde agenten met perfecte rationaliteit het uitgangspunt zou zijn. De welvaartstheorie is echter juist niet noodzakelijkerwijs gebonden aan een specifieke interpretatie van welvaart. Binnen die theorie is er gewoon plaats voor de rol die capaciteiten spelen in het economische proces. Voor zover voorwaardenscheppende doelen als relevant worden gezien, is

er ook alle ruimte om schaarse middelen vrij te maken voor activiteiten gericht op het beter laten functioneren van individuen wat betreft hun behoeftebevrediging. Het op deze wijze opnemen van dergelijke doelen is prima verenigbaar met de reeds bestaande interpretatie van de theorie van de economische politiek, zoals hier uiteengezet. En dat is in feite al het geval, zoals blijkt uit een overheidsbegroting waarbij er heden ten dage veel meer geld wordt vrijgemaakt voor ondersteuning van het psychisch welbevinden van de bevolking dan pakweg veertig jaar geleden.

Streefwaarden en doe-evaluatie

Overeenstemming over welke doelen maatschappelijk relevant zijn is één ding, het vaststellen van streefwaarden voor die doelen is iets anders. Bij de huidige bredewelvaartsdiscussie lijkt het nu vooral te gaan om het vinden en definiëren van alternatieve indicatoren. Maar zolang deze niet gekoppeld worden aan streefwaarden, krijgt zo’n exercitie al snel een vrijblijvend karakter, zeker wanneer daarbij ook geen expliciete relatie wordt gelegd met de inzet van schaarse middelen. Ook de vraag waarop en hoe er dan moet worden gestuurd, blijft in dat geval onbeantwoord.

In het verleden werden er daarom ook expliciet streefwaarden bij de doelstellingen van economische politiek geformuleerd. Voorbeelden van expliciete streefwaarden in een breed welvaarts kader waren bijvoorbeeld het streven naar twee procent inflatie, volledige werkgelegenheid of een rechtvaardige inkomensverdeling. En voor nieuwe doelstellingen, bijvoorbeeld in het kader van de leefomgevingsopgaven, passen hier streefwaarden als een temperatuurstijging van (gemiddeld) maximaal 1,5 of 2 graden Celsius op aarde, of de instandhouding van een bepaalde kwaliteit van het water of van de natuur.

Dit soort streefwaarden geven richting aan beleid dat erop gefocust is om ‘brede welvaart’ te bevorderen. Streefwaarden reflecteren vaak direct de beleidsopgaven die in de politiek een rol spelen. Deze passen zo prima in dit kader, en kunnen ook worden vertaald en gemonitord aan de hand van specifieke indicatoren voor die opgaven en die relevant zijn voor deze streefwaarden. Het valt daarbij niet uit te sluiten dat een hiërarchie in doelen en hun streefwaarden relevant is. Dat geldt bijvoorbeeld als klimaatverandering mogelijk het voortbestaan van de aarde, en daarmee het bnp als zodanig, in de weg zou staan. Hierbij is dus de nodige voorzichtigheid geboden, zodat met name de niet of moeilijk in geld waardeerbare baten niet het onderspit zullen delven.

Zowel bij de vaststelling van die streefwaarden als de evaluatie van beleid hoe aldaar te geraken, *kan* de economische wetenschap een nuttige, zij het instrumentele rol vervullen. Dit kan bijvoorbeeld door een inschatting te maken van de relevante kosten en baten die een rol spelen in het achterliggende systeem. Zo concurreren de uitgaven aan het tegengaan van klimaatverandering met andere eveneens als maatschappelijk gewenst aangemerkte doelen, zoals armoedebestrijding.

Als eenmaal doelen, streefwaarden en hun vertaling naar beleidsopgaven bekend zijn, dan is het mogelijk om vast te stellen in hoeverre de huidige (of verwachte) uitkomsten van het systeem van zo’n streefwaarde afwijken.

Een dergelijke, zogenaamde *'gap analysis'* kan betrekking hebben op zowel de streefwaarde als de middelen om dat doel te bereiken. In het kader van het klimaatbeleid zijn hiervan mooie voorbeelden te vinden (UN Environment Programme, 2021; OESO, 2022). Merk op dat het hierbij in principe gaat om louter beschrijvende analyses, zonder dat daarbij de streefwaarde zelf of de relevantie ervan dient te worden onderschreven.

Implementatie van doelstellingen

Wat betreft een deel van de indicatoren voor 'brede welvaart' van het Centraal Bureau voor de Statistiek, maar nog sterker bij de capaciteitsbenadering als onderdeel van brede welvaart, is het niet altijd even duidelijk wat de relatie is met de achterliggende schaarste – zoals ook Jacobs (2021) heeft geconstateerd. En nog minder duidelijk is dit voor brede, geaggregeerde welvaartsindices. Te veel energie lijkt er hier te gaan zitten in indicatorkeuze en indexsamenstelling ('aggregatie'). Dat is jammer en ook onnodig.

Het is voor de welvaartsdiscussie van veel groter belang om die aspecten van economische politiek te noemen die nu van groot belang worden geacht, en die dus ook een nog nadrukkelijker plaats verdienen in de begrotingsonderhandelingen (Hoekstra, 2021). Dit geldt in de eerste plaats voor sommige van de klassieke doelen van economische politiek, zoals een inflatiestreven naar twee procent.

Juist deze politieke doelen vallen nu gek genoeg buiten de discussie. Dit terwijl het bijvoorbeeld zeker relevant is voor de welvaart om geldontwaarding te voorkomen. De bewaking daarvan is weliswaar grotendeels uitbesteed aan de centrale bank, maar daarmee niet minder belangrijk voor de economische politiek. Dat geldt verder ook voor het streven naar een rechtvaardige inkomensverdeling en een volledige werkgelegenheid.

Naast deze klassieke doelen is er dus wel behoefte aan (tussen)doelen die expliciet verdergaan dan een 'economische' of welstandsgroei, zoals die van het klimaatbeleid. Net als bij de monetaire politiek valt er in dat specifieke domein veel te zeggen voor een inschatting door degenen die zicht hebben op het klimaatsysteem zelf, en de door hen voorgestelde en politiek ook onderschreven streefwaarde van 1,5 graad Celsius als uitgangspunt te nemen en niet die van de economen (Stern et al., 2021). En net als bij de streefwaarde voor inflatie door de centrale banken, zou het vreemd zijn om de keuze voor een streefwaarde af te laten hangen van een inschatting van risico's en onzekerheid van klimaatverandering op basis van individuele voorkeuren. Hiermee is niet gezegd dat dergelijke analyses niet zinvol zouden zijn of een bijdrage kunnen leveren aan een beter begrip van de te kiezen streefwaarden, maar het overlaten aan alleen burgers of de economische professie lijkt in dit geval een minder voor de hand liggende invalshoek.

Klimaatbeleid is slechts één, zij het een zeer belangrijke kandidaat, om als een nieuwe doelstelling van economische politiek een rol te spelen. Maar er zijn er meer, en sommige klassieke doelen – zoals het streven naar een rechtvaardige inkomensverdeling – kunnen ook met meer concrete doelen worden 'opgetuigd'. Mede in dit licht heb ik eerder gepleit om voor de keuze van relevante doelstellingen voor de hedendaagse economische politiek goed te

kijken naar de internationaal aanvaarde Duurzameontwikkelingsdoelstellingen (Vollebergh, 2022). Deze bieden een ruim genoeg kader, en zijn vaak in de streefwaarden expliciet geoperationaliseerd.

Conclusie

Het is dus goed mogelijk om de economische politiek in Nederland te baseren op doelstellingen uit de bredewelvaartsdiscussie. Een individualistisch perspectief is daarbij niet noodzakelijk. Van belang is alleen een duidelijk onderscheid in het vinden van relevante doelstellingen voor een brede welvaart, het bepalen van bijpassende streefwaarden, en de vertaling hiervan naar afrekenbare beleidsopgaven vanwege de relatie met de schaarste van middelen. Juist die relatie met schaarste speelt een grote rol bij het vertalen van doelstellingen en streefwaarden naar concreet beleid. Daarbij moeten er immers prioriteiten gesteld en begrotings- en reguleringsbeslissingen genomen worden. Ook dat is niets nieuws en gebeurt natuurlijk al vele decennia. Maar het is nuttig als hier ook concrete beleidsopgaven aan worden gekoppeld. Het zou een gemiste kans zijn als de bredewelvaartsdiscussie verzandt in een vrijblijvende exercitie over allerlei indicatoren, waarvan het bovendien lang niet altijd duidelijk is hoe deze verbonden zijn met concrete afwegingen in het overheidsbeleid.

Literatuur

- Bavel, B. van et al. (2022) Capaciteitsbenadering biedt goede basis voor meten van welvaart. *ESB*, 107(4808), 168–171.
- CBS (2022) *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2021*. CBS.
- CPB, PBL en SCP (2022) *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek: Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus*. Rapport Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving en Sociaal en Cultureel Planbureau. PBL-publicatienummer 4861.
- Hennipman, P. (1962) Doeleinden en criteria der economische politiek. In: J.E. Andriessen en M.A.G. van Meerhaeghe (red.), *Theorie van de economische politiek*. Leiden: Stenfert Kroese, p. 2–106.
- Hicks, J. (1981) *Wealth and welfare: Collected essays on economic theory*, deel 1. Oxford: Blackwell.
- Hoekstra, R. (2021) Integreer welvaart in de beleidscyclus. *ESB*, 106(4800S), 46–50.
- Jacobs, B. (2021) Het beleidsdebat over welvaart mist theoretische fundering. *ESB*, 106(4800S), 35–39.
- Koopmans, T.C. (1967) Objectives, constraints, and outcomes in optimal growth models. *Econometrica*, 35(1), 1–15.
- OESO (2022) *Effective carbon rates 2021*. Parijs: OECD.
- Stegeman, H., M. Badir, A. Rijpma en M. Moatsos (2017) Een indicator voor bredere welvaart voor Nederland. *ESB*, 102(4747), 132–135.
- Stern, D., J.E. Stiglitz en C. Taylor (2021) *The economics of immense risk, urgent action and radical change: Towards new approaches to the economics of climate change*. NBER Working Paper, 28472.
- Stiglitz, J.E., A. Sen en J.-P. Fitoussi (2009) *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Rapport te vinden op ec.europa.eu.
- Tinbergen, J. (1952) *On the theory of economic policy*. Amsterdam: North-Holland.
- UN Environment Programme (2021) *Emissions Gap Report 2021*. <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2021>
- Tweede Kamer (2016) *Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip*. Te vinden op tweedekamer.nl.
- Vollebergh, H.R.J. (2022) Beleidsdebat brede welvaart prima theoretisch gefundeerd. *ESB*, 107(4808), 164–167.
- Wolfson, D.J. (1988) *Publieke sector en economische orde*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Laat pensioenfondsen overwaarde huis te gelde maken via participatiehypothec

Overwaarde van woningen zit veelal vast in de woning. Dat is onhandig, want zo kan deze niet gebruikt worden om de vergrijzing en de verduurzaming en het levensloopbestendig maken van de woningvoorraad te bekostigen. Innovatie middels participatiehypotheken kan deze markt vlottrekken, en pensioenfondsen kunnen daarbij het voortouw nemen.

IN HET KORT

- De huidige mogelijkheden om overwaarde te gelde te maken zijn betrekkelijk complex en onbekend en daardoor niet aantrekkelijk.
- Gevolg is een beperkte toegang tot liquide middelen van huishoudens, een volatielere economie en minder verduurzaming.
- Pensioenfondsen begeleiden in het nieuwe stelsel mensen bij hun financiële keuzes en kunnen zo deze markt vlottrekken.

DIRK BROUNEN

Hoogleraar aan Tilburg University (TIU)

CASPER VAN EWIJK

Emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam, onderzoeker bij Netspar en wetenschappelijk adviseur bij Sameday

ARJEN GIELEN

Bestuursvoorzitter Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn)

MARIKE KNOEF

Hoogleraar aan de Universiteit Leiden en TIU, en directeur van Netspar

MAURO MASTROGICOMO

Universitair hoofd-docent aan de Vrije Universiteit Amsterdam, en onderzoeker bij De Nederlandsche Bank

Dankzij ruim 1.200 miljard euro aan overwaarde in koopwoningen en een minstens zo hoog bedrag aan opgebouwd pensioen beschikken Nederlanders in het algemeen over zeer solide vermogens. Toch laat een recente financiële stresstest zien dat veel huishoudens niet in staat zijn om een financiële tegenvaller op te vangen (CPB-AFM, 2020). Zowel het pensioenvermogen als het woningkapitaal is op korte termijn nog steeds moeilijk in geld om te zetten.

Het vooruitzicht van vergrijzing in combinatie met de huidige economische tegenwind maakt het verzilveren van de woningwaarde harder nodig. Bovendien kan verzilverd woningkapitaal bijdragen aan de maatschappelijke opgave om woningen te verduurzamen en levensloopbestendig te maken.

In de praktijk blijkt verzilvering lastig. Slechts een heel beperkt deel van de huishoudens met overwaarde voor wie het interessant zou zijn, gebruikt een van de bestaande opties voor verzilvering. Met de omkeerhypothec – dat is het meest hierop toegespitste product – wordt er maar 0,15 procent van de overwaarde van de doelgroep (zestigplussers) te gelde gemaakt.

Om het verzilveren van overwaarde een nieuwe impuls te geven, en ook beter toegankelijk te maken voor jongere huishoudens met overwaarde, zou een andere mogelijkheid verkend kunnen worden, namelijk het deelnemen van pen-

sioenfondsen in het particuliere eigenwoningbezit. Door – via participatiehypotheken – een virtueel aandeel te nemen in de waarde van de woning kunnen pensioenfondsen een ‘derde weg’ bieden naast de huidige binaire keuze tussen het bezitten en het huren van een woning. Woningeigenaren belenen daarbij een deel van hun woning aan het pensioenfonds, dat in ruil daarvoor een claim krijgt op de waardeontwikkeling van de woning. Dergelijke participatiehypotheken (*risk sharing mortgages*) zijn nieuw voor Nederland.

In dit artikel schetsen wij de mogelijkheden die deze derde weg kan bieden bij het verzilveren van overwaarde. Wat zijn de voor- en nadelen van deze constructie, zowel voor verkopende huishoudens als voor investerende pensioenfondsen?

De verzilveringsmarkt is beperkt

Cijfers over de omvang van de totale markt voor verzilvering van overwaarde van woningen in Nederland zijn schaars. Algemeen gaat men ervan uit dat slechts een klein deel van de potentiële ruimte wordt benut (Taskforce Verzilveren, 2013; Dillingh et al., 2015).

Het meest gebruikelijk om overwaarde te benutten is door de bestaande lening te verhogen of door een nieuwe lening af te sluiten. Hierin lijkt de afgelopen jaren wel enige beweging te zijn gekomen, vooral in de vorm van een toename van aflossingsvrije hypotheken (Van Ewijk et al., 2023). Nadeel van deze oplossing is dat de rentebetalingen doorlopen, en dat er dus inkomen nodig is om het vermogen te gelde te maken. Meer financiële ruimte biedt de *sale-and-leaseback*-constructie, waarbij de woning wordt verkocht en weer teruggehuurd. Deze producten zijn echter relatief schaars in Nederland, en worden door de consumenten als relatief duur aangemerkt (Consumentenbond, 2022). Aanbieders staan in de regel niet onder AFM-toezicht. De meest gerichte oplossing voor het liquide maken van overwaarde is de omkeerhypothec ofwel ‘opeet-hypothec’, waarbij alle rente en aflossing wordt ‘doorgeschoven’ tot het einde van de looptijd, in de regel bij een overlijden of verhuizing. Door het ontbreken van jaarlasten biedt deze lening meer financiële ruimte dan een gewone hypothec. Maar omkeerhypotheken spelen in praktijk een zeer beperkte rol.

In het buitenland boeken de verzilverproducten wisselende successen. Zo maken verzilverhypotheken in het Verenigd Koninkrijk – mede dankzij overheidssteuning

via het *Help-to-Buy*-programma – meer dan 36 procent uit van het totaal aan hypotheekleningen voor de 55-plus-leeftijdsgroep (Mayer en Moulton, 2022). Dit blijkt echter een uitschieter, want in de rest van Europa blijft de verzilveringsmarkt nog ver achter bij de potentiële behoefte (Fornero et al., 2016; Nakajima en Telyukova, 2017).

Obstakels voor omkeershypotheek

De verzilveringsmarkt komt moeilijk uit zichzelf van de grond. Er zijn obstakels, zowel aan de aanbodkant als aan de vraagkant. Bij financiële partijen ontbreken markten voor het (her)verzekerden van langlevensrisico en kredietrisico. Om het gecombineerde krediet- en langlevensrisico te beperken, hebben omkeershypotheekleningen daarom bijna overal ter wereld een minimale leeftijdsgrens, veelal variërend tussen de 55 en 60 jaar. Daardoor zijn deze producten niet toegankelijk voor jongere groepen die hun overwaarde willen benutten, terwijl zij gemiddeld al wel – mede dankzij de gestegen woningprijzen – over een aanzienlijke overwaarde in de woning beschikken. (Figuur 1 laat zien dat overwaarde geleidelijk gedurende het leven wordt opgebouwd. Hierdoor hebben woningbezitters met een hypotheek in de leeftijdsgroep van 50 tot en met 59 al een gemiddelde overwaarde van bijna 300.000 euro.)

Ook zijn omkeershypotheekleningen minder aantrekkelijk voor financiële partijen vanwege hun relatieve onbekendheid onder consumenten. Dit leidt tot relatief hoge kosten voor voorlichting en marketing. Reguliere hypotheekleningen – annuïtair of aflossingsvrij – zijn wel ruim verkrijgbaar, maar missen het voordeel van het ‘doorschuiven’ van de rente tot na het overlijden, en stellen daarom ook extra eisen aan het benodigde inkomen, wat deze optie voor lagere inkomens minder toegankelijk maakt.

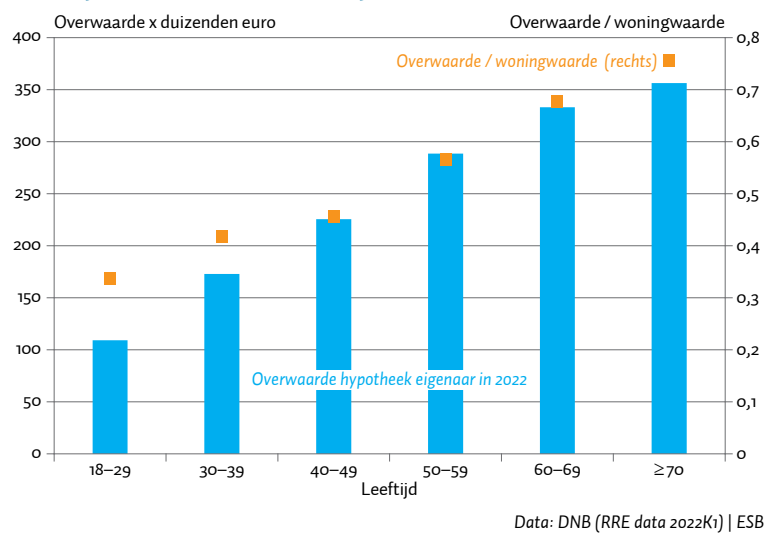
Minstens even belangrijk zijn de obstakels voor huishoudens aan de vraagkant. Gebrek aan financiële kennis en onbekendheid met de – vaak wat complexere – verzilveringsproducten maakt consumenten huiverig om een dergelijke lening af te sluiten. Bij de keuze om financiële ruimte te maken, worden daarom meestal eerst andere mogelijkheden benut – zoals het aanspreken van spaartegoeden of verhoging van de lopende hypotheek. Wanneer de verzilveringsproducten goed worden uitgelegd, blijkt uit onderzoek van Dillingh et al. (2015) dat een kwart van de mensen interesse heeft in een omkeershypotheek, terwijl nog eens 36 procent er neutraal tegenover staat. Nog maar een fractie van deze potentiële belangstelling wordt momenteel gehonoreerd. Naast de onbekendheid met de producten kan er onder ouderen ook sprake zijn van een leenaversie (Fornero et al., 2016). Hierbij kan meespelen dat de eigen woning wordt beschouwd als een veilig reservepotje dat aangesproken kan worden in tijden van nood, bijvoorbeeld bij hoge kosten voor langdurige zorg.

Participatiehypotheek als alternatief

Een interessante en relatief nieuwe oplossing voor het verzilveren van overwaarde zijn de participatiehypotheekleningen. Net als bij een omkeershypotheek worden de jaarlijkse lasten niet direct betaald, maar pas afgerekend bij verkoop van de woning (voor of na een overlijden). Anders dan bij een omkeershypotheek staat het bedrag dat bij verkoop moet

Overwaarde van woningeigenaren met een hypotheek naar leeftijd, 2022

FIGUUR 1



Illustratie van een participatiehypotheek (bedragen in euro's)

TABEL 1

	Bij afsluiten	Na 10 jaar	
		Dalende markt (-25%)	Stijgende markt (+25%)
Marktw waarde van de woning	400.000	300.000	500.000
Omvang eerste hypotheek (nominaal, aflossingsvrij)	200.000	200.000	200.000
Omvang tweede hypotheek (participatie)	100.000	75.000	125.000
Totaal af te lossen		275.000	325.000

ESB

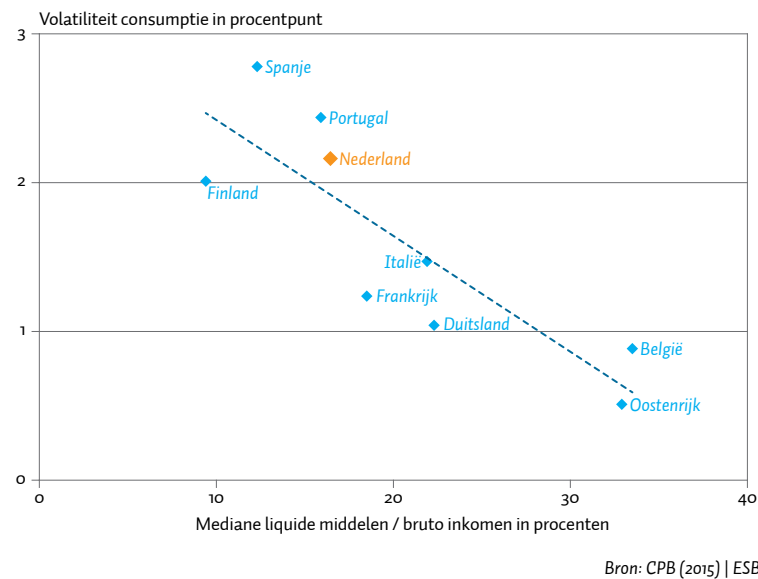
worden afgelost niet in euro's vast, maar is deze gekoppeld aan de marktw waarde van de woning. Is de waarde van de woning gedaald door tegenwind op de woningmarkt, dan hoeft er minder te worden terugbetaald dan wanneer de huizenprijzen zijn gestegen.

Tabel 1 geeft een voorbeeld met een woning van 400.000 euro en een overwaarde van 200.000 euro. Om de overwaarde te benutten, sluit de eigenaar een participatiehypotheek af van 100.000 euro, naast de bestaande aflossingsvrije hypotheek van 200.000 euro. Na tien jaar wordt de woning verkocht en worden beide leningen afgelost. Voor de eerste hypotheek wordt het hele bedrag van 200.000 euro terugbetaald. Voor de participatiehypotheek hangt dit af van de ontwikkeling op de huizenmarkt – want bij een prijsdaling van 25 procent hoeft maar 75.000 euro te worden terugbetaald, terwijl er bij een prijsstijging van 25 procent juist 125.000 euro terugbetaald wordt. Zo zorgt de participatiehypotheek voor demping van het prijsrisico op de woningmarkt.

De participatiehypotheek biedt in zekere zin eigen vermogen in plaats van vreemd vermogen. De kredietverstrekker krijgt als het ware een aandeel in de woning, en deelt hierdoor mee in de marktw waardeontwikkeling van de woning, zowel bij stijgingen als bij dalingen van de woningprijs.

Liquiditeit huishoudens en volatiliteit van de consumptie

FIGUUR 2



Bron: CPB (2015) | ESB

De participatiehypothek kan een aanzienlijke welvaartsverbetering opleveren (Shiller en Weiss, 1999). Voor de kredietverstrekker heeft de participatie als voordeel dat het kredietrisico – met de kosten die daaraan verbonden zijn – wordt beperkt. De kans dat de woning onder water komt te staan is dan immers kleiner. Hierdoor is het mogelijk om deze hypotheekvorm aan te bieden aan een bredere doelgroep dan alleen de ouderen. Een relatief eenvoudige toets op de overwaarde is voldoende bij het verstrekken van deze lening. Omdat bovendien alle jaarlasten worden doorgeschoven naar de toekomst, biedt de lening in vergelijking met gewone hypotheek extra ruimte.

En anders dan bij een *sale-and-leaseback* wordt het eigendom van de woning bij een participatiehypothek niet overgedragen en blijft de bewoner de eigenaar van de woning. De kredietverstrekker krijgt alleen een aandeel in een 'toegerekende waarde' van de woning, en niet in de werkelijke verkoopopbrengst. De kredietverstrekker neemt daardoor alleen het algemene prijsrisico op de woningmarkt (inclusief de regio-specifieke risico's) over van de consument. Waardeverandering van de woning door waardevermeerderende investeringen en onderhoud dient voor rekening van het huishouden te blijven; zo wordt het risico beperkt dat het huishouden een gebrek aan onderhoud op de kredietverstrekker afwentelt. Het huishouden houdt dus gewoon dezelfde zeggenschap over de woning als de reguliere woningeigenaren. Dit betekent overigens wel dat ook incidentele risico's in de verkoopprijs voor rekening van de bewoner-eigenaar blijven, het zogeheten 'idiosyncratisch risico'.

Vormen en noodzaak van regulering

Er bestaan verschillende vormen van participatiehypotheken: in een eenvoudige vorm delen ze evenredig mee in het prijsrisico, maar er komen ook complexere vormen voor met bijvoorbeeld een extra hefboomwerking, of met een asymmetrische participatie waarbij bijvoorbeeld de

kredietverstrekker meer deelt in waardeinstijgingen dan in waardedalingen. Vaak wordt er ook gewerkt met een garantie tegen negatief eigen vermogen (*no negative equity guarantee*), waarmee aan de consument bescherming wordt geboden voor de mogelijkheid dat de woning onder water komt te staan. Ten slotte kan er ook een kredietfaciliteit aan de lening worden gekoppeld, waarbij op ieder moment geld kan worden opgenomen of ingelegd. Op deze manier kan de consument de lening aanpassen aan de wisselende behoefte, en ontstaat er een werkelijk 'flexibel woningbezit'.

Ervaringen in het buitenland laten zien dat er ook aandacht moet zijn voor de nadelen en risico's van dit nieuwe type product. Zo worden participatiehypotheken in het algemeen als wat complexer gezien dan reguliere hypotheek. Transparante communicatie over de exacte werking en kosten ervan is dan ook vitaal. Consumenten dienen in een oogopslag te worden geïnformeerd over de jaarlijkse vergoeding, de grondslag waartegen de marktwaardeontwikkeling wordt verrekend, en de exacte winst/verliesdeling van het product. Dit geldt temeer voor de complexere vormen van participatie, met bijvoorbeeld hefboomwerking of verschil in omgang tussen daling en stijging van de woningwaarde, zoals in enkele recente rechtszaken in het Verenigd Koninkrijk naar voren is gekomen (Financial Times, 2021). Hier is er extra consumentenbescherming geboden.

Een ander aandachtspunt bij deze producten is het potentiële risico op een toekomstig lock-in-effect. Want het kopen van een nieuwe woning kan moeilijker worden wanneer er slechts een deel van de waardeinstijging aan de eigenaar toevalt. In een stijgende markt neemt immers ook de lening in waarde toe. Eerdere ervaringen met deelkoop en huurkoop van woningen – waarbij eigenaren een deel van de toekomstige waardewinst moesten afstaan – hebben laten zien dat het doorstromen naar een volgende woning lastiger werd. Een probleem dat uiteraard minder speelt onder oudere bewoners die deze toekomstmogelijkheden graag opgeven in ruil voor liquiditeit. Ook staat er tegenover dat in een dalende markt juist een nominale hypotheek een lock-in-effect kan hebben wanneer door de dalende prijzen de woning onder water komt te staan. Dit risico is beperkter bij een participatiehypothek, omdat deze met de markt meebeweegt.

Maatschappelijk belang

Het maatschappelijk belang van participatiehypotheken is tweeledig. In de eerste plaats kan verruiming van de verzilveringsmogelijkheden de financiële weerbaarheid van huishoudens versterken. In de tweede plaats kunnen participatiehypotheken het probleem van de lange balansen verzachten, door de woningmarktrisico's te verschuiven van individuele huishoudens (en banken) naar de langetermijninvesteerdere zoals de pensioenfondsen.

Huishoudens kunnen de extra financiële ruimte inzetten voor het verduurzamen en leeftijdsbestendig maken van de woning, maar ook bij 'life events' zoals bij een scheiding of het verlies van een partner, om zo te voorkomen dat men de woning moet verkopen wegens een tijdelijk gebrek aan liquide middelen. Daarnaast kan het ook interessant zijn voor zelfstandigen die te maken hebben met sterk wisselende inkomens.

Het maatschappelijk belang gaat verder dan dat van de individuele consument alleen. Verbetering van de financiële weerbaarheid van huishoudens kan helpen om de volatiliteit van de consumptie te verminderen, en zo bij te dragen aan een betere schokbestendigheid van de Nederlandse economie. Hier valt voor Nederland wat te winnen, zo toont figuur 2 (CPB, 2015) die het verband weergeeft tussen de liquiditeit van huishoudens en de volatiliteit van de consumptie.

Daarnaast kan, met het aanbieden van participatiehypotheken door pensioenfondsen, het accent in de kredietverlening voor woningen verschuiven van de banken naar de pensioenfondsen. Banken richten zich vooral op nominale hypotheken, pensioenfondsen kunnen door het langetermijnkarakter van hun verplichtingen beter omgaan met woningmarktrisico's. Op deze manier vermindert de blootstelling van huishoudens – en banken – aan de woningmarktrisico's, en wordt de problematiek van de lange balansen verzacht.

Voor pensioenfondsen bieden participatiehypotheken de mogelijkheid om direct te investeren in de Nederlandse woningmarkt. Ook kan een actieve rol van de pensioenfondsen bij het verzilveren van overwaarde bijdragen aan hun maatschappelijk profiel (ESG). Een oplossing via pensioenfondsen ligt in Nederland daarbij meer voor de hand dan via de overheid (zoals dat in het Verenigd Koninkrijk gebeurt).

Agenda en de rol van pensioenfondsen

De nieuwe pensioenwet biedt een goede kans om ook beweging te brengen in de markt voor het benutten van overwaarde van woningen. Met de invoering van persoonlijkere pensioenen zullen pensioenfondsen zich meer gaan richten op de financiële 'levensplanning' van hun deelnemers. Met de nieuwe wet krijgen pensioenfondsen en -uitvoerders nadrukkelijk de rol om deelnemers niet alleen te informeren, maar ook te begeleiden bij hun financiële keuzen. Pensioenfondsen hebben het voordeel dat ze als een vertrouwde partner ('trusted partner') voor hun deelnemers kunnen optreden, en daarmee het wantrouwen aangaande verzilveringsproducten wegnemen. In deze keuzebegeleiding zal de combinatie pensioen–eigenwoning een belangrijke plaats gaan innemen. Dat biedt de gelegenheid om verzilveringsmogelijkheden van de overwaarde en mogelijkheden voor participatie onder de aandacht te brengen; niet alleen voor de hoge inkomens, maar juist ook voor de middengroepen, die gemiddeld over minder liquiditeit beschikken, en veel baat hebben bij een grotere flexibiliteit in hun financiën.

Belangrijk is dat bij het benutten van overwaarde voor een goede inbedding wordt gezorgd, via bijvoorbeeld de (fiscale) regelgeving en het toezicht van de AFM. Voorkomen moet worden dat mensen door het mobiliseren van hun woningkapitaal te veel 'ontsparen', en zo hun inkomen na pensionering uithollen. De beperkte opneembaarheid van vermogen in de eigen woning heeft ook een functie, namelijk om ervoor te zorgen dat mensen voldoende sparen voor hun oude dag. Daarom moet er meer flexibiliteit binnen de grenzen plaatsvinden, vooral voor mensen – zoals sommige zelfstandigen – voor wie de woning de belangrijkste vermogensbron vormt.

De meeste consumenten ontbreekt het aan voldoende kennis voor een planning van hun financiële levensloop. Het is belangrijk om tot een goede begeleiding van financiële keuzen te komen via de juiste keuze-architectuur en een directe begeleiding. Deze begeleiding kan worden bevorderd door op bepaalde momenten in het leven een 'financiële apk' aan te bieden. Daarbij is een integrale benadering van de verschillende bouwstenen van het pensioeninkomen – als een soort 'financieel Lego' – cruciaal (Brounen et al., 2019). Pensioenuitvoerders kunnen in deze begeleiding een belangrijke rol vervullen.

Literatuur

- Brounen, D., N. Kortleve en E. Ponds (2019) *Woning en pensioen als financieel Lego*. Netspar Brief, 17.
- Consumentenbond (2022) *Overwaarde huis opnemen: hoe doe je dat?* Artikel Consumentenbond, 29 september.
- CPB (2015) *De Nederlandse consumptie: Goede tijden, slechte tijden*. CPB Policy Brief, 2015/03.
- CPB-AFM (2022) *Schokbestendigheid huishoudens*. CPB Publicatie, juli.
- Dillingh, R., H. Prast, M. Rossi en C. Urzi Brancati (2015) *The psychology and economics of reverse mortgage attitudes: Evidence from the Netherlands*. Netspar Design Paper, 38.
- Ewijk, C. van, A. Gielen, M. Knoef, M. Mastrogiacomo en A. Slager (2023) *Mobiliseren van woningkapitaal*. Netspar, Industry Paper.
- Financial Times (2021) *Beware giving lenders a stake in your home: Court case over 1990s' shared appreciation mortgages has lessons for today*. *Financial Times*, 13 oktober.
- Fornero, E., M. Rossi, U. Brancati en M.C. Urzi Brancati (2016) *Explaining why, right or wrong, (Italian) households do not like reverse mortgages*. *Journal of Pension Economics & Finance*, 15(2), 180–202.
- Mayer, C. en S. Moulton (2022) *The market for reverse mortgages among older Americans*. In: O.S. Mitchel (red.), *New models for managing longevity risk: Public-private partnerships*. Oxford: Oxford University Press, 258–300.
- Nakajima, M. en I.A. Telyukova (2017) *Reverse mortgage loans: A quantitative analysis*. *The Journal of Finance*, 72(2), 911–950.
- Shiller, R.J. en A.N. Weiss (1999) *Home equity insurance*. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 19(1), 21–47.
- Taskforce Verzilveren (2013) *Eigen haard is zilver waard*. Rapport Taskforce Verzilveren. Te vinden op www.duidelijkehypotheek.nl.

Huidige visies op kringlooplandbouw beknotten handel onnodig

Het kabinet zet in op het sluiten van kringlopen om de milieudruk van de landbouw te verminderen. Daarbij gaat het snel over het opleggen van geografische restricties op importen, of zelfs zelfvoorzienendheid. De economische theorie van de internationale handel laat zien dat dit een verkeerd spoor is. De focus moet komen te liggen op nutriëntenbalansen en verliesreductie.

IN HET KORT

- Het denken over kringlooplandbouw gaat snel uit van handelsbeperkingen. Dat is kostbaar en schiet het doel voorbij.
- Het ligt meer voor de hand om te streven naar evenwicht in de import en export van nutriënten.
- Als ieder land streeft naar een evenwichtige nutriëntenbalans, dan wordt het voedselsysteem automatisch circulair.

ROEL JONGENEEL

Senior scientist
bij Wageningen
Economic Research
en universitair docent
aan Wageningen Uni-
versity & Research

Het huidige en vorige kabinet zetten sterk in op de kringlooplandbouw. Kringlooplandbouw wordt als het instrument gezien om een aantal grote maatschappelijke uitdagingen op het gebied van stikstofreductie, natuurherstel en klimaat op te lossen. In haar visie aan het begin van haar ambtsperiode pleitte oud-minister Schouten voor het sluiten van kringlopen op een zo laag mogelijk niveau (Schouten, 2018). Het liefst dus binnen een bedrijf (en mogelijk zelfs op perceelniveau). Waar dat niet kan moet er worden gekeken of sluiting op een hoger niveau mogelijk is (LNV, 2019). In het coalitieakkoord wordt de kringloopstrategie opnieuw bevestigd.

Opvallend is dat men het in de kringloopvisies maar weinig heeft over handel, zeker gezien het grote belang van de handel voor Nederland en de landbouw. Wel wordt er een aantal keer gesproken over het 'bevorderen van duurzame handel', maar dat lijkt meer te gaan over certificeringsinitiatieven in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

In dit artikel wordt ervoor gepleit om kringloop en internationale handel op een goede manier met elkaar te verbinden. In plaats van om de hete brij van het handelsdossier heen te lopen, dient dit aspect juist geïntegreerd te worden in het circulariteitsdenken, en kan het in feite

bijdragen om een meer afgewogen perspectief op de kringlooplandbouw te krijgen. Het meer gebruikmaken van de inzichten uit de economische theorie van de internationale handel zou daarbij kunnen helpen.

Circulariteit en kringlooplandbouw

Circulaire economie en kringlooplandbouw worden nogal eens als nieuwe inzichten gepresenteerd, waarbij de oude economie dan als lineair en *outdated* wordt weggezet (Raworth, 2017). Circulariteit is echter vooral iets dat allerlei gradaties kent. In de landbouw wordt er sinds eeuwen gebruikgemaakt van voer-mest-kringlopen, waarbij de dieren naast melk, vlees en eieren ook de mest produceerden, die op de akkers werd gebruikt om de gewasproductie te stimuleren (King, 2011). Met de modernisering, specialisatie en arbeidsverdeling zijn de 'gemengde bedrijven' uit de gratie geraakt en is het gebruik van externe inputs (krachtvoer, kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen) enorm toegenomen. Dat leidde tot een enorme productietoename, maar ook tot fragmentatie van de kringlopen (WUR, 2022). Daar waar het economisch aantrekkelijk was, bleef er overigens nog steeds sprake van kringlopen (CvL, 2020) – zij het dat die vaak tussen verschillende bedrijven liepen (bijvoorbeeld tussen akkerbouw en veehouderij). Circulariteit wordt dus al vaak toegepast in de economie, simpelweg omdat dat economisch aantrekkelijk is.

Bij circulaire economie en kringlooplandbouw gaat het om het bevorderen en benutten van recycling, hergebruik en kringlopen. Het doel is om verliezen zo veel mogelijk terug te dringen, en om, ook in ecologische zin, efficiënt met grondstoffen om te gaan.

In het kringloopdenken over de landbouw speelt daarnaast het idee een rol dat men grond waarop je gewassen kunt verbouwen die direct geschikt zijn voor menselijke consumptie, ook daarvoor moet gebruiken – en niet voor de productie van veevoer en dierlijke producten (De Boer en Van Ittersum, 2018). Dat is echter geen onderdeel van de in de literatuur veel gebruikte en bekende definitie over kringloopeconomie van de Ellen MacArthur Foundation (2013) en het is bovendien in economische zin te simplistisch gedacht (kader 1).

Kringloopdenken vaak te simplistisch

Vaak cirkelen kringloopideeën om een vorm van geografische zelfvoorzienendheid (*autarkie*) of bilaterale wederke-

righeid (als je ergens iets vandaan haalt, moet er ook weer iets retour). Deze ideeën zijn bij nader inzien nogal merkwaardig. Zo staat kringlooplandbouw, in termen van circulariteit, tot op het perceelsniveau van het boerenbedrijf of zelfs nationale zelfvoorzienendheid, gelijk aan een voedselsysteem waarin er van alle importen wordt afgezien.

In het geval van nationale zelfvoorzienendheid zou de consument moeten eten wat de Nederlandse landbouw in dat geval nog kan produceren. Dit is aanzienlijk minder dan nu het geval is, maar desnoods genoeg om de zeventien miljoen Nederlanders te kunnen voeden, zo laten Terluin et al. zien (2013). Dat vergt wel een forse dieetaanpassing: we zouden dan veel aardappelen eten, weinig graan, geen varkensvlees, maar wel wat kip.

De voor zo'n autarkie benodigde dieetaanpassing doet meer denken aan iets wat je zou kunnen overkomen in een ernstige crisissituatie, dan dat het een serieus kringloopscenario kan zijn. In discussies zie je dan ook dat men 'oplossingen' in een bredere richting zoekt, waarbij linksom of rechtsom handel een rol gaat spelen.

Zo zijn er ook voorstellen voor kringloopsluiting waarbij de Nederlandse landbouw nog wel mag importeren, maar dan alleen vanuit de EU en niet meer van daarbuiten – zie het derde schaalniveau in Vellinga et al. (2016) en de andere meer restrictieve tussenvormen in Leenstra et al. (2017). Praktisch gezien betekent dit dat de import van eiwithoudende producten, die nu vanuit Noord- en Zuid-Amerika plaatsvindt (soja), voortaan door Nederland in de EU moet worden 'gesourced'.

Het probleem bij dergelijke kringloopvoorstellen is dat ook de EU als geheel al jarenlang een tekortregio voor plantaardig eiwit is (Jensen et al., 2021). Silvis et al. (2021) laten zien dat er bij vrije handel een belangrijke driehoeksaanpassing zou plaatsvinden: Nederland betreft eiwithoudende grondstoffen elders uit de EU, en andere EU-lidstaten gaan meer importeren van buiten de EU. De totale EU-import aan eiwithoudende grondstoffen verandert betrekkelijk weinig, maar wel passen de bilaterale handelsstromen zich aan.

Dat probleem kan potentieel worden opgelost als de hele EU meedoet met het Nederlandse kringloopdenken. Dat is bij de huidige politieke verhoudingen uiterst onwaarschijnlijk, en zou zo goed als zeker leiden tot hoge veevoerprijzen in de EU en tot een forse krimp in de dierlijke sectoren (Silvis et al., 2021). Bovendien staat het nog te bezien of er dan echt sprake zal zijn van een kringloop, want de doorrekening toont ook aan dat de consumenten dan veel dierlijke eindproducten rechtstreeks van buiten de EU zouden gaan importeren. Daarmee worden de eventuele mestoverschotten wel teruggedrongen, maar op nutriënniveau creëert dit nog steeds een importlek.

Het probleem is dat er tussen producenten en consumenten markten zitten. Dat betekent dat bij een ingrijpen op het ene niveau (bijvoorbeeld dat van de producent) het niet zo is dat het andere niveau (de consument) zich op gelijke wijze 'mee-aanpast'. Minder invoer van veevoergrondstoffen leidt tot minder dierlijke productie, maar kan gelijktijdig gaan leiden tot meer invoer van eindproducten.

Een fundamentele punt is dat het voor de échte kringloopprocessen eigenlijk niet veel uitmaakt of Nederland nu

Dierlijke productie als restproduct

KADER 1

Sommige agronomen pleiten voor een kringlooplandbouw vanuit het idee dat grond primair gebruikt moet worden voor de verbouw van producten die direct geschikt zijn voor menselijke consumptie (De Boer en Van Ittersum, 2018). De redenering is dat de voetafdruk van dierlijke producten veel hoger is dan die van akkerbouwgewassen, en dat het dus inefficiënt is om 'goede gronden' te gebruiken voor dierlijke productie. Er is in die optiek wel een zekere ruimte voor dierlijke sectoren, maar dan vooral als 'afvalverwerkers' (het omzetten van rest- en bijproducten uit de voedingsmiddelenindustrie), of als 'consumenten' van gewassen (ruwvoer) die groeien op gronden die nergens anders voor geschikt zijn (bijvoorbeeld veengronden). Dit idee klinkt plausibel en past ook in het

populaire denken over de noodzaak van een eiwittransitie en het streven naar de reductie van broeikasgasemissies, maar het is vanuit een economische optiek toch te simplistisch gedacht. Het concept houdt geen rekening met de maatschappelijke waardering (relatieve prijzen) voor dierlijke producten ten opzichte van plantaardige producten. Daarmee gaat het voorbij aan de preferenties van consumenten. Ook is de redenering te zwart/wit over de plek van dierlijk eiwit in een gezond dieet, en doet het onvoldoende recht aan de complexiteit van voedselketens. Tot slot leidt het tot een paternalisme met betrekking tot de menselijke voedselconsumptie, waarvan de consequenties, anders dan bij roken, niet goed zijn doordacht.

vanuit de Verenigde Staten of vanuit Zuid-Europa importeert: van een kringloop is immers sprake dat je iets haalt en dit ook weer terugbrengt. En daarvan is in de genoemde gevallen niet echt sprake, want tegenover de import uit een gebied staat geen compenserende exportstroom naar datzelfde gebied.

Bovendien ligt de focus eenzijdig op het gebruik van de import van de landbouwinputs, maar wordt er geen rekening gehouden met de uitvoer en de consumptie van Nederlandse producten door buitenlandse consumenten. Circa zestig procent van de Nederlandse landbouwproductie gaat de grens over, en dat betekent dat er niet alleen voedsel, maar ook nutriënten worden geëxporteerd.

Het denken over kringlooplandbouw en over kringloopsluiting is dus veelal te simplistisch en te beperkend. De vraag rijst of er geen slimme manieren zijn om aan circulaire economie en kringlooplandbouw vorm te geven, waarbij enerzijds de maatschappelijke effecten dragelijker zijn en er anderzijds aan het kringloopprincipe wel echt recht wordt gedaan. Die mogelijkheden zijn er, en daarvoor is het nuttig om meer te leren van de inzichten uit de economie, in het bijzonder die van de economische theorie van de internationale handel.

Economische kijk op kringlooplandbouw

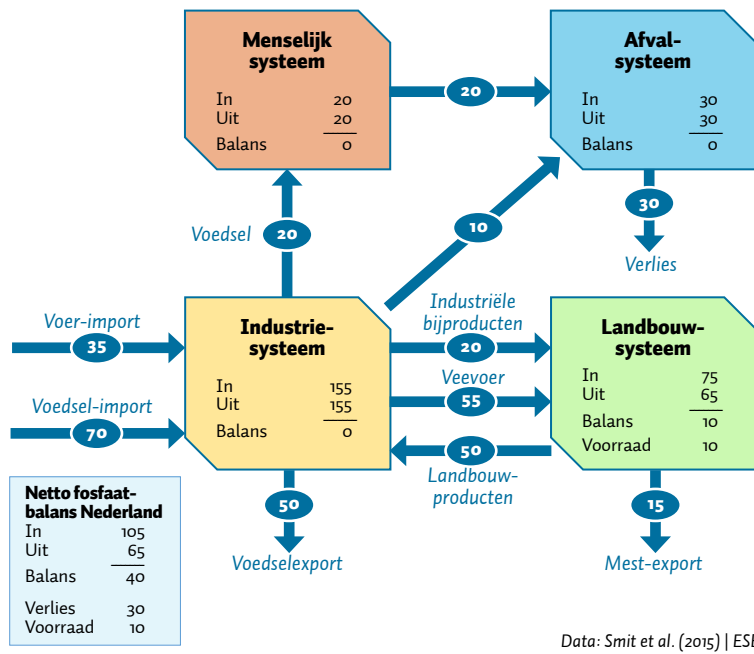
In de economie is het kringloopidee een kernonderdeel van haar theorie. Het *circular flow*-schema is iets waar iedere eerstejaarsstudent economie al mee wordt geconfronteerd.

Met betrekking tot de internationale handel betekent het economische idee van de kringloop dat er sprake moet zijn van een evenwichtige betalingsbalans. De betalingsbalans kan als een internationale budgetbeperking worden geïnterpreteerd. De waarde van wat een land importeert mag niet groter zijn dan de internationale betaalmiddelen die een land met zijn exporten verdient.

Overigens hoeft de lopende rekening van de betalingsbalans niet altijd in evenwicht te zijn, hoewel een evenwichtige betalingsbalans wel een doelstelling van de economische politiek is. Bij de betalingsbalans is het zo dat wanneer je als land een tekort hebt, je eigenlijk aan het lenen bent

Indicatieve fosfaat-nutriëntenbalans van Nederland

FIGUUR 1



ook kunnen denken aan balansen voor bepaalde stikstofvormen (nitraat, ammoniak) en broeikasgassen (waaronder naast CO₂ ook methaan en NO_x).

Bij het denken in termen van nationale nutriëntenbalansen houd je rekening met het feit dat nutriënten op allerlei manieren een land binnenkomen, en er ook (deels) weer uit gaan. Bijvoorbeeld de import van fosfor via import van plantaardig eiwit door soja uit Noord- en Zuid-Amerika, en de export van fosfor bijvoorbeeld via export van hoogwaardig dierlijk eiwit via vlees en melk naar andere EU-lidstaten, vooral in Noordwest-Europa en naar Azië.

Bij 'evenwicht' op de balans is er geen tekort (er is voldoende N en P om de gewassen te laten groeien), en zijn er geen overschotten of emissies (kader 2). 'Evenwicht' moet hierbij wel worden opgevat als evenwichtig in het licht van wat mogelijk is. Er moeten bijvoorbeeld bepaalde (minimale) verliezen worden geaccepteerd. Ook moet er rekening worden gehouden met het specifieke karakter van een nutriënt. Zo is bij stikstof met name de reactieve stikstof, zoals ammoniak, een probleem.

Figuur 1 geeft een voorbeeld van een nationale nutriëntenbalans, in dit geval wat betreft fosfaat. We importeren in Nederland 105 miljoen kilo aan fosfaat, en er gaat 65 miljoen kilo weer uit, deels via de export van voedsel en ook via de export van meststoffen. De onbalans (verspilling) op nationaal niveau is dus in totaal 40 miljoen kilo.

De balans toont ook dat met name bij de consumenten een belangrijk lek zit – 20 miljoen kilo aan humane excreta. Dat blijkt uit de nutriëntenstromen van en naar de verschillende subsystemen zien, zoals de primaire landbouw, de voedingsmiddelenindustrie, het 'humane subsysteem' en de afval-/recyclingsector. De rest van het verlies ontstaat in de voedingsmiddelenindustrie (waar een lek van 10 miljoen kilo is), en in de landbouw, waar er voorraadvorming eveneens 10 miljoen kilo van fosfaat in de bodem optreedt.

Het is met name dit 'overschot' of verlies van in totaal 40 miljoen kilo dat zorgt voor de milieuproblemen – zoals bijvoorbeeld de eutrofiëring van het oppervlaktewater. Het is daarvoor niet belangrijk vanuit welk land de importen komen of waar de exporten naartoe gaan – de getallen in de balans veranderen daardoor niet.

De balans geeft zo aanwijzingen welke punten of onderdelen van het voedselsysteem aandacht behoeven, om meer in de richting van een kringloopsluiting te komen (Hoes et al., 2019). Zo kan de Nederlandse beleidsmaker zich in het geval van fosfaat waarschijnlijk beter concentreren op recycling vanuit de humane excreta, dan op het terugdringen van soja-importen uit Latijns-Amerika. Als we fosfaat weten uit humane excreta weten terug te winnen, beperkt dat de behoefte aan import van fosfaat, en aldus indirect ook de kap van het Amazonewoud.

Specifiek landbouwbeleid blijft nodig

Het streven naar een evenwichtige nutriëntenbalans op nationaal niveau kan niet zonder circulariteitsmaatregelen op lokaal of sectoraal niveau. Bij de landbouw kan een evenwichtige balans bijvoorbeeld worden bevorderd door de eis van evenwichtsbemesting op te leggen. Daarmee wordt er afgedwongen dat de aanvoer van nutriënten,

Investeren of sparen op de nutriëntenbalans

KADER 2

Een vraag is nog of nutriëntenbalansen letterlijk moeten sluiten, of dat het lenen, investeren of sparen ook mogelijk moet zijn in deze context, net zoals bij de betalingsbalans. Met de inzichten vanuit de economie ben je geneigd om tijdelijke tekorten en overschotten toe te staan: een land dat een tekort heeft aan bijvoorbeeld

fosfaat, zou ervoor kunnen kiezen om gedurende een bepaalde tijd meer fosfor te importeren dan te exporteren, om zo het fosfaatiniveau van de bodem op het goede peil te krijgen. Maar 'sparen' kan ook tot ophoping, verliezen en milieuproblemen leiden, en die wil je met kringlooplandbouw juist vermijden.

van het buitenland. Omgekeerd ben je met een overschot eigenlijk aan het investeren (of sparen) in het buitenland. Er kan in bepaalde situaties aanleiding zijn om te lenen of te sparen; de economische theorie houdt daar rekening mee (via de kapitaalrekening).

Een belangrijke les uit de economische theorie van de internationale handel is dat kringloop niet betekent dat de betalingsbalans voor alle transacties die met een individueel land worden gesloten in evenwicht moet zijn. Daar is ook geen reden toe, zolang elk land er maar voor zorgt dat zijn eigen betalingsbalans in evenwicht is.

Met andere woorden, waar Nederland zich zorgen over moet maken, is hoe het ervoor kan zorgen dat als er handel wordt gedreven zijn eigen kringloop in balans blijft of wordt gebracht. Het doet er dan in principe niet toe of Nederland uit Zuid-Frankrijk, Oekraïne, de VS of Latijns-Amerika importeert.

De nutriëntenbalans-benadering

De les van de economische theorie van de internationale handel voor de kringlooplandbouw is dus dat we geen geografische beperkingen voor nutriënten moeten instellen, maar dat we moeten streven naar evenwichtige nutriëntenbalansen. De belangrijkste nutriënten zijn stikstof (N) en fosfor (P), die essentieel zijn voor plantengroei, maar je zou

en het verbruik en de afvoer ervan in evenwicht zijn, en dat 'lokale lekkage' wordt voorkomen. Dat vraagt bijvoorbeeld om een definiëring van de fosfaatgebruiksruimte bij de bemesting van gewassen.

Deels is het balansdenken overigens al min of meer praktijk. Zo bestaan er in de melkveehouderij voor fosfaat en ook stikstof al quota en aanwendingsnormen op bouwland. Ook voor andere schakels in het voedselsysteem zou je een passende reguleringsaanpak kunnen kiezen. Algemeen wordt zo'n milieureguleringaanpak niet als handelsverstoring gezien (WTO Green Box), en hebben landen dus de vrijheid om daarin hun eigen keuzes te maken.

Verder is het goed om te letten op dwarsverbanden tussen sectoren, bijvoorbeeld tussen landbouw- en niet-landbouwsectoren, en is het noodzakelijk gelijktijdig te kijken naar de samenhang tussen meerdere nutriënten. Bovendien zal de wijze van meting en monitoring van kringloopstromen in de praktijk belangrijk zijn. De manier waarop broeikasgasemissies in het IPCC-rekensysteem worden gemeten kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de focus sterk komt te liggen op de controle van de emissies gerelateerd aan nationale productie, terwijl de indirecte effecten (zoals via indirect landgebruik) slechts beperkt of deels worden meegenomen. Het meetsysteem kan dus medebepalend zijn voor de schaalniveaus die in beschouwing zullen worden genomen.

Voor een goed zicht op de rol van handel bij nutriëntenstromen is het van belang meer onderzoek te doen naar de milieudruk die verbonden is met import- en exportstromen (Baron en Garrett, 2017). Zie voor een toepassing op de landbouw Donati en Tukker (2020), en voor de economie in het algemeen ook de mogelijkheden die de Trade in Value-Added (TiVA) en Inter-Country Input-Output (ICIO) databases bieden om emissies en economie met elkaar te verbinden.

Conclusie

Het denken over kringlooplandbouw vraagt om het verwerken van meer inzichten vanuit de economie. Dit gebeurt tot nu toe onvoldoende, en leidt tot het analyseren van scenario's die niet alleen onnodig restrictief en kostbaar zijn, maar die ook geen garantie bieden dat ze het echte doel bereiken. Het streven naar evenwichtige nutriëntenbalansen lijkt meer voor de hand liggen. Als elk land zorgt voor een evenwichtige situatie dan wordt het hele wereldvoedselsysteem automatisch meer circulair.

Literatuur

- Baron, R. en J. Garrett (2017) *Trade and environment interactions: Governance issues*. OECD Background paper for the 35th Round Table on Sustainable Development, 28-29 juni.
- Boer, I.J.M. de, en M.K. van Ittersum (2018) *Circularity in agricultural production*. Wageningen University & Research (Mansholt Lecture).
- CvL (2020) *Zelfvoorzieningsgraad veevoer en mestafzet voor Nederlandse varkenshouderij*. Compendium voor de Leefomgeving (455, Cijfers over milieu, natuur en ruimte). Te vinden op www.clo.nl.
- Donati, F. en A. Tukker (2020) Milieudruk Nederlandse landbouwimport groter dan die van de -export. *ESB*, 105(47915), 12-17.
- Ellen MacArthur Foundation (2013) *Towards the circular economy: Opportunities for the consumers goods sector*. Te vinden op www.ellenmacarthurfoundation.org.
- Hoes, A.-C., R. Jongeneel, S. van Berkum en K. Poppe (2019) *Towards sustainable food systems: a Dutch approach*. Wageningen Economic Research.
- Jensen, H.G., C. Elleby en I.P. Domínguez (2021) Reducing the European Union's plant protein deficit: Options and impacts. *Agricultural Economics – Czech*, 67, 391-398.
- King, F.H. (2011) *Vierduizend jaar kringlooplandbouw: Verslag van een reis in 1909 door China, Korea en Japan*. Delft: Eburon [vertaling en bewerking door Sietz Leeflang].
- Leenstra, F., T. Vellinga en B. Bremmer (2017) *KringloopToets: sluiten van de nutriëntenkringloop op het niveau van Noordwest-Europa. Inhoudelijke en procesmatige rapportage*. Wageningen, Livestock Research Rapport, 1019.
- LNV (2019) *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, juni. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Raworth, K. (2017) *Donuteconomie: In zeven stappen naar een economie voor de 21e eeuw*. Amsterdam: NieuwAmsterdam.
- Schouten, C. (2018) *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, september. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Silvis, H., P. van Horne, R. Jongeneel et al. (2021) *Economische effecten sluiting voermestkringloop*. Wageningen Economic Research, april.
- Smit, A.L., J.C. van Middelkoop, W. van Dijk en H. van Reuler (2015) A substance flow analysis of phosphorus in the food production, processing and consumption system of the Netherlands. *Nutrient Cycling in Agroecosystems*, 103(1), 1-13.
- Terluin, I.J., B.M. Kamphuis, D.A. Oudendag en M.G.A. van Leeuwen (2013) *Voedselvoorziening in Nederland onder buitengewone crisomstandigheden*. LEI-rapport, 2013-012. Wageningen UR.
- Vellinga, T., F. Leenstra, J. Neeteson et al. (2016) *KringloopToets Handleiding Versie 1.0*. Wageningen UR, Livestock Research Rapport, 911.
- WUR (2022) *Kringlooplandbouw: een nieuw perspectief voor de Nederlandse landbouw*. Wageningen UR, Longread.



Sterk oplopende inflatie bij diensten

Terwijl dalende energieprijzen zorgen voor een lagere inflatie dan eind vorig jaar, breekt de kerninflatie – de inflatie zonder energie of voeding – de laatste maanden nog steeds de records. Dit komt door sterke stijgingen in de dienstencomponent, waarbij vanwege de vele prijsindexeringen de maand januari erboven uitsteekt.

De figuur laat de verdeling zien van de procentuele prijsveranderingen ten opzichte van de vorige maand van de 61 productcategorieën binnen het ‘mandje’ van de diensteninflatie. De seizoensgecorrigeerde maandelijkse prijsveranderingen zijn vermenigvuldigd met twaalf, om een indruk te geven van de jaar-op-jaar-inflatie.

Met name in januari is de diensteninflatie sterk gestegen. Meer dan de helft van de diensten steeg met meer dan 8 procent in prijs, en ruim een kwart met meer dan 29 procent. Ter vergelijking: in januari 2020 steeg ongeveer de helft van de producten met minder dan 2 procent, en ruim 25 procent daalde in prijs. Overigens blijft de prijsstijging bij ongeveer een kwart van de diensten de afgelopen maanden nog onder de 2 procent.

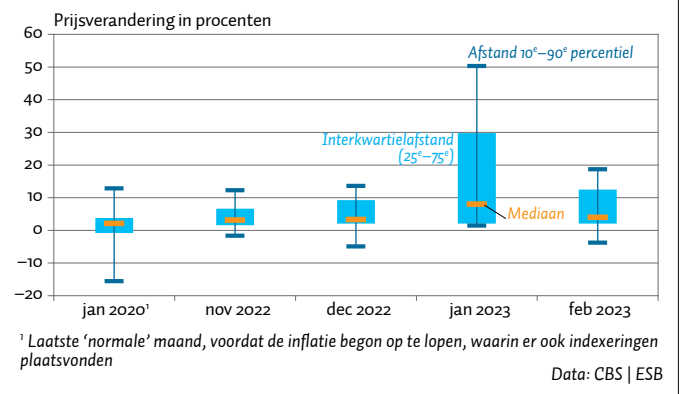
De sterke stijging binnen de dienstencomponent in de afgelopen maanden zorgt er ook voor dat de gemeten kerninflatie maand-op-maand toeneemt, ondanks de afnemende druk van industriële goederen (exclusief energie).

De enorme prijsstijgingen in januari zijn deels het gevolg van eenmalige ‘indexeringen’ van om en nabij de acht procent in onder andere diensten-categorieën zoals uitvaarten, tandartsen, medisch specialisten, openbaar vervoer, postbezorging en financiële dienstverlening. Deze diensten zijn in de loop van 2022 nauwelijks in prijs gestegen, en zullen waarschijnlijk pas met de indexeringen in januari 2024 opnieuw in prijs gaan stijgen.

Desondanks betekent deze sterke maand-op-maand-stijging dat er een flink opwaarts basiseffect zichtbaar zal zijn in de gerapporteerde inflatiecijfers gedurende 2023, omdat deze jaar-op-jaar worden gemeten en dus vergeleken worden met de prijzen van voor de indexeringen.

Ondanks dat januari een uitschieter was, bleef de stijging binnen de dienstencomponent in februari opnieuw sterk (maar nu wel in andere categorieën, zoals restaurants, fastfood en afhaalmaaltijden), waarschijnlijk als gevolg van oplopende loonkosten en de vertraagde doorwerking van de hoge energieprijzen. ■ **Jos de Grip (DNB)**

Maandelijkse prijsverandering diensten, uitgedrukt in jaarcijfers



Uitvoer van diensten blijft achter, voor een deel structureel

Door het sterke herstel sinds de pandemie is de Nederlandse economie in vergelijking met eind 2019 flink gegroeid. De uitvoer heeft daar sterk aan bijgedragen door met ruim zeven procent te groeien ten opzichte van eind 2019. Deze uitvoergroei komt echter volledig op het conto van de uitvoer van goederen, terwijl de uitvoer van diensten ver achterblijft. Met de krimp van de dienstenuitvoer in het vierde kwartaal van 2022 is deze zelfs bijna vier procent kleiner dan het niveau van eind 2019.

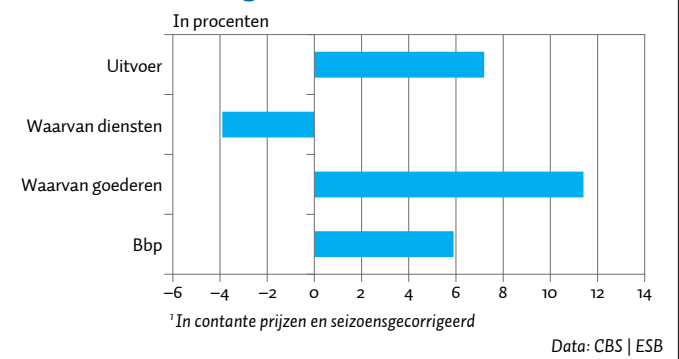
De uitvoer van diensten bestaat uit veel verschillende producten. Denk bijvoorbeeld aan vervoersdiensten, over zee en via de lucht, aan reisverkeer (zowel zakelijk als privé), financiële en zakelijke dienstverlening, en aan de uitvoer van intellectueel eigendom. Van deze producten is de uitvoer van intellectuele eigendommen, zakelijke diensten en vervoersdiensten het grootste. Zij vertegenwoordigen samen bijna zeventig procent van de totale dienstenuitvoer.

Aan de terugval van de dienstenuitvoer liggen zowel tijdelijke als structurele factoren ten grondslag. Sinds de pandemie blijft het reisverkeer – in 2019 ruim zeven procent van de totale dienstenuitvoer – nog altijd achter. De uitgaven die inkomende reizigers in Nederland doen, vallen onder de uitvoer van diensten. Hier is een verschil te zien tussen inkomende en uitgaande reizigers. Waar de bestedingen van Nederlanders in het buitenland al boven het niveau van 2019 liggen, blijven het inkomende reisverkeer en de uitgaven van inkomende reizigers in Nederland nog achter. Het is te verwachten dat hier de komende tijd een verder herstel in komt, hetgeen de dienstenuitvoer een steun in de rug geeft.

De sinds 2020 afgenomen uitvoer van intellectueel eigendom lijkt de dienstenuitvoer daarentegen structureel te verlagen. Veranderingen in het belastingstelsel maken het voor multinationals minder aantrekkelijk om bepaalde transacties, die onder de dienstenhandel vallen, via Nederland te laten lopen om zo bijvoorbeeld de lastendruk te verlagen. Het is te vroeg om te zeggen of dat reële effecten heeft op de handelsbalans, onder andere omdat ook de dienstenimport erdoor verandert. Voor de sectoren die dergelijke transacties faciliteren, zullen er waarschijnlijk wel effecten zijn als deze financiële stromen niet meer via Nederland lopen.

■ **Jeanine van Reeken-van Wee en Jan-Paul van de Kerke (ABN Amro)**

Dienstenuitvoer' ten opzichte van het laatste kwartaal van 2019



Nederlandse staat betaalt nu hoogste rente sinds financiële crisis

De financieringsbehoefte van de Nederlandse staat is de afgelopen jaren weer gestegen tot rond het niveau van 2012, na een terugval in de tweede helft van het vorige decennium. En nu is ook de rente in korte tijd flink opgelopen.

Sinds 2012 was de financieringsbehoefte geleidelijk gedaald. Terwijl het Agentschap van de Generale Thesaurie in 2012 nog 96 miljard moest

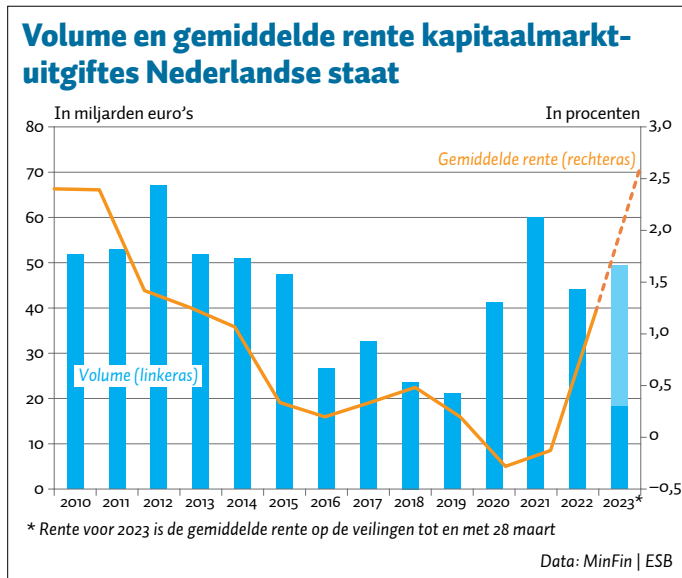
ophalen op de geld- en kapitaalmarkten, werd er in 2019 slechts 43 miljard opgehaald.

De afgelopen jaren is de financieringsbehoefte van de Nederlandse staat weer gestegen, voornamelijk door de steunmaatregelen tijdens de coronacrisis en de energiecrisis. De totale behoefte bedraagt in 2023 100 miljard euro. Het Agentschap kan zich voor de financiering wenden tot de geldmarkt, in de vorm van schuldpapieren met een looptijd tot een jaar, of tot de kapitaalmarkt met meerjars staatsobligaties. Voor 2023 verwacht het Agentschap om 50 miljard aan financiering op te halen op de kapitaalmarkt.

De rente is recent ook flink gestegen. Bij de uitgaves in 2023 tot en met 28 maart komt de gemiddelde rente voor nieuwe staatsobligaties uit op 2,63 procent. Dit is het hoogste renteniveau dat de staat sinds de financiële crisis heeft moeten betalen. In 2020 was de gemiddelde rente over de pas uitgegeven staatsobligaties nog negatief rond de -0,3 procent.

De rente die het Agentschap betaalt over nieuwe kapitaalmarktuitgaves is afhankelijk van de markrente, die is gestegen door de hoge inflatie en de verkrapping van het monetaire beleid. Daarnaast wordt de rente bepaald door de looptijd van de uitgaves. Obligaties met een langere looptijd hebben over het algemeen een hogere rente dan obligaties met een kortere looptijd. Het Agentschap heeft de gemiddelde looptijd verlengd van 5,6 jaar in 2015 naar 8,1 jaar aan het einde van 2022. Door de gemiddelde langere looptijd van staatsobligaties hoeft het Agentschap minder frequent schulden te herfinancieren op de kapitaalmarkt, en kan het voordeel van de lage rentes uit het verleden langer worden benut.

▪ **Philip Lankhorst** (Ministerie van Financiën)



Vaste contracten nauwelijks gebruikt om personeel aan te trekken

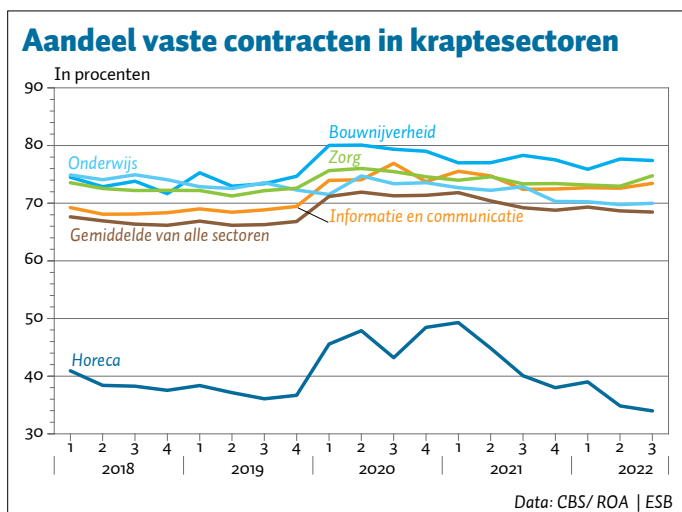
Door de krapte op de arbeidsmarkt is het voor werkgevers moeilijk om nieuw personeel aan te trekken, zeker in kraptesectoren. Een manier om meer personeel aan te trekken en vast te houden (naast hogere lonen) is het aanbieden van vaste contracten. Vooralsnog lijken werkgevers echter weinig gebruik te maken van deze optie.

Voor alle sectoren zien we dat het aandeel vaste contracten toenam tijdens de coronacrisis (figuur), waarschijnlijk omdat werkgevers de tijdelijke contracten van medewerkers niet hebben verlengd of deze mensen

hebben ontslagen. Maar na de coronacrisis, in de periode dat er weer veel mensen zijn aangenomen en de werkgelegenheid weer op of boven het niveau van vóór corona kwam te liggen, is het aandeel vaste contracten niet toegenomen.

Vooral in de horeca zien we een sterke toename van het aandeel vaste contracten tijdens corona, waarschijnlijk omdat er hier vooral veel mensen met een tijdelijke contract hun baan verloren. Vanaf 2021 daalt het aandeel vaste contracten echter sterk. Nieuwe mensen worden dus voornamelijk op tijdelijke contracten aangenomen. Ondanks dat in deze sector de vacaturegraad nog steeds hoog is, lijken werkgevers geen extra vaste contracten aan te bieden. Het aandeel vaste contracten in de horeca ligt zelfs onder het niveau van vóór de coronacrisis. Ook in de kraptesectoren onderwijs en de zorg, bieden werkgevers nauwelijks vaste contracten aan. De bevinding dat het aandeel vaste contracten niet toeneemt in kraptesectoren is extra verrassend omdat het ingaan van de Wet arbeidsmarkt in balans in 2020 het voor werkgevers aantrekkelijker moet maken om vaste contracten aan te bieden. Werkgevers betalen vanaf 2020 namelijk een lagere WW-premie voor werknemers met een vast contract, dan voor hen met een flexibel contract.

Blijkbaar vinden werkgevers het (direct) aanbieden van vaste contracten geen aantrekkelijke manier om personeel aan zich te binden, ook niet het personeel dat ze al in dienst hebben. Wellicht dat de economische onzekerheid op het gebied van bijvoorbeeld de energieprijzen en de inflatie ervoor zorgt dat werkgevers weinig risico willen lopen ondanks de grote tekorten. ▪ **Jessie Bakens en Evie Graus** (ROA)



‘Resultaten kunstmatige intelligentie vallen tegen’

Op 29 maart publiceerde een groep prominenten, onder andere uit Silicon Valley, een brief waarin zij ertoe oproepen om de ontwikkeling van kunstmatige intelligentie ten minste een half jaar stil te leggen, en die tijd te gebruiken om veiligheidsprotocollen te ontwikkelen. We spreken erover met Wim Naudé, AI-expert bij de OESO.

Waar zijn de auteurs bang voor?

“De auteurs vrezen GPT4, de nieuwste versie van een taalmodel gebaseerd op *artificial intelligence* (AI). Het is onduidelijk hoe dit model is getraind. De vrees is dat het model zichzelf dermate snel kan ontwikkelen dat het slimmer wordt dan de mens. Dan zou het einde nabij kunnen zijn voor de mensheid, volgens deze wetenschappers. Zo kan AI de mensheid als een bedreiging zien, en aan hen de oorlog verklaren. Of de dreiging loopt via een *AI lock-in*, waarbij AI de overheid overneemt en wereldwijd wetten aanneemt die men nooit meer kan veranderen. Ook is er een situatie denkbaar uit *The Matrix*, waarbij de AI stimulansen verschaft, en zo menselijk gedrag kan beïnvloeden.”

Zijn de zorgen terecht in jouw ogen?

“Filosofisch gezien wel. Maar deze oproep lijkt juist ook te zijn ingegeven door de tegenvallende resultaten van AI. Het is niet de eerste open brief van deze groep prominenten uit Silicon Valley. In 2015 publiceerden zij op de website van *Future of life* een open brief, waarin zij juist meer onderzoek naar AI bepleitten. Zij dachten dat de opbrengsten van AI immens zouden zijn, en dat het bijvoorbeeld de mondiale armoede zou kunnen oplossen. Nu dat acht jaar later lijkt tegen te vallen, wegen de baten volgens hen kennelijk niet meer op tegen de risico’s.



WIM NAUDÉ

AI-expert bij de OESO

Maar je zou de oproep ook kunnen zien als een publiciteitsstunt: de tech-industrie staat onder zware druk. De auteurs proberen met de oproep enerzijds aan te geven hoe krachtig hun creatie is – door ervoor te waarschuwen. Anderzijds willen ze met de oproep aangeven hoe deugdzaam ze zijn.

Ik denk zelf echter niet dat AI al een existentieel risico met zich meebrengt – er is nog geen enkele beschaving aan zijn eigen technologie ten onder gegaan.”

Dus we moeten verder gaan met het onderzoek naar AI?

“We moeten vooral meer onderzoek doen naar menselijke intelligentie. We kunnen er veel van leren, want het menselijk brein boekt, vergeleken met AI, uitstekende resultaten – terwijl het een fractie van de energie gebruikt. Maar we begrijpen er nog weinig van – het menselijk bewustzijn is bijvoorbeeld nog een *black box*.

We moeten daarnaast ook AI blijven onderzoeken, maar daarbij zou de tech-indus-

trie zich wel meer moeten richten op de grote doorbraken. De AI-gadgets leiden ons af van de fundamentele technologie waar we naar op zoek zijn – en waarnaar de zoektocht langer zal gaan duren. Volgens een groeiend koor van commentatoren stagneert bijvoorbeeld de fundamentele fysica, die vrijwel alle technologieën geleverd heeft die ten grondslag lagen aan eerdere industriële revoluties.”

Zou AI de productiviteitsgroei kunnen aanjagen?

“Ook dat valt vooralsnog tegen. In de Verenigde Staten gebruikt slechts twee procent van de bedrijven AI. Veel bedrijven vinden AI te duur en de voordelen te beperkt, en daarom niet rendabel. Het is sowieso niet zeker dat AI productiviteitsverhogend werkt, want de toepassing kan erg complex en tijdrovend zijn.”

Moeten we ons zorgen maken dat onze baan overbodig wordt?

“Nee, ik denk het niet. Sommige banen zullen overbodig worden, maar ik zie daarin geen problemen. Er zijn meer banen dan ooit. Mijn kinderen hebben nu geen idee wat ze moeten kiezen van de ongeveer 15.000 banen die er zijn. Wat voor type carrière we zelf willen, staat nu centraal. Ik heb ook zo nu en dan gedacht of ik wel mijn hele leven mijn huidige werk wil blijven doen. En in deze generatie kan men dus gelukkig wisselen van carrière.”

RIK LEIJSEN

Redactiemedewerker

Literatuur

Bengio, Y., S. Russell, E. Musk et al. (2023) *Pause giant AI experiments: an open letter*. Open brief, 22 maart. Te vinden op futureoflife.org.

Colofon



Economisch Statistische Berichten (ESB) is het vakblad van De Koninklijke Vereniging voor de Staatshouderkunde. 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 Staatshouderkunde is houder van de merknaam ESB

Organisatie

Hoofdredactie: Jasper Lukkezen, Robert Kleinknecht
Redactie: Ron Stoop, Yrla van de Ven, Thijs Buschots en Elisa de Weerd
Redactiemedewerkers:
Rik Leijsen, Koenraad Schreuder
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 / nensuria, Halfpoint, Edwin Tan, AleksandarGeorgiev, Hispanolistic, Garsya, sonmez karakurt, Liukov, loonger

Publiceren

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

Abonneren

U kunt een abonnement online afsluiten op www.esb.nl/word-lid

Contact

Redactie: 020 592 87 77; redactie@esb.nl
Klantenservice: lid@esb.nl
Advertenties: Thomas Timmermans, 020 592 8636
thomas.timmermans@fdmediagroep.nl
Postadres: Postbus 216, 1000 AE Amsterdam
Bezoek: Prins Bernhardplein 173, 1097 BL Amsterdam
Webadres: www.esb.nl
ISSN: 0013-0583

Verschijningsdata ESB:

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

*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 12.500 economen
ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief
www.esb.nu/aanmelden