



Green Deal

**MEINE PIETER VAN DIJK, CORJAN BRINK, JOS NOTENBOOM,
HERMAN VOLLEBERGH, STEVEN POELHEKKE, PAUL VAN DEN NOORD
EN BAS EICKHOUT**

DAARNAAST BIJDRAGEN VAN

**JOOST BATS, KASPER GOSEN, AERDT HOUBEN, FLIP DE KAM,
WIMAR BOLHUIS, MARTIJN BADIR, JOLANDA TIMMERMAN, LIEUWE VAN HOORN,
JOËL VAN DER WEELE, SJOERD BOERDIJK, KOERT VAN BUIREN,
MATTHIJS GERRITSEN, MICHIEL BIJLSMA, BAS VAN DER KLAUW, MARIKE KNOEF,
FRANK DEN BUTTER, JAAP BIKKER EN JEROEN MERINGA**

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

September: *Geo-economie*

Oktober: *Energietransitie*

Daarna: *Woningmarkt*



SAVE THE DATE

DE NEDERLANDSE ECONOMENDAG LUSTRUMEDITIE

5 NOVEMBER 2021, DEN HAAG



DeNederlandscheBank



Universiteit
Leiden



Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat



Planbureau voor de Leefomgeving



Ministerie van Financiën



Centraal Planbureau



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Inhoud

Actueel	354
Uitgelicht	356

Green Deal

Inleiding: Alle seinen op groen voor ambitieus klimaatbeleid

ROBERT KLEINKNECHT

358

Green Deal en herstelprogramma zetten EU weer op de kaart

MEINE PIETER VAN DIJK

359

Europese Green Deal dwingt tot aanscherping Nederlands klimaatbeleid

CORJAN BRINK, JOS NOTENBOOM EN HERMAN VOLLEBERGH

360

Invoering CO₂-heffing aan Europese grens heeft nog heel wat voeten in de aarde

STEVEN POELHEKKE

364

Groene begrotingsnormen nodig voor de Europese Green Deal

PAUL VAN DEN NOORD

368

Column: Green Deal vergt economische mobilisatie

BAS EICKHOUT

371

Groter systeemrisico door financiële structuur en crisisbeleid

JOOST BATS, KASPER GOOSEN EN AERDT HOUBEN

372

Met verstandige regels is er tot vijftig miljard extra begrotingsruimte

FLIP DE KAM, WIMAR BOLHUIS EN JASPER LUKKEZEN

376

Het opstaptarief in de vennootschapsbelasting verdient meer aandacht

MARTIJN BADIR, JOLANDA TIMMERMAN EN LIEUWE VAN HOORN

380

Slimmere mensen gevoeliger voor mispercepties

JOËL VAN DER WEELE

384

Nieuwe index meet investeringsklimaat in de Caribische regio

SJOERD BOERDIJK, KOERT VAN BUIREN EN MATTHIJS GERRITSEN

387

De data-agenda van de overheid dient zich ook op de data zelf te richten

MICHIEL BIJLSMA, BAS VAN DER KLAUW EN MARIKE KNOEF

388

Opmars Internet van Lichamen vereist regulering

FRANK DEN BUTTER

392

Schaalvoordelen vrijwel verdwenen bij beleggingen door pensioenfondsen

JAAP BIKKER EN JEROEN MERINGA

394

Statistiek

398

Ceteris paribus

400





Actueel

September

- 2 ◆ **ERiM seminar** – *The effect of posted prices on sequential auctions in B2B multi-channel markets.* Huong May Truong (EUR)
- 7 ◆ **Tinbergen seminar** – *Health effects of labor market policies: evidence from drug prescriptions.* O.a. Marco Caliendo (Universität Potsdam)
Pakhuis de Zwijger – *Theatervoorstelling: Robin.* Over de toekomst van werk en employee happiness
- 10 ◆ **Pakhuis de Zwijger** – *Presentatie VALUE magazine.* Over waarde in een economisch systeem dat streeft naar oneindige groei
- 14 ◆ **KNAW webinar** – *Naar een CO₂-neutrale gebouwde omgeving.*
- 16 ◆ **NWO webinar** – *Gelijkwaardige onderzoekssamenwerking tijdens en na een pandemie.*
Studium Generale – *The ethical casino.* Arnon Grunberg

DUURZAAM BOUWEN

In haar streven naar CO₂-neutraliteit wil de EU ook de bouwsector aanpakken. De European Academies' Science Advisory Council schreef een rapport met aanbevelingen aan de Europese Commissie over hoe dit doel bereikt kan worden. Zo moeten er subsidies komen voor duurzame renovaties en regulering van de hoeveelheid opgeslagen broeikasgassen in bouwmaterialen. In dit seminar presenteren de auteurs hun bevindingen. Daarna wordt er met wetenschappers en politici besproken wat de implicaties voor Nederland zijn.

GELIJKWAARDIG SAMENWERKEN

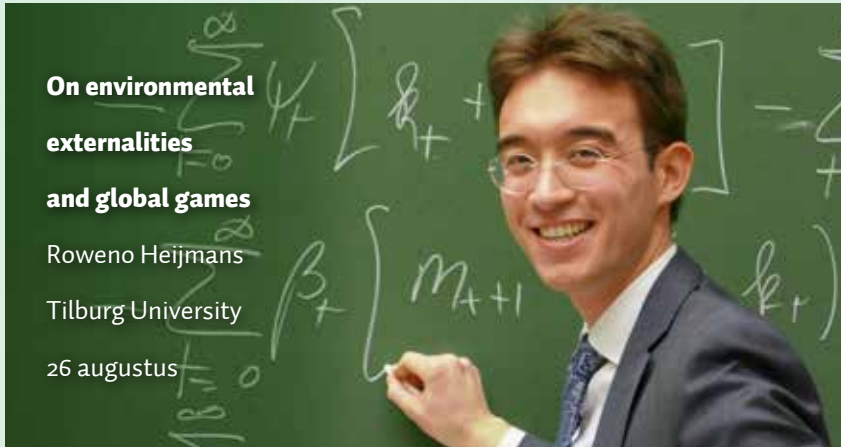
Internationale samenwerking bij wetenschappelijk onderzoek is van grote toegevoegde waarde. Helaas belemmeren vormen van ongelijkwaardigheid op de werkvloer de vooruitgang. Zo zijn onderzoekers in arme landen vaker verantwoordelijk voor het verzamelen van data, terwijl onderzoekers uit rijke landen meer invloed hebben op de analyse van deze data. Hierdoor maken onderzoekers uit de rijkere landen veel keuzes over prioriteiten en implementaties, terwijl zij niet altijd dezelfde belangen hebben als de onderzoekers uit arme landen. Tijdens de pandemie vond de onderzoekssamenwerking daarnaast vooral online plaats. Heeft dat de manier van samenwerken beïnvloed? In dit webinar krijgen promovendi en postdocs de ruimte om hun ervaringen en visies te delen.



Promotiebespreking: Roweno Heijmans

On environmental externalities and global games

Roweno Heijmans
Tilburg University
26 augustus



De EU heeft als ambitie om Europa tot het eerste klimaatneutrale continent ter wereld te maken. Hiervoor kondigt ze grootschalige pakketten aan met toekomstige maatregelen. Echter, door de inrichting van het *European Union Emissions Trading Scheme* (EU ETS), kunnen deze maatregelen averechts gaan werken.

In veel opzichten is het EU ETS een schoolvoorbeeld van emissiehandel: bedrijven krijgen of kopen emissierechten, en moeten die weer inleveren als ze broeikasgassen uitstoten. Heeft een bedrijf rechten over, dan mag het die bewaren voor later.

Minder gebruikelijk is dat de uitgave van nieuwe rechten afneemt naarmate de voorraad ongebruikte rechten toeneemt. Zo'n 'endogene cap' is bedoeld om vraag en aanbod van emissierechten in balans te brengen.

Mijn onderzoek wijst uit dat de EU zichzelf met deze cap behoorlijk in de vingers snijdt. Geanticipeerd beleid met als doel het in de toekomst terugdringen van de uitstoot kan er door de cap toe leiden dat juist de totale uitstoot toeneemt. Een bedrijf dat in een stringent toekomstig klimaatbeleid voorziet, heeft namelijk nauwelijks prikkels om zijn emissierechten voor later te bewaren. Als gevolg hiervan neemt vandaag het gebruik van de emissierechten toe.

Deze toename in het gebruik van emissierechten leidt tot een afname van het overschot aan rechten. Het systeem reageert daarop door de uitgifte van nieuwe rechten minder te verlagen – met andere woorden: de totale uitgifte van rechten neemt toe. Als antwoord op het strenge toekomstige klimaatbeleid stijgt daarom de uitstoot. Berekeningen laten zien dat een aangekondigde beleidsmaatregel die in 2050 de uitstoot met 100 ton CO₂ reduceert, in de overige jaren leidt tot een toename van 180 ton CO₂ aan extra gebruikte rechten.

Mijn onderzoek onderstreept de noodzaak om het EU ETS grondig te herzien. Hier gloort er licht aan de horizon. Als uitwerking van de Europese *Green Deal* heeft de EU een tweede ETS aangekondigd voor gebouwen en wegtransport. Hoewel dit nieuwe systeem ook een endogene cap heeft, reageert de uitgifte van rechten op de prijs voor de emissierechten in plaats van op de prijs van het overschot. Hierdoor lijdt het nieuwe ETS niet aan dezelfde Groene Paradox die het EU ETS plaagt. De Commissie zou ook het bestaande ETS moeten herzien naar het voorbeeld van het tweede.

Promoties

Radboud Universiteit

Bart-Jaap Verbeek – *The making of the EU investment policy: a critical political economy perspective.* 31 augustus

Rijksuniversiteit Groningen

Emmanuel Abokyi – *The welfare impacts of buffer stock operations in agriculture in Ghana.* 2 september

Jochem van Noord – *Education-based status: exploring the institutional effects of education.* 2 september

Tilburg University

Arthur Beddock – *Asset pricing with heterogeneous agents and non-normal return distributions.* 2 september

Mirthe Boomsma – *On the transition to a sustainable economy: field experimental evidence on behavioral interventions.*
8 september



Ernst Roos – *Robust approaches for optimization problems with convex uncertainty.* 7 september



Tinbergen Institute

Simon Mayer – *Essays in financial economics.* 3 september

Universiteit Utrecht

Peter Gerbrands – *Tax dynamics and money laundering.*
7 september



Marij Swinkels – *The role of EU leaders and ideas in managing the eurozone crisis.*
10 september





Voorspelbare olieprijs

De prijs van olie is een belangrijke variabele bij het doen van macro-economische voorspellingen. Ondanks dat er modellen bestaan die de olieprijs pogen te voorspellen, lijkt de ontwikkeling van de prijs tot nu toe vooral een *random walk*. Aastveit et al. laten echter zien dat wanneer verschillende bestaande modellen gecombineerd worden, de prijs van olie goed te voorspellen valt.

Aastveit, K.A., J. Cross en H.K. van Dijk (2021) *Quantifying time-varying forecast uncertainty and risk for the real price of oil*. Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2021-053/III.



Productieve instituties

Ondernemers kunnen productief zijn, bijvoorbeeld door nieuwe bedrijven te starten, of niet-productief, bijvoorbeeld als ze streven naar rent-seeking. Een hypothese van de Amerikaanse econoom Baumol stelt dat de institutionele omgeving waarin een ondernemer zich bevindt, bepaalt of de ondernemer zich productief of niet-productief gaat gedragen. Sorgner en Wyrwich bewijzen deze hypothese empirisch door data van Oost-Duitse ondernemers na de val van de Berlijnse muur te analyseren. Vóór de val waren ondernemers uit de DDR niet-productief, terwijl ze zich erna productief gingen opstellen.

Sorgner, A. en M. Wyrwich (2021) *Calling Baumol: what telephones can tell us about the allocation of entrepreneurial talent in the face of radical institutional changes*. SOM Research Paper, 2021013-I&O.

Risikant onderzoek

Wetenschappelijke onderzoeken met onvoorspelbare uitkomsten en een hoge kans op falen zijn waardevol, omdat ze tot baanbrekende inzichten zouden kunnen leiden. Risicoaversie bij onderzoeksfondsen zorgt er echter voor dat risicovolle onderzoeksvorstellen moeilijker aan financiering komen. Om risicovol onderzoek aan meer financiering te helpen, stellen Franzoni et al. stellen om minder op referenties te letten en beoordelingspanels diverser te maken. Daarnaast kan stapsgewijze financiering op meerdere plekken in het onderzoeksproces het risico verkleinen. Ook kunnen fondsen geld aan een onderzoeker besteden in plaats van aan een project. Zo staat het de onderzoeker vrijer om de eigen doelen na te streven. Franzoni, C., P. Stephan en R. Veugelers (2021) *Funding risky research*. NBER Working Paper, 28905.

Circulaire producenten

Om de transitie naar een circulaire economie in gang te zetten, zijn producenten verantwoordelijk gemaakt voor de inzameling, sortering en verwerking van gebruikte producten, zoals batterijen, voertuigen en medicijnen. Tijm et al. bestuderen een drietal casestudies in Nederland om te bepalen hoe de uitgebreide producent-verantwoordelijkheid effectiever toegepast kan worden. Het blijkt dat de inzamelingsdoelen van producten vaak niet duidelijk gedefinieerd zijn, waardoor producenten minder geneigd zijn om zich te richten op het behalen van deze doelen.

Tijm, J., A. Dimitropoulos en D. in 't Veld (2021) *Extended producer responsibility: case studies on batteries, end-of-life vehicles and medicine in the Netherlands*. PBL, 4513.



Gesteund voor

Hoofdelijke stemmingen in het parlement geven stemmers inzicht in het individuele stemgedrag van politici. In Duitsland was er in juni 2017 zo'n stemming over het homohuwelijk. Kauder en Potrafke vergeleken de verkiezingsuitkomsten van september 2017 met die van vier jaar eerder, om te bepalen of kiezers de conservatieve politici die eerder tegen het

Makkelijkere eindtoets helpt

Een moeilijker of makkelijkere overgangstoets naar de middelbare school heeft op de lange termijn geen invloed op het onderwijsniveau van leerlingen. Tot deze conclusie komen Jacobs et al. op basis van een natuurlijk experiment in Nederland. Vanaf 2014 worden er, naast de Cito-toets, ook de IEP- en Route 8-toets gebruikt. Achteraf bleek de IEP-toets makkelijker, en de Route 8-toets moeilijker te zijn dan de Cito-toets. Leerlingen



homohuwelijk

homohuwelijk gestemd hadden, daarvoor beloonden of juist niet. Het blijkt dat conservatieve politici die voor het homohuwelijk gestemd hadden 1,29 procentpunt meer stemmen haalden dan de conservatieve politici die tegen stemden. Stemmen voor het homohuwelijk loonde dus.

[Kauder, B. en N. Potrafke \(2021\) Rewarding conservative politicians? Evidence from voting on same-sex marriage. ifo Working Paper, 355.](#)

leerlingen niet

die de moeilijkere toets kregen, gingen naar een lager niveau, en kinderen met een makkelijkere toets naar een hoger niveau. Door de mobiliteit tussen onderwijsniveaus op de middelbare school is het verschil echter na drie jaar verdwenen.

[Jacobs, M., R. van der Velden en L. van Vugt \(2021\) Does lowering the bar help? Results from a natural experiment in high-stakes testing in Dutch primary education. ROA Research Memorandum, 2021/4.](#)

Duurzame bijvangst

Maatregelen om de CO₂-uitstoot terug te dringen, leveren vaak ook direct een positieve bijdrage aan andere Sustainable Development Goals (SDG's). Tot deze conclusie komen Dagnachew et al. na een vergelijking tussen verschillende duurzaamheidsmaatregelen en SDG's. Het meeste voordeel kan behaald worden met maatregelen die ontbossing tegengaan, omdat deze ook de biodiversiteit verbeteren. Sommige maatregelen hebben juist negatieve neveneffecten. Zo zorgt het sluiten van kolencentrales voor schonere lucht, maar kan het op de korte termijn ook voor meer werkloosheid zorgen.

[Dagnachew, A., A. Hof, H. van Soest en D. van Vuuren \(2021\) Climate change measures and sustainable development goals. PBL Rapport, 4639.](#)

Ethisch kartel

Afspraken tussen bedrijven over corporate social responsibility-standaarden (CSR) verlagen investeringen in maatschappelijke verantwoorde productie. Tot deze conclusie komen Schinkel en Treuren via een wiskundig model. Wanneer consumenten een hogere betalingsbereidheid hebben voor producten van bedrijven met een betere CSR, dan zorgt de concurrentie tussen bedrijven voor een prikkel om in CSR te investeren. Door afspraken te maken over CSR-standaarden neemt de concurrentie af, en wordt er minder geïnvesteerd. Daarom zouden toezichhouders afspraken op het gebied van CSR niet moeten toestaan.

[Schinkel, M.P. en L. Treuren \(2021\) Corporate social responsibility by joint agreement. Tinbergen Institute Discussion Paper, 2021-063/VII.](#)

Autonome werknemers

Bij een transitie naar meer thuiswerken na de coronacrisis moet de keuzevrijheid gewaarborgd blijven. Dat is een van de aanbevelingen die Josten en Merens doen op basis van een enquête onder Nederlandse werknemers. Autonomie aangaande de werkuren wordt door werknemers gezien als het grootste voordeel van thuiswerken, en het bevordert ook de werk-privébalans. Omdat de voorkeuren wat betreft het aantal uren dat men thuis wil werken sterk uiteenlopen, is het belangrijk dat werknemers een brede keuzemogelijkheid krijgen om te bepalen hoeveel uren ze vanuit huis mogen werken.

[Josten, E. en A. Merens \(2021\) Thuis of terug naar kantoor. SCP-publicatie 2021-20.](#)



Geaardheid en inkomens

Je geaardheid maakt uit voor je inkomen. Tot die conclusie komt Drydakis met behulp van een meta-analyse van 24 studies, gepubliceerd van 1981 tot en met 2018. Bij homoseksuele mannen is het salaris lager dan bij heteroseksuele mannen, mogelijk doordat er vooroordelen zijn over de leiderschapskwaliteit van deze mannen. Maar lesbische vrouwen verdienen juist meer, waarschijnlijk doordat ze minder vaak zorg dragen voor kinderen dan werkende heteroseksuele vrouwen, en daardoor meer kunnen focussen op hun carrière. Sinds 2010 lijkt het gat tussen het salaris van niet-heteroseksuelen en heteroseksuelen wel kleiner te worden.

[Drydakis, N. \(2021\) Sexual orientation and earnings: a meta-analysis 2012-2020. IZA Discussion Paper, 14496.](#)

Alle seinen op groen voor ambitieus klimaatbeleid

Grote overstromingen in Duitsland, België, Limburg en de Chinese stad Zhengzhou, die in een etmaal meer water te verwerken kreeg dan normaal in een jaar (Trouw, 2021). Extreme hitte en bosbranden in Zuidoost-Europa, Canada en zelfs op de Siberische permafrost. En dan ook nog het bericht dat de Amazone – de groene long van de wereld die altijd CO₂ opnam – het afgelopen decennium is veranderd in een netto-uitstoter (Qin et al., 2021). Het leek deze zomer wel alsof de aarde het lobbyen voor een ambitieuzer klimaatbeleid zelf ter hand nam.

Dit ‘lobbyen’ was goed getimed. In juli presenteerde de Europese Commissie haar pakket aan maatregelen waarmee ze nader invulling wil geven aan de eerder aangekondigde Green Deal. Corjan Brink, Jos Nooteboom en Herman Vollebergh beschrijven in dit nummer de concrete gevolgen ervan voor Nederland. Nu zullen de lidstaten erover onderhandelen.

Van wetenschap naar beleid

Voor de goede orde: van elk van de genoemde natuurrampen kan er niet met absolute zekerheid worden gezegd dat deze het gevolg is van de klimaatverandering. Maar klimaatwetenschappers waarschuwen al lang dat de klimaatverandering de kans verhoogt op extreem weer. Dat was ook de achtergrond van het nummer over natuurrampen dat ESB begin 2018 publiceerde.

Diezelfde wetenschappers stellen nu bovendien dat er geen enkele twijfel is dat de klimaatverandering het gevolg is van onze uitstoot van broeikasgassen (IPCC, 2021). Het klimaat van 1990 is voorgoed verleden tijd, maar een forse uitstootreductie zal de verdere opwarming van de aarde wel snel kunnen beperken.

Is dit dus het moment om verregaande maatregelen te nemen om de klimaatverandering tegen te gaan? In de economische analyses hangt dit af van de gehanteerde discontovoet: hoe zwaar wegen de toekomstige baten in vergelijking met de kosten die we er nu voor maken? Over de juiste discontovoet zijn de meningen verdeeld (Nordhaus, 2008; Stern, 2007).

Maar vanuit het oogpunt van fatsoenlijk bestuur is er geen twijfel over dat een snelle beperking van de opwarming van de aarde noodzakelijk is. De mensen in het Duitse Ahrdal krijgen hun dierbaren er niet mee terug, maar wel kunnen er elders toekomstige slachtoffers worden voorkomen.

Seinen op groen

De Europese Green Deal zet alle seinen op groen voor ambitieuzer beleid. Ten eerste lost het voorstel voor een CO₂-heffing aan de Europese grens een belangrijk bezwaar op. De heffing

zorgt ervoor dat alle bedrijven op de Europese markt te maken krijgen met een hogere prijs voor uitstootkosten – ook de bedrijven waarvan de productie buiten Europa plaatsvindt. Hierdoor gaat het klimaatbeleid niet meer ten koste van de concurrentiepositie van Europese bedrijven.

De heffing zou daarbij als hefboom kunnen fungeren voor een internationaal klimaatbeleid, ofwel omdat internationale bedrijven hun productiewijze aanpassen aan de Europese standaarden (Bradford, 2020), ofwel omdat andere landen hun klimaatbeleid opvoeren. Gegeven de bureaucratie die bij de heffing komt kijken – zie de bijdrage van Steven Poelhekke in dit nummer – zou dat laatste optimaal zijn.

Ten tweede, door voor de Green Deal middelen uit het crisisherstelbeleid te gebruiken, maakt de Europese Commissie forse investeringen mogelijk in de vergroening van de economie, zoals Meine Pieter van Dijk beschrijft. Dit kan de opmaat zijn naar een permanent groen investeringsfonds, hoopt Bas Eickhout. Maar ook los van de fondsen is er investeringsruimte, stelt Paul van den Noord. In zijn bijdrage schetst hij hoe de groene investeringen binnen de Europese begrotingsnormen te realiseren zijn, zonder te bezuinigen of de belastingdruk te verhogen.

Maak keuzes

Alle seinen staan dus op groen voor een ambitieus klimaatbeleid, maar hoe gaat Nederland dat invullen? Geven we bijvoorbeeld de toenemende opbrengsten van de verkoop van emissierechten uit aan subsidies voor elektrische auto's, of keren we het als een klimaattoeslag uit aan de burger? Beide keuzes zijn te verdedigen, maar hebben een ander effect op zowel het producentengedrag als de inkomensverdeling. Het wordt hoog tijd dat de politiek die keuzes maakt, zodat een missionair kabinet ermee aan de slag kan. Alle seinen staan op groen. Nu nog een machinist die de Nederlandse trein laat rijden.

Zie de online versie van deze inleiding voor de referenties

ROBERT KLEINKNECHT
Vak- en eindredacteur



Green Deal en herstelprogramma zetten EU weer op de kaart

**MEINE PIETER
VAN DIJK**

Emeritus hoogleraar
aan de Universiteit
Maastricht en de
Erasmus Universiteit
Rotterdam

Bij haar aantreden eind 2019 presenteerde de Europese Commissie direct een ambitieus klimaatplan om de Europese Unie in 2050 CO₂-neutraal te maken: de *Green Deal*. Een ambitieus plan van bijna 1.000 miljard dat bepalend zou moeten zijn voor de (vijfjarige) zittingsduur van de Commissie.

Maar toen kwam de coronacrisis, met grote economische gevolgen. Het Brusselse antwoord was een economisch herstelprogramma van 807 miljard euro dat de economische groei in de hele unie moet gaan aanjagen. Zowel de Green Deal als het economische herstelprogramma geeft de Europese Unie een nieuw gezicht. Maar hoe verhouden de groene ambities van Brussel zich met de wens van een snel economisch herstel?

Green Deal

Om het ambitieuze doel van koolstofneutraliteit in 2050 te bereiken heeft de Europese Commissie een Klimaatplan voor 2021–2030 opgesteld. Daarin staan voorstellen voor het opvoeren van de productie van hernieuwbare energie, voor de voortzetting van het Europese systeem voor emissiehandel en hoe we op een andere manier met ons vuilnis moeten omgaan.

De Europese Commissie wil voor het realiseren van deze Green Deal al haar financiële instrumenten inzetten. Behalve obligaties worden ook het inzetten van subsidies voor duurzame innovatie en het aanpassen van staatssteunmaatregelen (regels voor hulp van de overheid) genoemd.

Uitgangspunt is dat het klimaatbeleid moet doorsijpelen naar alles wat de EU doet. Het plan bevat vijftig maatregelen, waarvan de belangrijkste zijn een koolstofheffing aan de Europese buitengrens om oneerlijke concurrentie te voorkomen, en een industriebeleid om de koolstofuitstoot in 2050 tot nul te beperken. De Green Deal is daarmee vooral een serie van beleidsinitiatieven om overheden, bedrijven en burgers zo ver te krijgen dat er minder broeikasgassen worden uitgestoten.

Herstelprogramma

De doelstelling, benadering en looptijd van het economische herstelprogramma zijn echter totaal anders. Doel van dit programma is om de economische groei in – vooral de door corona het hardst getroffen – EU-landen binnen een relatief korte tijd te kunnen aanjagen. Hiervoor is 807 miljard euro aan giften en leningen beschikbaar. Dat geld komt niet uit de EU-begroting, maar wordt geleend op de kapitaalmarkt, waarbij de EU voor terugbetaling garant staat.

Besteding vindt plaats op grond van ingediende plannen, die aan een aantal voorwaarden moeten voldoen en die de door Brussel gesuggereerde hervormingen zullen moeten realiseren. Andere voorwaarden zijn dat de plan-

nen de economische groei dienen te bevorderen en bij moeten dragen aan de energietransitie.

Dat de plannen de energietransitie moeten ondersteunen, toont aan dat de Green Deal en het herstelprogramma elkaar kunnen versterken. Zo moet 37 procent van de ingediende projecten voor het herstelprogramma aan het klimaat gerelateerd zijn. De projecten moeten bijdragen aan de energietransitie, en mogen het milieu niet schaden. Daarnaast raakt een deel van de vereiste hervormingen aan het klimaatbeleid van lidstaten.

Door deze eisen maakt de Europese Commissie de lidstaten ervan bewust dat het ernst is met het verlagen van de CO₂-uitstoot. Tegelijkertijd zijn de inspanningen van het herstelprogramma niet voldoende om de doelstellingen van de Green Deal te halen en wordt het voor de EU moeilijk om naast al dat voor het herstelplan geleende geld (maximaal 807 miljard) ook nog eens de noodzakelijke fondsen te mobiliseren voor de rest van de Green Deal-plannen. Er zal een serieuze inspanning nodig blijven om in 2050 de CO₂-neutraliteit te realiseren, ook nadat deze Commissie in 2024 is afgetreden.

Steun lidstaten

Het Europese project heeft lange tijd gekampt met een gebrek aan een groter verbindend verhaal. De Green Deal en het herstelprogramma bieden een dergelijk ambitieus gezamenlijk doel, en laten zien dat Europa een antwoord heeft op de grote uitdagingen van deze tijd. Middels dit herstelplan biedt Europa een daadkrachtig antwoord op de economische uitdagingen van de coronacrisis, terwijl de Green Deal laat zien dat de lidstaten in staat zijn om gezamenlijk een klimaatverandering te lijf te gaan. De Green Deal en het economische herstelprogramma kunnen elkaar hierbij versterken.

Dit nieuwe collectieve verhaal voorkomt een verder uiteengroeien van de noordelijke en de zuidelijke staten, de oude en de nieuwe landen, en de landen met en zonder de euro. Het daadkrachtige optreden van de Europese Unie in de corona- en klimaatcrisis versterkt daarnaast de positie van Europa in de wereld.

De Green Deal en het herstelprogramma verdienen dan ook de steun van Nederland. Nu de EU met een duidelijk verhaal komt, is het van het grootste belang dat deze plannen bij de lidstaten kunnen rekenen op steun. De regeringen moeten bereid zijn om zich achter deze plannen te scharen. Er is geen andere keuze, wil Europa een partij kunnen blijven bij de plannen van China met de wereld. Ursula von der Leyen heeft haar lot verbonden aan de Green Deal door de energietransitie centraal te stellen in de plannen van de Commissie. De vraag blijft wat de lidstaten gaan doen om ervoor te zorgen dat al deze plannen goed uitpakken.

Europese Green Deal dwingt tot aanscherping Nederlands klimaatbeleid

De Green Deal van de Europese Unie stelt strengere klimaatdoelen. Wat betekent deze aanscherping voor het Nederlandse klimaatbeleid?

IN HET KORT

- De Green Deal geeft rugwind aan het nationale beleid, maar dat beleid zal wel op onderdelen moeten worden aangescherpt.
- Nederlandse sectoren buiten het huidige emissiehandelssysteem zullen hun CO₂-emissies meer moeten gaan reduceren.
- De Europese grensheffing en hogere emissieprijs zorgt voor een gelijk(er) internationaal speelveld voor de Nederlandse industrie.

CORJAN BRINK

Onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

JOS

NOTENBOOM

Oud-onderzoeker bij het PBL

HERMAN

VOLLEBERGH

Onderzoeker bij het PBL en hoogleraar aan Tilburg University

Pas aangetreden, presenteerde de Europese Commissie in december 2019 de *Europese Green Deal* als het centrale beleidsprogramma. De Commissie ziet de Green Deal als een economische en verduurzamingsagenda die de EU wil omvormen tot een eerlijke en welvarende samenleving met een moderne, hulpbronnefficiënte en concurrerende economie. Het hoofddoel is een klimaatneutrale Europese Unie in 2050.

De Europese Commissie heeft gekozen voor een integrale aanpak, met ook aandacht voor de transitie naar een circulaire economie, verduurzaming van het voedselsysteem ('van boer tot bord'), bescherming en herstel van natuurlijke ecosystemen (biodiversiteit) en een hoger niveau van gezondheidsbescherming door een verbeterde lucht- en waterkwaliteit.

In dit artikel bespreken we de implicaties van de Europese Green Deal voor het Nederlandse klimaatbeleid, mede in het licht van het onlangs verschenen *Fit for 55 package* waarin de Commissie haar beleidsvoornemens heeft geconcretiseerd (EC, 2021).

Scherpere EU-klimaatdoelen

Voor de EU als geheel legt de Klimaatwet – de eerste concrete wetgeving die onder de *Green Deal* tot stand is gekomen – klimaatneutraliteit in 2050 vast. Deze neutraliteit is een forse aanscherping van het tot dusver geldende broeikasgasreductiedoel van 80 tot 95 procent in 2050. Ook het doel voor 2030 is stevig aangescherpt, namelijk van 40 tot

ten minste 55 procent reductie ten opzichte van 1990.

Nieuw is dat, onder de Green Deal, de klimaatdoelen netto-doelen zijn, terwijl voorheen alleen emissiereducties van belang waren. Dit betekent dat alle economische sectoren uiteindelijk naar een nul-emissie toe zullen moeten bewegen, met in 2050 nog een bescheiden rol voor restemissies die door koolstofvastlegging op een natuurlijke (bodems en bossen) of technologische (koolstofopvang en -opslag, CCS) manier worden gecompenseerd.

In de Europese Klimaatwet staat dat de koolstofvastlegging in 2030 voor maximaal 225 megaton CO₂ mag bijdragen aan het doel. Dat betekent dat 2,5 procentpunt van het doel van 55 procent kan worden behaald via de koolstofvastlegging, en dat de emissies in 2030 ten opzichte van 1990 dus met ten minste 52,5 procent moeten zijn gereduceerd.

Maar de Commissie streeft naar meer. Ze heeft tijdens de onderhandelingen over de Klimaatwet toegezegd te zullen streven naar een koolstofvastlegging van meer dan 310 megaton CO₂. De facto komt dit dan neer op een netto-reductiedoel van ten minste 57 procent in 2030 ten opzichte van 1990. Door de rol van koolstofvastlegging wordt het halen van het doel wel afhankelijk van natuurlijke processen die in ruimte en tijd fluctueren, en daardoor onzeker en moeilijk te verifiëren zijn.

Aanpassing EU-beleidskaders

De scherpere klimaatdoelen betekenen dat het Europese beleidskader zal worden aangepast. Dit kader kent momenteel drie pijlers die samen alle broeikasgasemissies binnen de EU afdekken. In principe wordt elke emissie binnen slechts een van deze pijlers van het EU-klimaatbeleid gereguleerd.

De eerste pijler is het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS). Dit maximeert de uitstoot van de energiesector en de energie-intensieve industrie, en reguleert de totale emissies in deze sectoren over alle lidstaten heen. Het EU ETS is een in detail uitgewerkt beleidsinstrument met een EU-brede werking.

De tweede pijler is de verordening inzake de verdeling van de inspanning, de Effort Sharing Regulation (ESR). Deze legt aan de afzonderlijke lidstaten bindende emissiereductiedoelstellingen op voor de sectoren transport, gebouwde omgeving, landbouw en kleinere industrie. De ESR geeft een verdeling van de inspanning over de lidsta-

Dit artikel is een update van de versie die op 1 juli is gepubliceerd op esb.nu

ten, voornamelijk op grond van hun bruto nationaal product (bnp). Lidstaten moeten via nationaal beleid deze emissiereductie bewerkstelligen. Daarbij kunnen ze rekening houden met de specifieke nationale omstandigheden. De lidstaten worden hierin ondersteund door het Europese bronbeleid met onder meer emissie- en efficiëntie-eisen voor voertuigen, apparatuur en verlichting. Op dit moment geldt onder de ESR voor Nederland de verplichting om de emissies in 2030 met 36 procent te reduceren ten opzichte van 2005.

De derde pijler is de verordening voor emissies bij landgebruik, landgebruiksverandering en bosbouw (LULUCF-verordening). De LULUCF-verordening gaat over zowel het vastleggen als de uitstoot van broeikasgassen door landgebruik en bossen. Onder deze verordening hebben de lidstaten momenteel de verplichting om de broeikasgas situatie niet te laten verslechteren.

In het Fit for 55 package blijft de structuur van het EU-klimaatbeleid met de drie pijlers behouden. Wel zijn de hogere doelen in de Europese Klimaatwet vertaald naar de pijlers, die op dit moment nog gericht zijn op het gezamenlijk halen van veertig procent emissiereductie in 2030. Zo is er sprake van een flinke aanscherping van het EU ETS waardoor de emissies in de onder het EU ETS vallende sectoren sneller naar beneden zullen moeten worden gebracht. Ook wordt van de lidstaten een grotere inspanning gevraagd om de emissies door ESR-sectoren te verminderen. Tot slot geeft de LULUCF-verordening een grotere rol voor koolstofvastlegging en wil deze toewerken naar neutraliteit van de landgebruiksemissies en de niet-CO₂-broeikasgassen in de landbouw in 2035.

De Commissie hecht veel waarde aan beprijzing als centrale beleidsaanpak, en denkt daarbij vooral aan een uitbreiding van emissiehandel in combinatie met een dalend emissieplafond. Ze stelt onder meer voor om op Europese schaal een beprijzingsinstrument te introduceren voor de gebouwde omgeving (warmte) en het transport (kader 1). Daarnaast is er veel aandacht voor sociaal rechtvaardig klimaatbeleid (kader 2).

Gevolg voor doelen Nederlands klimaatbeleid

Nederland heeft zich in de EU met succes hard gemaakt om de klimaatambitie voor 2030 aan te scherpen naar 55 procent emissiereductie. Deze aanscherping is nu een feit, en de vraag is wat dit gaat betekenen voor het nationale reductiedoel.

Centraal in het huidige nationale klimaatbeleid staat de uitvoering van het klimaatakkoord, gericht op 49 procent reductie in 2030 van alle grondgeboden emissies in Nederland. Daarbij is er afgesproken welke inspanningen de verschillende sectoren moeten leveren. Dit doel voor 2030 is als streven opgenomen in de Nederlandse Klimaatwet, die verplicht tot 95 procent emissiereductie in 2050. Daarnaast heeft Nederland te maken met de ESR-verplichting, en met de rechterlijke uitspraak in de Urgenda-zaak dat de nationale broeikasgasemissies in 2020 met 25 procent ten opzichte van 1990 moeten zijn teruggebracht en daarna niet meer mogen stijgen.

De ambtelijke studiegroep Invulling klimaatopgave concludeert verder dat de Nederlandse Klimaatwet in

Europees beprijzingsinstrument voor transport en gebouwde omgeving

KADER 1

De Europese Commissie stelt behalve een uitbreiding van het EU ETS naar de (internationale) scheepvaart voor om een specifiek CO₂-beprijzingsinstrument voor het wegtransport en de gebouwde omgeving op EU-schaal in te voeren. Hiervoor wordt een separaat emissiehandelssysteem op EU-niveau voorgesteld dat na een proefjaar (2025) vanaf 2026 operationeel zal zijn, waarbij de mogelijkheid opengelaten wordt om beide systemen in de toekomst samen te brengen in één systeem.

De uitstoot in de gebouwde omgeving en mobiliteit wordt nu impliciet belast via belastingen op energiegebruik. De Europese richtlijn voor energiebelastingen (ETD) geeft daarvoor minimumtarieven. Deze tarieven zijn echter relatief laag, en bovendien niet direct gerelateerd aan de CO₂-uitstoot. Daardoor zijn er grote verschillen in de belastingtarieven die de lidstaten hanteren voor de diverse brandstoffen. Een emissiehandelssysteem is een volume-instrument waarover door de lidstaten op basis van gekwalificeerde meerderheid besloten kan worden. Bovendien sluit een volume-instrument goed aan op de situatie waarin emissies volgens de Europese Klimaatwet op termijn naar nul moeten gaan aangezien het jaarlijkse aanbod van rechten over de tijd tot nul kan worden afgebouwd.

De uitvoeringskosten van een emissiehandelssysteem voor de bebouwde omgeving en het transport kunnen beperkt blijven indien de brandstoffeveranciers emissierechten moeten inleveren voor de uitstoot gerelateerd aan de door hen geleverde producten. De prijs kan dan aan de consument worden doorberekend. Concreet stelt de Commissie nu voor om – uitgaande van de bestaande emissies – een reductiepad van 43 procent in 2030 ten opzichte van 2005 op te stellen. Alle rechten zouden geveild moeten worden. Opbrengsten moeten worden aangewend voor innovatie en het tegengaan van sociale ongelijkheid.

Aan de invoering van een emissiehandelssysteem voor het transport en de gebouwde omgeving zitten wel de nodige haken en

ogen. Een besluit wat betreft de verdeling van emissierechten over de lidstaten is politiek een erg gevoelig punt, evenals de oplopende energiekosten, waardoor het draagvlak voor het klimaatbeleid wordt ondermijnd. Daarbij komt de onzekerheid over de uiteindelijke kosten en over de wijze waarop huishoudens voor de hogere kosten zullen worden gecompenseerd. Specifiek in de gebouwde omgeving komt daarbij dat met name huurders beperkt zijn in hun mogelijkheden om zelf de emissies te reduceren.

Over de overlap tussen een emissiehandelssysteem voor transport en gebouwde omgeving enerzijds en de bestaande energiebelastingen in deze sectoren anderzijds zijn ook een paar kanttekeningen te plaatsen (Vollebergh en Brink, 2020). Een belangrijk argument voor beprijzing is dat dit zou kunnen bijdragen aan een meer kosteneffectieve emissiereductie. Maar de grote verschillen tussen de tarieven van de energiebelastingen binnen de EU kunnen dat in de weg staan. Een herziening van de bestaande belastingen zal dus nodig zijn, ook om te voorkomen dat verschillen in beprijzingsniveaus tussen sectoren groter worden. De voorstellen voor aanpassing van de ETD lijken die ruimte ook te bieden. Emissiehandel geheel in de plaats laten komen van bestaande belastingen is ongewenst, zeker in het geval van transport, omdat er dan onvoldoende rekening wordt gehouden met andere maatschappelijke schade die kan optreden, zoals luchtverontreiniging, congestie en ongevallen (Vollebergh et al., 2021). Bovendien zorgen bestaande normering en subsidies er al voor dat er in de gebouwde omgeving en mobiliteit sprake is van een voortschrijdende elektrificatie. Hierdoor zullen deze sectoren via de elektriciteitsproducenten steeds meer onder het EU ETS gaan vallen. Omdat dit beleid vooralsnog specifiek voor nieuwe gebouwen en voertuigen geldt, kan een emissiehandelssysteem voornamelijk worden gezien als een extra prikkel om maatregelen te nemen in bestaande gebouwen en om oude voertuigen versneld af te schrijven.

overeenstemming moet worden gebracht met de Europese Klimaatwet. Dat geldt in ieder geval voor het doel van klimaatneutraliteit in 2050; de aanpassing van het nationale streefdoel voor 2030 is een politieke keuze (Van Geest, 2021). Ook als Nederland de eigen doelstelling niet aanpast, zal de aanscherping van het ESR-doel van Nederland extra inspanningen vereisen.

Gevolgen aanpassingen in de Europese pijlers

De aanpassingen in de drie Europese pijlers vergen diverse aanpassingen in het nationale beleidspakket, dat immers bestaat uit een combinatie van op EU-niveau besloten instrumenten en van nationaal besloten instrumenten.

Aanscherping huidige emissiehandelssysteem

Het EU ETS is ook in het nationale beleid een belangrijk instrument, waar ongeveer 50 procent van de totale nationale emissie onder valt. Daarbovenop zijn er nog enkele nationale beleidsinstrumenten die ook direct aangrijpen op de ETS-sectoren. De belangrijkste zijn het verbod per 2030 op kolenstook in de elektriciteitsproductie, de CO₂-heffing voor de industrie en subsidieregelingen zoals de SDE++ (Anderson et al., 2021).

Meer dan voorheen zullen er voorbereidingen getroffen moeten worden voor de doelen in 2050

De hogere Europese klimaatambities vertalen zich in minder beschikbare emissierechten in het EU ETS. De Europese Commissie gaat uit van duidelijk hogere ETS-prijzen bij het hogere klimaatdoel voor 2030 (EC, 2020). Gezien de sterke toename van de ETS-prijs in het afgelopen jaar en de beperkte aanpassing na bekendmaking van het Fit for 55 package, lijken de marktpartijen daarop al te hebben geanticipeerd.

Een hogere ETS-prijs betekent echter niet automatisch een grotere emissiereductie op Nederlands grondgebied. Dat komt ten eerste doordat de Nederlandse elektriciteitsmarkt zeer sterk is gekoppeld aan die van de omringende landen. Bij een hogere ETS-prijs zal de conventionele elektriciteitsopwekking in Europa sneller verschuiven van kolen naar aardgas. De CO₂-uitstoot van gascentrales neemt daarvoor toe, maar daar staat een veel grotere afname tegenover van de uitstoot door kolencentrales. Omdat in Nederland het aardgasaandeel in de elektriciteitsopwekking relatief groot is, kan dit betekenen dat de emissies in de elektriciteitssector hier toenemen ten opzichte van een basispad dat uitgaat van lagere ETS-prijzen (Hekkenberg et al., 2020).

Ten tweede kent Nederland als enige EU-lidstaat een nationale CO₂-heffing voor de industrie. De Nederlandse heffing is variabel, waarbij het tarief afhankelijk is van de ETS-prijs. Voor de Europese industrie als geheel zal een hogere ETS-prijs meer emissiereductie uitlokken, maar vanwege de nationale CO₂-heffing is dat effect bij de industrie in Nederland minder vanzelfsprekend. Zolang de nationale industrieheffing boven de ETS-prijs ligt – wat naar verwachting over een aantal jaren het geval zal zijn – verandert het heffingstarief voor de industriebedrijven per saldo niet. De nationale heffing geldt weliswaar alleen voor de uitstoot boven een vrijgesteld deel, maar omdat de marginale CO₂-prijs niet verandert, zal een hogere ETS-prijs geen extra prikkel geven tot emissiereductie.

Wel zal een hogere ETS-prijs gunstiger zijn voor de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie omdat het verschil kleiner wordt tussen de Nederlandse CO₂-heffing en de ETS-prijs die geldt voor de industrie elders in de EU.

Wat de concurrentiepositie betreft helpt overigens ook het voorstel van de Commissie voor een koolstofheffing aan de buitengrenzen (die in eerste instantie zal worden ingevoerd voor staal, aluminium, elektriciteit, kunstmest en cement), om zo te zorgen dat Europese bedrijven op een gelijk speelveld opereren met concurrenten in landen waar er geen of een minder vergaand klimaatbeleid is. Dit kan voorkomen dat de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie, die sterk op de mondiale markt is georiënteerd, verslechtert als gevolg van het Europese klimaatbeleid. De Commissie geeft daarbij overigens ook aan dat de bestaande compensatie van bedrijven om de concurrentiepositie te beschermen, zoals het toewijzen van gratis emissierechten, zal worden uitgefaseerd.

Omdat de ETS-prijs wordt meegerekend in de bepaling van de subsidiehoogte – hoe hoger de ETS-prijs, hoe lager het subsidiebedrag voor een maatregel – betekent een hogere ETS-prijs tot slot dat er, bij een gegeven subsidiebudget vanuit de SDE++-regeling, meer broeikasgasreductiemaatregelen kunnen worden gestimuleerd (Van Geest, 2021).

Naast de hogere ETS-prijs is het voor Nederland ook relevant dat de Commissie het EU ETS uitbreidt naar de scheepvaart binnen de EU-grenzen, en deels ook naar de scheepvaart en luchtvaart van en naar landen buiten de EU. Momenteel is er immers nauwelijks sprake van klimaatbeleid gericht op emissies vanuit deze bronnen.

Extra inspanning sectoren buiten EU ETS

In sectoren buiten het EU ETS zorgen op dit moment diverse belastingen op energiegebruik in Nederland voor een impliciete beprijzing van emissies. Deze zijn vooral relevant in de gebouwde omgeving (belasting op aardgas en elektriciteit) en bij mobiliteit (accijns op minerale oliën) (Vollebergh et al., 2021). Ook zijn er voor deze sectoren diverse subsidieregelingen, prestatienormen en -labels voor gebouwen, sectorconvenanten over emissiereductie of energiebesparing en verplichtingen vanuit de Wet milieubeheer. Daarnaast dragen de EU-emissie- en efficiëntiestandaarden bij aan een lagere uitstoot in deze sectoren. Ook in de landbouw spelen emissiestandaarden een rol, denk bijvoorbeeld aan de verplichtingen voor emissiearme stallen.

Met deze combinatie van instrumenten beoogt Nederland zowel de eigen sectorale reductiedoelen uit het klimaatkkoord als de bindende doelstelling van de ESR te realiseren. Volgens de laatste raming ligt Nederland daarmee nog niet op koers (PBL, 2020).

Vanwege de hogere klimaatambities van de EU worden de nationale doelstellingen onder de ESR aangescherpt. Zo stelt de Commissie voor om de Nederlandse bijdrage te verhogen van 36 naar 48 procent. Deze aanscherping van de ESR-inspanningsverplichting heeft directe gevolgen voor het nationale beleid. Eerder is al vastgesteld dat het huidige Nederlandse beleid onvoldoende zal zijn om daaraan te kunnen voldoen (Hekkenberg et al., 2020). Aanvullende maatregelen zullen dus nodig zijn, al zal de aangekondigde aanscherping van Europese normen voor auto's en gebouwen wel al kunnen bijdragen aan een lagere uitstoot door de Nederlandse ESR-sectoren.

Ook de emissiehandel die de Commissie voorstelt voor de transport en de gebouwde omgeving kan daarbij

helpen, al is het wel zo dat de energiebelastingtarieven op aardgas in de gebouwde omgeving en de accijns voor motorbrandstoffen in Nederland tot de hoogste van Europa behoren (CE Delft, 2021). Invoering van een Europees beprijzingsstelsel bovenop de bestaande belastingen zal daarom in Nederland relatief tot minder emissiereductie leiden en aanzetten tot maatregelen die duurder zijn dan gemiddeld in Europa.

Aanpassingen met betrekking tot landgebruik

Voor landgebruik en bossen wijkt de situatie in Nederland af van die in andere lidstaten. In veel landen dragen deze sectoren bij aan een netto-vastlegging van CO₂, terwijl het in Nederland een emissiebron is door het intensieve landgebruik en de hoge veedichtheid. Volgens de laatste raming neemt dit tot 2030 nog wel wat af, maar van netto-vastlegging zal er ook dan geen sprake zijn (PBL, 2020).

Het nieuwe EU-klimaatbeleid ziet een grotere rol voor de bijdrage van de vastlegging van CO₂ door landgebruik. Tot nu toe was er de eis om de situatie niet te laten verslechteren. De Commissie oppert de mogelijkheid om de LULUCF-verordening geheel te herzien door er ook de niet-CO₂-broeikasgassen uit de landbouw, die nu nog onder de ESR vallen, in onder te brengen. Er kan dan worden gestuurd op een evenwicht tussen de uitstoot van niet-CO₂-broeikasgassen uit de landbouw, en de netto-vastlegging door landgebruik. Een dergelijk evenwicht is op het niveau van de EU denkbaar, maar op het niveau van Nederland veel minder (Hekkenberg et al., 2020).

Aandachtspunten voor Nederland

Het is nog onduidelijk hoe het EU-klimaatbeleid onder de Green Deal uiteindelijk in detail zal worden vormgegeven. De uiteindelijke vormgeving hangt af van de onderhandelingen tussen de lidstaten en het Europees Parlement. Deze zullen ongetwijfeld nog taai gaan worden en dat zal weer aanpassingen met zich meebrengen.

Op grond van het Fit for 55 package zien we al wel een aantal aandachtspunten voor het nationale klimaatbeleid. De aanscherping van het Europese beleid betekent naar verwachting rugwind voor het nationale beleid, maar dat zal op onderdelen wel moeten worden aangescherpt.

De Green Deal zet sterker dan het nationale beleid in op de transformatie van de economie in alle sectoren naar per saldo nul emissies in 2050. Dit langetermijndoel moet ook bij de inrichting van het beleid tot 2030 sturend zijn, evenzeer als het niveau van emissiereductie dat tot 2030 bereikt zal worden. Meer dan voorheen zullen in de periode tot 2030 de voorbereidingen moeten worden getroffen voor de verdergaande reductie daarna.

Bovendien zal er een meer samenhangend klimaatbeleid nodig zijn, mede omdat de rol van de natuurlijke en technologische vastlegging van de CO₂ belangrijker wordt bij het realiseren van het doel. Dat vergt dus niet alleen aandacht voor emissies gerelateerd aan de verbranding van fossiele brandstoffen, maar ook voor emissies uit andere bronnen en de opslag van CO₂ in bodems en bossen.

Verder zal het beleid voor sectoren die buiten het huidige emissiehandelssysteem vallen, moeten worden aangescherpt om de verwachte hogere ESR-doelstelling voor

Sociaal rechtvaardig klimaatbeleid

KADER 2

Onder de Green Deal is er ook veel aandacht voor de sociale rechtvaardigheid van het klimaatbeleid. De lastenverdeling van dit beleid is als thema nadrukkelijker op de agenda gekomen. Het is van groot belang om sociaal beleid en klimaatbeleid te combineren, en om eerlijk de kosten en baten te verdelen van de transitie naar een koolstofarme economie. Anders bestaat het risico dat de voortgang van het klimaatbeleid in gevaar komt omdat mensen – opgestoot door populistische politici en belangen in fossiele brandstoffen (Harvey, 2021) – bang zijn om hun baan of inkomen te verliezen. De aandacht voor een sociaal rechtvaardig klimaatbeleid vertaalt zich in het Fit for 55 package concreet in het gebruik van fondsen die beschikbaar komen uit de opbrengsten van met name de uitbreiding van de emissiehandel (Tagliapietra,

2021). Zo is het Just Transition Mechanism opgezet om regio's die sterk leunen op de fossiele industrie in de transitie extra te kunnen ondersteunen. Verder stuurt de Commissie aan op verschillende manieren om bedrijven en vooral lagere inkomens te compenseren voor hogere kosten door klimaatmaatregelen. Zo wordt voorgesteld om de opbrengst van de nieuwe emissiehandel in te zetten voor een nieuw Sociaal Klimaatfonds. Verder is er steun voor investeringen in schone technologie (via het Modernisation en het Innovation Fund) en voor de benodigde aanpassingen op de arbeidsmarkt. Dat gebeurt bij voorkeur als onderdeel van een breder sociaal-economisch beleid. Klimaatbeleid is immers niet de enige oorzaak dat met name de lagere inkomens het maatschappelijk moeilijk hebben.

Nederland te kunnen realiseren. Daarnaast is er aandacht nodig voor de effecten van een Europees beprijzingsstelsel voor de gebouwde omgeving en de mobiliteit op de huidige Nederlandse beleidsaanpak bij deze sectoren, waarin beprijzing en andere instrumenten nauw met elkaar samenhangen. Ook zijn de voorgestelde aanpassingen van de Europese richtlijn voor energiebelastingen nog van groot belang. Hierin zitten een aantal voorstellen die de nodige consequenties zouden kunnen hebben voor de energiebelasting in Nederland. Ten slotte kan het met name voor de Nederlandse elektriciteitssector lastig worden om het in het klimaatverdrag afgesproken reductiedoel te halen, omdat de Europese vraag naar elektriciteit uit de relatief 'schone' Nederlandse gascentrales kan toenemen wanneer door een hogere ETS-prijs de marktpositie van kolencentrales elders in Europa verslechtert.

Literatuur

- Anderson, B., E. Cammeraat, A. Dechezleprêtre et al. (2021) Het beleid voor een CO₂-arme industrie in Nederland kan efficiënter. ESB, te verschijnen.
- CE Delft (2021) *Evaluatie van de energiebelasting: terugkijken (1996–2019) en vooruitzien (2020–2030)*. CE Delft Rapport, 21.200356.040.
- EC (2020) *Impact assessment: stepping up Europe's 2030 climate ambition: investing in a climate-neutral future for the benefit of our people*. Staff Working Document SWD(2020) 176 final, part 1 and 2. Europese Commissie. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- EC (2021) *'Fit for 55': het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit*. COM(2021) 550 final. Te vinden op www.europarl.europa.eu.
- Geest, L. van (2021) *Bestemming Parijs: wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050*. Eindrapportage studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal, januari. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Harvey, F. (2021) *Climate crisis: our children face wars over food and water*, EU deputy warns. *The Guardian*, 30 april.
- Hekkenberg, M., P. Boot en J. Notenboom (2020) *Het Europese klimaatplan 2030: aandachtspunten voor de afstemming tussen Europees en nationaal klimaatbeleid*. PBL Policy Brief, 4308.
- PBL (2020) *Klimaat- en Energieverkenning 2020*. PBL Rapport, 30 oktober.
- Tagliapietra, S. (2021) *Fit for 55 marks Europe's climate moment of truth*. Blog Post Bruegel, 14 juli.
- Vollebergh, H.R.J. en C. Brink (2020) *What can we learn from EU ETS? ifo DICE Report*, 18(1), 23–29.
- Vollebergh, H., E. Drissen en C. Brink (2021) *Klimaatverandering in de prijzen? Analyse van de beprijzing van broeikasgasemissies in Nederland in 2018*. PBL-publicatienummer 3846.

Invoering CO₂-heffing aan Europese grens heeft nog heel wat voeten in de aarde

Met de Green Deal stelt Europa zich een ambitieuzer doel om de klimaatverandering te vertragen. Om concurrerend te blijven, wil de Europese Commissie importen belasten op basis van de CO₂-uitstoot van de buitenlandse productie en het transport. Hoe werkt dit en welke keuzes moeten er worden gemaakt?

IN HET KORT

- De kosten van CO₂-uitstoot verschillen omdat niet elk land een even ambitieus klimaatbeleid voert als de Europese lidstaten doen.
- De grensheffing moet voorkomen dat bedrijven verhuizen of meer gaan importeren uit landen met lagere uitstootprijzen.
- De praktische invulling van een grensheffing wordt snel bureaucratisch en vergt aanpassingen van de handelsregels.

STEVEN POELHEKKE

Hoogleraar aan de Universiteit van Auckland (Nieuw-Zeeland)

Met de *Green Deal* toont de Europese Commissie een grotere ambitie om de klimaatverandering te vertragen dan is afgesproken in het Klimaatakkoord van Parijs, (EC, 2019; 2021; Europees Parlement, 2020). Het nieuwe doel is een klimaatneutrale economie per 2050, en per 2030 een uitstootreductie van broeikasgassen met 55 procent onder het niveau van 1990. Als de uitstootdoelen gehaald worden – bijvoorbeeld door het uitstootplafond van het emissiehandelssysteem EU ETS versneld te verlagen en het uitdelen van gratis rechten te beperken – dan doet de Europese Unie dus meer dan is afgesproken in het akkoord van Parijs.

Het blijft echter de vraag of het mondiale klimaatdoel – niet meer dan 2 graden opwarming, en het liefst maar 1,5 graden ten opzichte van het niveau van voor de industriële revolutie – dan ook zal worden gehaald. Immers, de EU vertegenwoordigt weliswaar een groot maar toch beperkt deel van de wereldeconomie. Het halen van het klimaatdoel is mede afhankelijk van de ambities en acties van andere grote vervuilende economieën, zoals de Verenigde Staten, China, India en de rest van de wereld in het algemeen.

Zonder overeenkomst over de ambitie en de daaruit voortvloeiende beprijzing van de uitstoot van broeikasgassen zoals CO₂ blijft het mogelijk dat landen minder doen dan ze beloven, in de hoop om mee te kunnen liften op de

inspanningen van anderen. Natuurlijk zou goed voorbeeld navolging kunnen krijgen en kunnen alle landen het – via diplomatie en de betrokkenheid van burgers – eens worden over een effectief klimaatbeleid (zoals via een belasting op CO₂-uitstoot) zodat het economische speelveld toch gelijk blijft, maar de reeks van klimaatoppen (zoals de 25e en meest recente *Conference of the Parties* (COP25) in Madrid) doet vermoeden dat er meer nodig zal zijn om de klimaatverandering te vertragen. Landen blijven vaak vaag over hoe, of zelfs per wanneer, ze de beloofde doelen zullen kunnen halen, en binden zich daardoor niet aan een duidelijk plan van aanpak.

Zo beloofde China in 2015 in Parijs de uitstoot van CO₂ (uiteindelijk) met zestig procent te reduceren ten opzichte van 2005, maar formuleerde het land toen nog geen doel om CO₂-neutraal te gaan worden. Pas in september 2019 beloofde China om *per 2060* CO₂-neutraal te zullen worden, maar nog steeds is het niet duidelijk of de afname in uitstoot ook geldt voor andere broeikasgassen. China staat hier niet alleen in; ook bijvoorbeeld Australië belooft slechts ‘zo snel mogelijk’ CO₂-neutraal te zullen worden, waardoor de beloftes dus vrijblijvend blijven (Climate Action Tracker, 2020a; 2020b).

De Europese Commissie en het Europees Parlement beseffen dat de Green Deal de Europese concurrentiepositie kan verslechteren wanneer andere landen achterblijven met hun klimaatbeleid, en vullen de ambitie daarom aan met een Mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (*Carbon border adjustment mechanism*; CBAM) een heffing op importen van buiten de EU. In dit artikel leg ik uit wat de hoofdpunten zijn van het CBAM, en welke keuzes er bij de implementatie gemaakt moeten worden.

CO₂-heffing aan de grens

Het *Carbon Border Adjustment Mechanism* is een nog niet volledig uitgewerkt voorstel van het Europees Parlement om het speelveld gelijk te maken tussen bedrijven en producten binnen en buiten de EU (Europees Parlement, 2021). Bedrijven die binnen de EU opereren en (direct of indirect via de energietarieven) kosten maken voor de uitstoot van broeikasgassen, concurreren met bedrijven die buiten de EU opereren en produceren met vaak lagere uitstoottarieven. De hoge Europese tarieven zouden omzeild kunnen worden door buiten de EU te produceren, en vervolgens de goederen en diensten te importeren naar de EU.



Beprijzing van broeikasgassen vindt weliswaar in steeds meer landen plaats, maar in lang niet alle landen, en voorts nog tegen lagere prijzen dan nodig is om de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs te halen (kader 1).

Hogere CO₂-beprijzing in de EU dan erbuiten levert een ongelijk speelveld op, en importen van buiten de EU vormen dan een oneigenlijke concurrentie van buitenaf. Bovendien schiet het klimaatbeleid op die manier zijn doel voorbij: in plaats van verminderd, wordt de uitstoot in dat geval verplaatst. Op dit moment 'importeert' de EU als geheel al 1.317 miljard ton CO₂ – zoveel uitstoot kwam er namelijk vrij bij de productie en het transport van geïmporteerde goederen (Europees Parlement, 2021). Over die uitstoot worden er dus mogelijk geen of slechts beperkte kosten berekend, omdat deze in andere jurisdicties plaatsvindt. De verwachting is dat de CO₂-importen verder zullen toenemen bij het strengere beleid dat de Europese *Green Deal* voorstaat.

Het CBAM heeft als doel om ook de uitstoot die gepaard gaat met importen te beprejzen. Geïmporteerde goederen worden dan net zoveel duurder als dezelfde goederen die binnen de EU geproduceerd worden. Dit wordt aan de grens gedaan, omdat de EU geen belasting kan heffen buiten zijn grenzen, en het heeft dus mogelijk veel weg van een importheffing zoals bijvoorbeeld al bestaat op de waarde van auto's.

Ter illustratie, de EU heft op dit moment volgens de website van de Europese Commissie 6,3 procent belasting op de waarde van importen van hybride auto's uit Japan. Momenteel betaalt de aluminiumsector in Japan slechts 2,20 euro per ton CO₂ (Government of Japan, 2012; Nakano en Yamagishi, 2021). Het CBAM zal de importheffing verhogen totdat de ETS-prijs van 58 euro per ton CO₂ voor het Japanse aluminium in de auto verwerkt is, zoals ook de

Europese autobouwers voor het gebruikte aluminium betalen via het emissiehandelssysteem. En het tarief zou verder omhoog gaan als de EU zou meewegen dat een derde land veel energie gebruikte voor de delving van het voor het aluminium benodigde bauxiet. De importheffing verandert echter niet als er al in de EU betaald is voor de CO₂-uitstoot (bijvoorbeeld wanneer de gebruikte remschijven in de EU zelf waren geproduceerd, alvorens ze in Japan in de auto verwerkt werden).

Een CO₂-grensheffing is dus in theorie een mooie oplossing voor landen die vooroplopen in het klimaatbeleid, maar er zijn twee grote praktische bezwaren. Ten eerste is het heel moeilijk en bureaucratisch om vast te stellen hoeveel CO₂ er is vrijgekomen bij de productie en transport van een goed, zowel omdat de productie in andere landen plaats heeft gevonden, als omdat het product zelf veelal uit een groot aantal verschillende componenten en grondstoffen bestaat die dan mogelijk weer uit derde landen komen. Bovendien verandert dit voortdurend door nieuwe productieprocessen, nieuwe productieketens, en de implementatie van een strenger klimaatbeleid in andere landen. Zodoende is het moeilijk om vervuilende goederen

Beprijzing van uitstoot in China en de VS

KADER 1

In China bijvoorbeeld lopen er sinds 2021 pilots met emissiehandelssystemen die regionaal zijn en die een beperkt aantal sectoren omvatten – met in Tianjin de lage prijs van 4,20 euro per ton CO₂ (Wereldbank en Ecofys, 2020).

In de Verenigde Staten wordt tot nu toe elk federale initiatief weggestemd. Wel werken de staten Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New

Hampshire, New Jersey, New York, Rhode Island en Vermont samen in het Regional Greenhouse Gas Initiative, waarbinnen achttien procent van de uitstoot door de energiesector wordt beprejst, met een prijs van 6,50 euro per ton CO₂ (EIA, 2021). Californië beprejst 85 procent van de uitstoot met een prijs van 16,20 euro per ton CO₂ (California Air Resources Board, 2021).

proportioneel meer te belasten dan schonere goederen, terwijl dat juist nodig is om deze consumptie en productie van vervuilende goederen te ontmoedigen. Maar ook zou het juridisch makkelijk aan te vechten zijn.

Ten tweede is het via de GATT en de Wereldhandelsorganisatie (WTO) juist gelukt om de afgelopen decennia de gemiddelde importheffingen omlaag te brengen, waardoor er meer handel kon ontstaan, met voordelen zoals lagere prijzen voor consumenten en hoogwaardiger banen in de EU. Het instellen van een importheffing op zo veel goederen zou het werk van decennia terugdraaien, en zou tot een nieuwe 'handeloorlog' kunnen leiden, waarbij landen terugslaan met andere importheffingen op goederen die dan weer door de EU worden geëxporteerd.

Aan beide bezwaren kan tegemoet gekomen worden, door andere landen te verleiden via een relatief laag algemeen importtarief, om een gelijkwaardig klimaatbeleid te voeren, zoals Nordhaus (2015) suggereert, zie kader 2.

De EU lijkt echter niet expliciet te willen schermen met (de dreiging van) een uniforme importheffing om landen te dwingen een even ambitieus klimaatbeleid te voeren. Het liefst ziet de EU het CBAM als tijdelijke maatregel op weg naar een diplomatiek akkoord over klimaatbeleid (Europees Parlement, 2021). Handelsbeleid kan een middel zijn om klimaatbeleid voor elkaar te krijgen, als tussenstap totdat er genoeg landen (en het liefst allemaal) een strenger klimaatbeleid voeren, en daarna als een dreigement om landen aan hun afspraken te kunnen houden.

Het moet wel aannemelijk blijven dat dergelijk handelsbeleid een puur klimaatbeleid tot doel heeft, en geen verkapt protectionisme vormt. Cruciaal om het CBAM binnen de afspraken van de WTO te laten opereren, is dat het importtarief niet discrimineert. Dat wil zeggen dat hetzelfde 'goed' dat binnen de EU gefabriceerd

is op dezelfde manier en in ieder geval niet voordeliger behandeld en belast moet worden dan wanneer dit goed zou worden geïmporteerd. Daarbuiten mogen er, volgens GATT-artikel XX uitzonderingen gemaakt worden ter bescherming van menselijk leven, planten, dieren of gezondheid, en ook natuurlijke grondstoffen – maar dat is een grijs gebied en is vatbaar voor rechtszaken. Hoofdzaak is dan ook om de importheffing op basis van CO₂ gelijk te maken aan de beprijzing van CO₂ van niet-geïmporteerde goederen.

Afwegingen

De precieze invulling van het CBAM vergt een vijftal moeilijke keuzes (Europees Parlement, 2021).

Specifieke emissierechten voor import

De beprijzing van CO₂ vindt nu plaats door middel van handel in emissierechten, maar de prijs daarvan fluctueert nogal. Het zou niet praktisch zijn om een importheffing even veel te laten fluctueren. Mogelijk zouden er dus andere emissierechten in het leven geroepen moeten worden, specifiek voor importen, met een stabielere (bodem)prijs.

Vuistregels voor CO₂-inhoud

De heffing op importen moet niet alleen gelden voor goederen die nu ook onder het emissiehandelssysteem vallen, maar ook voor de onderdelen en grondstoffen van die goederen. Het is echter niet altijd eenvoudig om voor elke import te achterhalen waar welk deel vandaan komt, hoe het is geproduceerd, en met wat voor soort energieopwekking dat gepaard ging.

Een mogelijke oplossing is om vuistregels op te stellen op basis van gemiddelden, waarbij afwijking van die vuistregels mogelijk is maar de bewijslast daarvoor bij de buitenlandse exporteur of de binnenlandse importeur ligt.

Het zal hoe dan ook moeilijk worden om te voorkomen dat een dubbele belasting ontstaat bij goederen die meerdere grenzen passeren. Vooral voor gecompliceerde goederen, kleinere bedrijven of armere landen kan dit een grote handelsbarrière vormen. De EU wil de minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten daarom ontzien bij de toepassing van het CBAM, en verder ook afgelegen landen met kleine interne markten niet te veel beperken in hun handelsmogelijkheden.

Productstandaarden

Als alternatief voor importheffing, zou het CBAM ook (gedeeltelijk) de vorm kunnen aannemen van productstandaarden, zoals die al bestaan op basis van kwaliteit, oorsprong en voedselveiligheid. Er zouden regels en certificeringen ingevoerd kunnen worden die aangeven of de productie gepaard gaat met bepaalde CO₂-arme methodes. Dit is echter zeer bureaucratisch, met name bij goederen die uit meerdere componenten bestaan.

Kortingen voor exporten

In het voorstel van het Europees Parlement (2021) wordt ook als optie gesuggereerd om het speelveld gelijk te houden door exporteurs kortingen te geven: zij ontvangen dan een teruggave op eerder betaalde koolstofbelastingen, om

Alternatieve oplossing: uniform importtarief voor landen buiten de klimaatclub

KADER 2

Een uniform tarief van bijvoorbeeld zes procent voor alle goederen is waarschijnlijk laag genoeg om niet tot een escalerende handeloorlog te leiden, maar hoog genoeg om andere landen te verleiden lid te worden van een klimaatclub waarin dit tarief niet geldt, suggereert Nordhaus (2015).

In tegenstelling tot een CO₂-grensheffing, kan een uniform tarief simpel en niet-bureaucratisch worden uitgevoerd. Het tarief maakt geen onderscheid tussen vervuilende en schonere goederen, maar dient als instrument om landen zover te krijgen dat ze zich aansluiten bij een groep of club van landen die binnen hun grenzen een streng klimaatbeleid voeren.

Hoe meer landen liever klimaatbeleid strenger maken en onderdeel worden van een club van landen die dat gemeenschappelijk doen, hoe minder het tarief geheven hoeft te worden.

De hoogte van het uniforme tarief zelf hangt af van het klimaatdoel: voor een veel hogere belasting op CO₂ zou er ook

een hoger tarief nodig zijn, want anders is het betalen van het tarief voordeliger dan het overgaan tot een strenger klimaatbeleid. Bij een heffing van zes procent en een CO₂-prijs van 42,50 euro per ton kiest naar verwachting negentig procent van de wereld voor het lidmaatschap van de klimaatclub (Nordhaus, 2015). Poelhekke (2017) bespreekt hoe hoog de belasting op CO₂ zou moeten zijn.

De tekst van het Europees Parlement (2021) en ook *Fit for 55* van de Europese Commissie (EC, 2021), ziet een simpel uniform tarief echter impliciet niet als optie, en wil graag dat het CBAM kan gelden binnen de regels van de WTO. De EU laat daarmee zien dat het zowel de internationale rechtsorde als een systeem dat gebaseerd is op regels zeer belangrijk vindt. Bovendien kan handel in groene technologie bijdragen aan de oplossing, en daarvoor is een goede arbitrage en bescherming nodig van het handelsrecht en het intellectueel eigendom.

goederen zodoende toch tegen lagere prijzen op de wereldmarkt te kunnen verkopen. Deze optie lijkt op de gratis rechten die in het begin van het emissiehandelssysteem van de EU werden uitgedeeld, om zo sectoren meer tijd te geven zich aan te passen.

Het geven van kortingen heeft echter weinig zin om het uiteindelijke doel – het terugdringen van broeikasgasen – te behalen, aangezien exporteurs dan niet langer een prikkel hebben om schoner te worden. Bovendien zijn dit verkapte subsidies en dus binnen de WTO-afspraken niet toegestaan, zelfs niet onder de uitzonderingen van GATT-artikel XX (Cosbey et al., 2019).

Het besteden van de belastingopbrengsten

Een importheffing levert belastinggeld op en daarmee rijst de vraag hoe dat besteed moet worden. Deze vraag is van belang, omdat men alle schijn dient te vermijden dat de bestedingen van dat belastinggeld via een achterdeur tot subsidies en protectionisme zouden kunnen leiden. Subsidies zijn ook oneerlijke concurrentie, en daarom niet toegestaan binnen de WTO-afspraken. Ook uit de bestedingen zal dus moeten blijken dat het hoofddoel is om uitstoot te verlagen; zelfs het subsidiëren van investeringen in schonere processen kan als protectionistisch gezien worden. De beste optie lijkt om het geld te gebruiken om in landen buiten de EU investeringen in schonere processen te steunen (Böhringer et al., 2012). Dat kan waarschijnlijk binnen de WTO-afspraken als compensatie voor de importheffing die het exporteren voor ontwikkelingslanden duurder maakt.

Hervormen van de WTO

Het unilateraal opleggen van een grensheffing voor CO₂-uitstoot loopt al snel tegen de grenzen aan van wat mogelijk is binnen de WTO-afspraken voor vrijhandel. Immers, een belasting aan de grens is een nieuw importtarief – en binnen de WTO hebben landen juist met elkaar onderhandeld om zulke tarieven te verlagen. Het zal daarom mogelijk nodig zijn om de WTO-regels zelf te hervormen.

Aan de ene kant wil de EU niet tornen aan multilaterale handelsverdragen, en deze herstellen na de handelsoorlog tussen China en de VS onder Trump, want zonder een dergelijke rechtsorde zal het nog moeilijker worden om internationale klimaatverdragen te sluiten. Anderzijds beseft de EU ook dat de WTO – die in 1947 begon als de GATT – nooit is opgetuigd om rekening te houden met klimaatbeleid, waardoor klimaatbeleid binnen de huidige afspraken geen rechtsgeldige reden is om een importtarief in te voeren, aangezien het bijvoorbeeld niet valt onder de uitzonderingen van artikel XX. Dat kan veranderen, maar daar moet dan wel over onderhandeld worden, net als over de internationale klimaatakkoorden zelf.

Conclusie

Het CBAM – een koolstofbelasting op importen van buiten de EU – is een stap op weg naar het halen van de klimaatdoelen, maar is ook een gevolg van het gebrek aan ambitie en een gebrek aan samenhangigheid onder landen. Vooral nog tonen de EU-lidstaten onderling de meeste saamhangigheid, en ook meer ambitie dan bijvoorbeeld de VS en China. Het CBAM kan een dreigmiddel zijn om

ze ook zover te krijgen dat ze CO₂ en andere broeikasgasen evenveel beprijsen. Als dat lukt, dan zouden deze drie grootmachten een klimaatclub kunnen vormen, waarbij ook andere landen zich kunnen aansluiten.

Maar tot het zover is, wil de EU in de eerste plaats het CBAM gebruiken om het speelveld gelijk te houden voor internationaal opererende bedrijven die in de EU gevestigd zijn, en die – nu de Green Deal is aangenomen – in Europa te maken zullen krijgen met hogere uitstootprijzen. Om het CBAM te implementeren, moet men vele afwegingen maken, waarbij het risico is dat het mechanisme snel bureaucratisch wordt. Een risico is dat de importheffingen een handelsoorlog kunnen veroorzaken. Om dat te voorkomen zal de WTO hervormd moeten worden, zodat de handelsregels meer ruimte bieden voor klimaatbeleid. De verdere uitwerking van de Europese grensheffing zal dus nog veel voeten in de aarde hebben.

Literatuur

- Böhringer, C., E.J. Balistreri en T.F. Rutherford (2012) The role of border carbon adjustment in unilateral climate policy: overview of an energy modeling forum study (EMF 29). *Energy Economics*, 34(2), S97–S110.
- California Air Resources Board (2021) *Summary of auction settlement prices and results* (update 7 mei). Te vinden op www2.arb.ca.gov.
- Climate Action Tracker (2020a) *CAT Climate target update tracker: China*. Te vinden op climateactiontracker.org.
- Climate Action Tracker (2020b) *CAT Climate target update tracker: Australia*. Te vinden op climateactiontracker.org.
- Cosbey, A., S. Droege, C. Fischer en C. Munnings (2019) Developing guidance for implementing border carbon adjustments: lessons, cautions, and research needs from the literature. *Review of Environmental Economics and Policy*, 13(1), 3–22.
- EC (2019) *De Europese Green Deal*. COM(2019) 640 final. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- EC (2021) 'Fit for 55': het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit. COM(2021) 550 final. Te vinden op www.europarl.europa.eu.
- EIA (2021) *CO₂ emissions prices in the Northeast states reached record levels in most recent auction*. U.S. Energy Information Administration. Data te vinden op www.eia.gov.
- Europees Parlement (2020) *Amendementen van het Europees Parlement aangenomen op 8 oktober 2020 op het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet)*. Te vinden op europarl.europa.eu.
- Europees Parlement (2021) *Een met de WTO verenigbaar EU-mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens*. Te vinden op europarl.europa.eu.
- Government of Japan (2012) *Details on the Carbon Tax*. Te vinden op www.env.go.jp.
- Nakano, K. en K. Yamagishi (2021) Impact of carbon tax increase on product prices in Japan. *Energies*, 14(7), 1986. Te vinden op www.mdpi.com.
- Nordhaus, W.D. (2015) Climate clubs: overcoming free-riding in international climate policy. *The American Economic Review*, 105(4), 1339–1370.
- Poelhekke, S. (2017) Voor een optimale prijs is een CO₂-belasting nodig. *ESB*, 102(4754), 474–477.
- Wereldbank en Ecofys (2020) *State and trends of carbon pricing 2020*. World Bank Rapport. Te vinden op openknowledge.worldbank.org.

Groene begrotingsnormen nodig voor de Europese Green Deal

Er zijn veel groene investeringen nodig om de doelstellingen van de Europese Green Deal te behalen. Met twee eenvoudige ‘groene’ begrotingsregels kan de Nederlandse overheid deze investeringen mogelijk maken, zonder de normen van het Stabiliteits- en Groeipact te overschrijden. En zonder te bezuinigen of de belastingdruk te verhogen.

IN HET KORT

- Ter financiering van de Europese *Green Deal* zijn investeringen ter waarde van 12 miljard euro per jaar nodig.
- De overheid moet zorgen voor een goede verdeling van groene investeringen over de private sector en de overheid.
- Ook moet ze kiezen voor de juiste balans tussen directe financiering via subsidies en investeringen, en schuldfinanciering.

PAUL VAN DEN NOORD
Gastonderzoeker
aan de Universiteit
van Amsterdam

Om de klimaatverandering te lijf te gaan heeft de Europese Commissie het plan van een *Green Deal* gelanceerd, een reeks beleidsdoelen om de Europese economieën duurzamer te maken. Daar zit echter wel een prijskaartje aan.

De Europese Commissie (EC) raamt de benodigde ‘groene’ investeringen voortvloeiend uit de Green Deal op jaarlijks 1,5 procent van het bruto binnenlands product (bbp) oftewel 260 miljard euro (EC, 2019a). In Nederland zouden deze investeringen, bij een bbp van ongeveer 800 miljard euro, jaarlijks twaalf miljard euro bedragen (zeven procent van de totale bruto-investeringen). De EC benadrukt dat het daarbij moet gaan om *extra* investeringen – dus uitgaven aan nieuwe projecten, dan wel ‘vergroening’ van geplande projecten.

De EC stelt voor om 0,25 procent van het bbp bij te dragen uit de EU-begroting (EC, 2019a), en daarnaast ruimhartig de begrotingsregels toe te passen (EC, 2020). De regels vormen voorlopig sowieso geen beperking, dankzij een noodclausule in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) die vanwege de coronacrisis in werking is getreden. De noodclausule blijft in ieder geval tot 31 december 2021 van kracht, en mocht het advies van het Europees Begrotingscomité (2020) worden gevolgd om de clausule te handha-

ven tot het reële bbp is teruggekeerd naar het niveau van voor de pandemie, dan zal het volgens de huidige ramingen (CPB, 2020) tot minstens eind 2022 duren voor het zover is. Gezien de – nog niet in de ramingen verwerkte – tweede lockdown is een later tijdstip echter zeer waarschijnlijk.

Hoewel de begrotingsregels dus tijdelijk niet worden toegepast, is het toch zinvol om nu al na te denken over de financiering van groene investeringen, gezien de lange looptijd van de Europese Green Deal (tot in 2050 klimaatneutraliteit is bereikt). Anders dreigen de bestaande begrotingsregels wel een knelpunt te gaan vormen.

In dit artikel stel ik twee begrotingsnormen voor waarvoor de Nederlandse overheid een substantiële bijdrage kan leveren aan de financiering van de benodigde groene investeringen op de lange termijn, zonder daarbij een beroep te hoeven doen op hogere belastingen of blijvende bezuinigingen. Indien ze deze aanvullende begrotingsnormen hanteert kan ze zelfs blijven voldoen aan de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) voor solide overheidsfinanciën.

De bestaande begrotingsregels

Het doel van het SGP is om turbulentie in de financiële markten – schadelijk voor alle lidstaten – te voorkomen. Overschrijding van de ‘Maastricht-normen’, van een begrotingstekort van maximaal drie procent en een staatsschuld van maximaal zestig procent van het bbp, kan tot sancties leiden. Maar ‘tijdelijke afwijkingen’ zijn toegestaan als die noodzakelijk zijn voor de financiering van ‘overheidsinvesteringen’. Daarbij geldt altijd als voorwaarde dat deze investeringen in aanmerking komen voor cofinanciering door de EU, en een onderdeel vormen van ‘structurele hervormingen’.

De Europese ‘Gedragscode’ (Raad van de Europese Unie, 2017) omvat, naast een aantal ‘correctieve’ regels met sancties, een complex van ‘preventieve’ begrotingsregels. Het doel van deze ‘preventieve’ regels is tweeledig: houdbaarheid van de openbare financiën en voldoende bewegingsruimte binnen de ‘Maastricht-normen’ in geval van een recessie.

De belangrijkste van deze ‘preventieve’ regels zijn dat overheden moeten streven naar een structureel begrotingstekort (na correctie voor conjunctuur en eenmalige uitgaven of inkomsten) van ten hoogste één procent van het bbp als de overheidsschuld significant lager is dan zestig procent

van het bbp, en ten hoogste 0,5 procent van het bbp als de schuld hoger is dan zestig procent van het bbp.

Hoewel de Gedragscode met geen woord rept over de mogelijkheid om ook 'groene' overheidsinvesteringen in aanmerking te laten komen voor de uitzonderingsbepalingen, is dit wel wat de EC lijkt te beogen. De uitzonderingsbepalingen bieden echter slechts tijdelijk soelaas, omdat ze alleen eenmalige uitgaven toestaan – of het naar voren halen in de tijd daarvan.

Om de noodzakelijke investeringen gedurende de gehele looptijd van de Europese Green Deal te kunnen financieren, en om op zijn minst consistent te blijven met de geest van de Europese begrotingsregels (door de staats-schuld beheersbaar te houden), is permanente speelruimte vereist (Van den Noord, 2020).

Benut de speelruimte

Het is mogelijk voor Nederland om permanente speelruimte te creëren binnen de kaders van het SGP door twee aanvullende begrotingsnormen te hanteren. Het doel van deze normen is om te komen tot een redelijke verdeling van de financieringslast over de drie betrokken partijen (EU, overheid en private sector). Door op een verstandige manier samen te werken met de EU en het bedrijfsleven kunnen de benodigde investeringen gerealiseerd worden zonder in de knel te komen met de bestaande begrotingsregels, en zonder extra belastingen of bezuinigingen door te voeren.

Om aanspraak te kunnen maken op EU-financiering, heeft de EC een 'taxonomie' van geschikte projecten ontwikkeld waaraan beleidsvoorstellen kunnen worden getoetst, als tegemoetkoming voor de groene investeringen tot maximaal 0,25 procent van het bbp. De EC heeft de lidstaten uitgenodigd om plannen in te dienen via de eerstvolgende actualisering van hun Nationaal Energie- en Klimaatplan (EC, 2019b). Uiteraard wil de EC voorkomen dat projecten worden 'groengewassen' om zo in aanmerking te kunnen komen voor een bijdrage uit de EU-begroting. Als de voorgenomen groene investeringen deze toets doorstaan, blijft er van de benodigde 1,5 procent van het bbp 1,25 procent over dat door nationale overheden en/of het bedrijfsleven gefinancierd moet worden.

Bij een antwoord op de vraag hoeveel de Nederlandse overheid structureel kan bijdragen spelen twee overwegingen een rol. Ten eerste is de ruimte die structureel beschikbaar is voor schuldfinanciering van groene investeringen door de overheid afhankelijk van de schuldquote die op lange termijn wordt nagestreefd. Nederland heeft sinds 2012 de strikte tekortnorm van 0,5 procent bbp gehanteerd, hoewel sinds 2017 de schuld (fors) lager was dan zestig procent van het bbp. Hoewel de steunprogramma's en economische krimp als gevolg van de coronacrisis tot een tijdelijk hogere schuld zullen leiden, moet het mogelijk zijn om, bij een krachtig economisch herstel, de schuld op termijn duurzaam onder de zestig procent van het bbp te krijgen en dus de ruimere tekortnorm van één procent te hanteren.

Ten tweede is de aard van de overheidsbijdrage van groot belang. Als de overheid kiest voor subsidies wat betreft groene investeringen aan bedrijven en huishoudens, of groene investeringen doet in eigen beheer, dan verhoogt

dit het primaire tekort van de overheid. Maar kiest de overheid voor de verstrekking van leningen of kapitaaldeelnames aan de private sector, dan blijft het primaire tekort buiten schot. Dit komt omdat tegenover de schulduitgifte er een financiële investering door de overheid staat. De bruto-schuld neemt uiteraard wel toe.

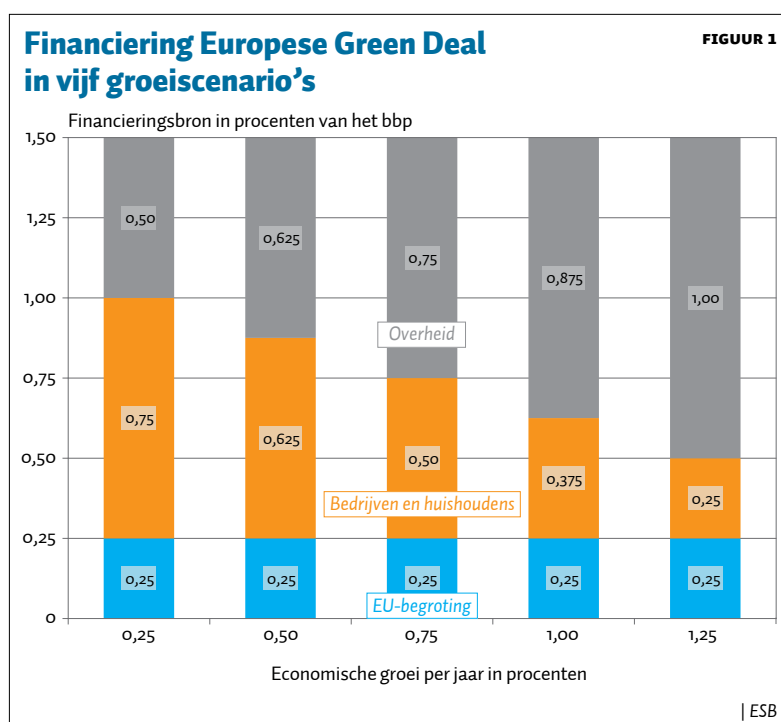
Twee 'groene' begrotingsnormen

Deze overwegingen kunnen worden vertaald in een tweetal eenvoudige 'groene' begrotingsnormen. De eerste norm bepaalt hoe de financiering van groene investeringen over private en publieke bronnen moet worden verdeeld. De tweede norm bepaalt de verdeling van de overheidsfinanciering over subsidies en overheidsinvesteringen enerzijds, en anderzijds leningen of kapitaaldeelnames door de overheid. Figuren 1 en 2 bieden een weergave van de doorrekening van wat de benodigde aanvullende begrotingsnormen concreet betekenen voor de Nederlandse situatie.

Omdat de economische groei op lange termijn met grote onzekerheden is omgeven – niet in de laatste plaats vanwege de moeilijk te kwantificeren economische effecten van klimaatverandering en -beleid (OESO, 2015; 2017) – houden figuren 1 en 2 rekening met verschillende groeiscenario's, variërend van 0,25 tot 1,25 procent bbp-groei per jaar.

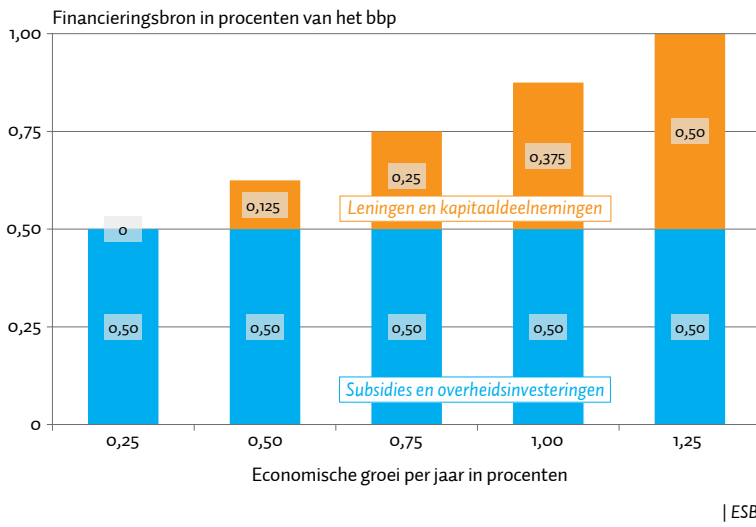
Volgens de *eerste* groene begrotingsregel, weergegeven in figuur 1, kan de overheid – volgens het 'midden-scenario' van 0,75 procent economische groei – jaarlijks 0,75 procent van het bbp bijdragen aan de financiering van groene investeringen. Van het restant komt 0,5 procent van het bbp voor rekening van bedrijven en huishoudens, en 0,25 procent van het bbp van de EU-begroting.

Figuur 2 laat zien dat volgens de *tweede* groene begrotingsregel, van het deel dat de overheid in de vorm van schuld zou moeten investeren, structureel 0,5 procent van



Overheidsfinanciering Europese Green Deal in vijf groeiscenario's

FIGUUR 2



Technische toelichting bij de 'groene' begrotingsregels

KADER 1

De berekeningen die ten grondslag liggen aan figuren 1 en 2 gaan uit van een aantal veronderstellingen. Allereerst is er verondersteld dat de overheid steeds een (bruto-)schuld van vijftig procent van het bbp nastreeft, zodat de ruimere tekortnorm van één procent van het bbp kan worden gehanteerd. Daarnaast is het 'grijze' structurele begrotingssaldo – dat wil zeggen het saldo zonder groene investeringen – gelijkgesteld aan de tekortnorm van 0,5 procent bbp die Nederland tot nu toe heeft gehanteerd. Tot slot is, voor de overzichtelijkheid, het rendement op groene overheidsleningen en kapitaaldeelname gelijkgesteld aan de nominale rente op overheidsschuld. Het model rekent met een nominale rente van nul procent, met als uitgangspunt dat de ECB haar inflatiedoelstelling van iets onder de twee procent (hier vertaald als 1,75 procent) niet kan realiseren, zonder de rente langdurig op de nullijn te houden. De rentelasten op overheidsschuld zijn dus eveneens nihil. In het geval van de 'steady state', dat wil zeggen bij een stabiele bruto-schuldquote

en een stabiele quote van overheidsleningen en -kapitaaldeelname, is het begrotingstekort in procenten van het bbp bij een reële economische groei van 0,75 procent gelijk aan: $50\% \text{ schuld} \times (0,75\% \text{ reële groei} + 1,75\% \text{ inflatie} - 0\% \text{ nominale rente}) = 1,25\%$. Als we hiervan het 'grijze' tekort van 0,5 procent bbp aftrekken, blijft er 0,75 procent van het bbp over voor schuldfinanciering van groene investeringen. Van dit cijfer kan 0,5 procent van het bbp worden gebruikt voor overheidsuitgaven (subsidies en investeringen in eigen beheer) en 0,25 procent van het bbp voor leningen en kapitaaldeelname.

In de 'steady state' is de jaarlijkse groei van het bestand van leningen en kapitaaldeelname gelijk aan de nominale groei van het bbp van 2,5 procent (0,75 procent reële groei plus 1,75 procent inflatie). Dus als de overheid ieder jaar ter waarde van 0,25 procent bbp aan leningen en kapitaaldeelname aangaat, is het bestand aan leningen en kapitaaldeelname als een fractie van het bbp gelijk aan $0,25\% / 2,5\% = 0,1$ ofwel 10%.

het bbp kan worden uitgegeven aan subsidies en investeringen door de overheid zelf. Het restant van 0,25 procent van het bbp moet bestaan uit leningen en kapitaaldeelname zodat die niet in het tekort terechtkomen. Het bestand aan leningen en kapitaaldeelname op lange termijn tendert dan naar tien procent van het bbp (kader 1).

In het somberste scenario, met een economische groei van slechts 0,25 procent, is de overheid nog steeds in staat om het structurele tekort dat beschikbaar is voor groene investeringen van 0,5 procent van het bbp geheel uit te geven aan subsidies en investeringen van de overheid zelf. Daarentegen ontbreekt in dit scenario de ruimte voor leningen en kapitaaldeelname, omdat anders de

schuldnorm in het geding zou komen. Ook zullen bedrijfsleven en huishoudens een groter deel van de rekening op zich moeten nemen. Dit kan door bijvoorbeeld meer de nadruk te leggen op subsidiëring van private investeringen in plaats van op investeringen door de overheid zelf.

Dit scenario staat in scherp contrast met het gunstigste scenario van 1,25 procent economische groei, waarbij de overheid groene leningen en kapitaaldeelname ter waarde van 0,5 procent van het bbp aan kan uitzetten – bovenop de 0,5 procent van het bbp die kan worden uitgegeven aan subsidies en investeringen door de overheid zelf.

Conclusies

De Europese begrotingsregels treden op zijn vroegst weer in werking in de tweede helft van de komende kabinetsperiode. Dit biedt het nieuwe kabinet tijd om voorbereidingen te treffen die de benodigde begrotingsruimte voor de Europese Green Deal kunnen borgen. Het kabinet zou dus moeten werken aan een nieuw 'groen' begrotingskader, in aanvulling op – maar uiteraard niet in strijd met – de bestaande begrotingsregels.

Met twee groene begrotingsnormen kan ervoor gezorgd worden dat (zowel private als publieke) groene investeringsprojecten zodanig worden opgezet dat zij in aanmerking komen voor cofinanciering uit de EU-begroting, en dat er een adequaat beroep wordt gedaan op private (co)financiering, waarbij de overheid een adequaat deel van de publieke financiering van groene investeringen giet in de vorm van leningen en kapitaaldeelname.

Literatuur

CPB (2020) *Macro Economische Verkenning 2021*. CPB.

EC (2019a) *De Europese Green Deal*. COM(2019) 640 final. Te vinden op eur-lex.europa.eu.

EC (2019b) *Samen een succes maken van de energie-unie en van klimaatactie: de grondslag voor een geslaagde energietransitie*. COM(2019) 285 final. Te vinden op eur-lex.europa.eu.

EC (2020) *Evaluatie van de economische governance*. COM(2020) 55 final. Te vinden op eur-lex.europa.eu.

Europees Begrotingscomité (2020) *2020 Annual report of the European Fiscal Board*. Te vinden op ec.europa.eu.

Noord, Paul van den (2020) *The role of fiscal rules in relation with the green economy: a new start after the outbreak*. Europees Parlement, Directoraat voor Intern Beleid, PE 651.382. Te vinden op www.europarl.europa.eu.

OESO (2015) *The economic consequences of climate change*. Parijs: OECD Publishing.

OESO (2017) *Investing in climate, investing in growth*. Parijs: OECD Publishing.

Raad van de Europese Unie (2017) *Revised Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of the Stability and Convergence Programmes*. ECOFIN 423 UEM 170, 18 mei.

Green Deal vergt economische mobilisatie

Het klimaat- en milieudebat heeft zich langzaam vanuit de randen van onze samenleving verplaatst naar het midden van het politieke debat, en zelfs naar de rechtszaal. Binnen één generatie moeten we het dramatische verlies van biodiversiteit keren, onze fossiele economie vergroenen, en de onstillbare honger naar grondstoffen een halt toeroepen. Dit klinkt misschien onhaalbaar, maar ik ben ervan overtuigd dat het kan. Volgens een studie van McKinsey is er tussen nu en 2050 zo'n 5,4 biljoen euro aan extra investeringen nodig voor een klimaatneutrale Europese economie (d'Aprile et al., 2020). Niet de wal, maar een groene golf aan investeringen zal ons schip moeten keren.

Overheid en bedrijfsleven hebben elkaar lang gevangen gehouden. Het bedrijfsleven remde klimaatbeleid af met uitgebreid lobbywerk: 'de risico's zijn te groot', 'het schaadt onze concurrentiepositie', en 'we moeten het geld eerst verdienen met fossiel'. Het kabinet werkt op zijn beurt liever met investeringskortingen en vrijblijvende afspraken dan dat het zelf via investeringen actief vorm geeft aan een groene industriepolitiek.

De afwachende houding van het kabinet staat inmiddels echter in een steeds groter contrast met de industrie. Deze vraagt om duidelijkheid, en vindt dat de overheid moet zorgen voor heldere regelgeving en investeringen in de infrastructuur. Dit werd bijvoorbeeld duidelijk door de reactie van Shell op het klimaatvonnis: het bedrijf legde de bal meteen neer bij de overheid.

'Groene industriepolitiek' is niet langer een vies woord, maar een breed gevoelde noodzaak. De Europese industrie investeert nu om te klimaatdoelen nog te kunnen halen, dus de tijd dringt. De Europese overheden moeten grootschalig investeren, om vervolgens via harde afspraken hetzelfde van het bedrijfsleven te vragen. En de Europese Unie doet dat middels de Green Deal. Daarmee zetten we koers richting een schone, klimaatneutrale en circulaire economie. Met de Green Deal neemt de overheid de regie, biedt ze mensen zekerheden, en zorgt ze voor de benodigde investeringen.

De rol van de Europese Unie is hier logisch – en door de meeste politieke partijen en bedrijven zeer gewenst. Met Europese en mondiale samenwerking zet het verduurzamen van productieketens en het herstel van biodiversiteit meer zoden aan de dijk, en bewaak je tegelijkertijd een eerlijk speelveld.

De Green Deal vereist een ongekende economische mobilisatie, en de coronacrisis biedt hiervoor de kans. De EU gaat grootschalig op de kapitaalmarkt lenen om zichzelf aldus uit de crisis te investeren, met leningen én publieke subsidies. Afgesproken is dat minimaal 37 procent van het coronaherstelfonds van ruim 670 miljard euro aan investeringen zal worden besteed die klimaatverandering tegen gaan. Zo kunnen we zowel economisch herstellen, als de uitstoot naar beneden brengen.



BAS EICKHOUT

Lid van het Europees Parlement
namens GroenLinks

Wanneer dit herstelfonds zich bewijst als aanjager van klimaatinvesteringen en ook grensoverschrijdende groene projecten van de grond kan krijgen, dan is het zaak om dit om te vormen tot een permanent instrument – en de Fransen zullen ongetwijfeld deze kwestie binnenkort op tafel leggen.

Een permanent groen investeringsfonds is namelijk in het belang van Nederland. Zo'n Europese aanpak doet alle economieën in de EU investeren en ontwikkelen en is daarmee een directe investering in exportland Nederland. En de aanpak kan hervormingen stimuleren waar dat nodig is.

Naast een actievere investeringspolitiek moet het bedrijfsleven met voorspelbare regels en sterke prijsprikkels aan de slag gaan, onder andere via het stevig opfogen van de CO₂-standaarden voor auto's en het bindend maken van energie-efficiëntiedoelen. En bovenal moet er dringend een fatsoenlijke prijs op vervuiling komen door het emissiehandelssysteem te hervormen, zodat bedrijven voldoende kunnen vergroenen.

De CO₂-prijs loopt nu op naar 50 euro door speculatie en de verwachting dat het beleid wordt aangescherpt, maar er zijn nog steeds overschotten op de markt. Voor het opschalen van groene waterstof moet de prijs zeker naar 79 euro (Lewis, 2020), voor verduurzaming van de chemie zijn de gemiddelde kosten per ton zelfs zo'n 140 euro (Stork et al., 2018).

Het veilen van rechten levert, met de oplopende prijzen, honderden miljarden euro's aan opbrengsten op. Dat geld gaat nu voor een groot deel naar de nationale schatkist, maar zou beter ingezet kunnen worden als dekking voor het geld dat een permanent Europees klimaatinvesteringsfonds op de kapitaalmarkten kan lenen. Een dergelijke Europese benadering stuit tot nu toe echter op veel weerstand in Nederland.

Het kabinet zette zichzelf het afgelopen jaar buitenspel door zich blind te staren op een zo laag mogelijke Europese begroting – gesteund door een eurosceptische Tweede Kamer. Hierdoor kwamen de overige Nederlandse wensen in het gedrang. Zo werd er beknipt op onderzoeksgelden, en werden de duurzaamheidseisen van landbouw- en structuurfondsen geslachtofferd. Als Nederland zijn ambities serieus neemt, dan geeft het ruimte aan een permanent fonds en bouwt het mee aan de juiste voorwaarden. Zo maken we werk van de hoognodige economische mobilisatie.

Literatuur

d'Aprile, P., H. Engel, S. Helmcke et al. (2020) *How the European Union could achieve net-zero emissions at net-zero cost*. McKinsey Rapport, 3 december.

Lewis, M. (2020) *Deep decarbonization: green hydrogen, net zero, and the future of EU-ETS*. BNP Paribas Asset Management. Te vinden op docfinder.bnpparibas-am.com.

Stork, M., J. de Beer, N. Lintmeijer en B. den Ouden (2018) *Chemistry for climate: acting on the need for speed. Roadmap for the Dutch chemical industry towards 2050*. Ecofys en Berenschot, februari.



Groter systeemrisico door financiële structuur en crisisbeleid

Banken zijn van oudsher de dominante financieringsbron van Europese bedrijven. Dit wordt versterkt door het huidige crisisbeleid en gaat gepaard met een hoger systeemrisico. Om dit te beperken is een breder financieringsaanbod nodig.

IN HET KORT

- Bank-gedomineerde financiële structuren gaan gepaard met meer systeemrisico dan markt-gedomineerde financiële structuren.
- Minder fiscale bevoordeling van vreemd vermogen kan leiden tot meer risicodragende financiering.
- Beleid kan zorgen voor verbreding financieringsmogelijkheden voor Europese bedrijven en meer schokbestendigheid.

JOOST BATS

Econoom bij de Europese Centrale Bank

KASPER GOOSEN

Econoom bij De Nederlandsche Bank (DNB)

AERDT HOUBEN

Directeur Financiële Markten bij DNB en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

De coronapandemie heeft delen van de economie tijdelijk stilgelegd. Ter beperking van de economische gevolgen hiervan zijn diverse beleidsinstrumenten ingezet om de financieringsstromen naar de reële economie op peil te houden. In het Eurosysteem gaat deze steun voor de reële economie in belangrijke mate via grootschalige leningen aan banken. Ze ontvangen deze leningen met een korting op de reeds negatieve rente, zolang ze hun leningenboek niet laten krimpen (Grandia et al., 2020). De Amerikaanse centrale bank (Fed) biedt daarentegen tijdens de coronacrisis ruime liquiditeitssteun via de financieringsmarkten, maar verstrekt amper leningen aan banken (figuur 1).

Het stimuleren van bankfinanciering in Europa vereist prudentie, omdat de verwachte bedrijfsverliezen als gevolg van de coronacrisis (EC, 2020a) op termijn problemen kunnen veroorzaken bij banken. De combinatie van meer bancaire schuldfinanciering en van mogelijk grotere afschrijvingen op kredieten vertaalt zich in een oplopend systeemrisico. Daarbij neemt de kans toe op ontwrichting van het financiële systeem, met als gevolg daarvan verstoring van de reële economie (BIS/FSB/IMF, 2009). Deze financiële stress zou de economische consequenties van de coronacrisis verergeren. De garantiestellingen van de overheid en andere publieke vangnetten zijn daarom een onmisbare steun.

Recent onderzoek laat zien dat een financiële structuur waarin markten een grotere rol spelen bij bedrijfsfi-

nanciering gepaard gaat met een lager systeemrisico (Bats en Houben, 2020). In dit artikel laten we zien hoe we de ontwikkeling richting een diverser financieringsaanbod kunnen bevorderen, en daarmee het systeemrisico beperken.

Meer marktfinanciering is beter

Het relatieve aandeel van de financiële dienstverlening door banken ten opzichte van die door markten kent wereldwijd grote verschillen. Het Europese bedrijfsleven financiert zich van oudsher met name via bankleningen, terwijl de kapitaalmarkten minder ontwikkeld zijn. Dat geldt ook voor Nederlandse bedrijven. Daarbij belemmert de financiële fragmentatie langs nationale grenzen de financieringsstromen tussen Europese landen.

In normale tijden is de Europese bankafhankelijkheid geen probleem. Integendeel, relatiebankieren vergroot de kennis over debiteuren. Banken kunnen bedrijven daarmee door moeilijke tijden heen loodsen en de conjunctuurcyclus dempen (Boot, 2000).

Maar als banken zelf ook financiële problemen onderkennen, stopt de kredietverstrekking aan bedrijven, neemt de neergang toe en duurt economisch herstel langer. Zo ook tijdens de bankencrisis van 2008.

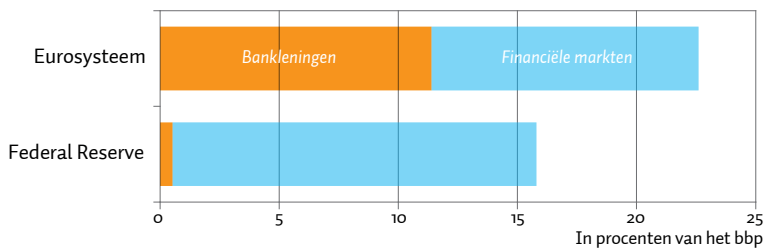
Wegen de voordelen van een door banken gedomineerde financiële structuur op tegen de nadelen ervan? Om deze vraag te beantwoorden hebben wij het verband tussen financiële structuur en systeemrisico onderzocht voor een panel van 22 OESO-landen over een periode van vijftien jaar (Bats en Houben, 2020).

De uitkomsten zijn helder: bank-dominante structuren gaan samen met meer systeemrisico dan markt-gedomineerde structuren. Het systeemrisico stijgt meer dan proportioneel wanneer bankdominantie toeneemt. In markt-gedomineerde structuren, zoals in de Verenigde Staten, dragen bank- en marktfinanciering niet bij aan het systeemrisico. Daarentegen neemt het systeemrisico in relatief bank-gedomineerde structuren, zoals die in Europa, toe door bankfinanciering en af door marktfinanciering. Met name aandelenfinanciering verkleint het systeemrisico; dit weerspiegelt de schokabsorberende capaciteit van risico-dragend vermogen.

Het systeemrisico ligt hoger in bank-gedomineerde structuren, omdat banken grote looptijdverschillen op hun balans hebben, een hoge hefboom gebruiken, onderling

Balansuitbreiding Eurostelsysteem en Fed

FIGUUR 1



Noot: De figuur toont de totale balansuitbreiding als percentage van het bbp vanaf eind februari tot eind december 2020.

Data: ECB, Fed | ESB

Aanvullende voordelen van marktfinanciering

KADER 1

In aanvulling op het lagere systeemrisico van leningen via markten, draagt risicodragende financiering via markten sterk bij aan de economische dynamiek. Financiering via eigen vermogen stimuleert innovatie en productiviteit, terwijl schuldfinanciering en met name bankfinanciering dit ontmoedigen (Claessens, 2017). Financiering via eigen vermogen bevordert innovatieve projecten, omdat investeerders meedelen in de potentiële winsten. Ook moedigen durfkapitaalinvesterders start-ups aan met hun specifieke

industriekennis en hun grotere tolerantie voor faillissementen (Brown et al., 2009; Chemmanur et al., 2014). Daarbij kan aandelenfinanciering verduurzaming bevorderen, aangezien aandelenmarkten gepaard gaan met zeggenschap die investeringen steeds meer aan groenere sectoren toebedeelt, en die stikstof-intensieve industrieën dwingt om hun uitstoot terug te draaien (De Haas en Popov, 2019).

Lage marktfinanciering, ondanks initiatief tot Europese kapitaalmarkt

KADER 2

In 2015 was de status van de Europese kapitaalmarkten aanleiding voor de Europese Commissie om het initiatief te lanceren voor één kapitaalmarktenunie. Ironisch is dat het aandeel van de banken in de totale financiering sindsdien nagenoeg gelijk is gebleven, nadat dit aandeel in de nasleep van de bankencrisis jarenlang trendmatig was gedaald (figuur 2). Terwijl de eerdere daling een weerspiegeling is van de aangescherpte prudentiële bankregelgeving en bijhorende waterbed-

effecten (Cizel et al., 2020), hebben de inspanningen om tot een kapitaalmarktunie te komen de transitie naar marktfinanciering vooralsnog niet versterkt. Recent heeft de Europese Commissie dan ook een actieplan geformuleerd om de kapitaalmarktunie van een nieuwe impuls te voorzien (EC, 2020b). Daarnaast beogen recente wetsvoorstellen van de Europese Commissie om de kosten van beursnoteringen voor het midden- en kleinbedrijf te verlagen (EC, 2020c).

sterk verweven zijn, en zijn gekoppeld aan de betaalinfrastuur. Daardoor hebben problemen bij één bank uitstralingseffecten naar andere banken toe.

In markt-gedomineerde structuren ligt het systeemrisico lager, omdat markten direct intermediairen tussen spaarder en lener. Daarbij kunnen vormen van marktfinanciering als alternatief dienen, mochten banken in de problemen komen. Meer diversiteit in de financiële sector verkleint aldus de kans op een onderbreking van financieringsstromen en versnelt het herstel van de reële economie: economische schokken als gevolg van een financiële crisis zijn in bank-gedomineerde economieën drie keer groter dan in markt-gedomineerde economieën (Gambacorta et al., 2014, zie ook kader 1).

Het is dus wenselijk om de financiële structuur in Europa en Nederland diverser en minder bankafhankelijk te maken, en zo de financiële weerbaarheid te versterken.

Beleidsmaatregelen

Gerichte beleidsmaatregelen kunnen de Europese financiële structuur diverser maken en het systeemrisico verkleinen. Zo ook in Nederland. Twee aspecten van de financiële structuur verdienen extra beleidsaandacht.

Minder belastingvoordelen bij vreemd vermogen

In de eerste plaats staat het verder terugbrengen van de fiscale bevoordeling van vreemd boven eigen vermogen. De huidige fiscale schuldprikkel – via de renteaftrek – verstoort. De renteaftrek zet bedrijven ertoe aan om zich meer via vreemd vermogen te financieren dan vanuit economisch perspectief wenselijk is. Ook werkt het procycliciteit in de hand vanwege een verhoogd risico op betalingsproblemen en uiteindelijk faillissementen bij tegenvallende financiële resultaten.

Het afbouwen van de renteaftrek leidt tot een evenwichtiger financieringsstructuur, en komt de schokbestendigheid van het Europese bedrijfsleven ten goede. De introductie van een aftrekpost voor eigen vermogen helpt ook (Fatica et al., 2012; Panier et al., 2015).

Verbreiding financieringsaanbod

Ten tweede moet het financieringsaanbod worden verbreed. De Europese kapitaalmarkten zijn nog altijd klein en sterk gefragmenteerd (ECB, 2020), ondanks het initiatief om tot een Europese kapitaalmarktenunie te komen (kader 2). Deze onderontwikkeling van de kapitaalmarkten belemmert toegang tot marktfinanciering en beperkt de private risicospreiding binnen de interne markt. Met name kleine bedrijven maken minder gebruik van marktfinanciering, mede omdat de beperkte bedrijfsomvang tot hoge uitgife- en vaste kosten leidt ten opzichte van de financieringsbehoefte (door onder andere administratieve, noterings- en advieskosten) (OECD, 2015).

Om marktfinanciering toegankelijker te maken is er beleidsactie op drie terreinen nodig. Allereerst op het vlak van de informatievoorziening. Het beter beschikbaar maken van markt- en bedrijfsinformatie vermindert de informatie-asymmetrie, wat weer leidt tot lagere transactiekosten. Het gebrek aan eenvoudig vergelijkbare markt- en bedrijfsinformatie belemmert de grensoverschrijdende investeringen, en versterkt de thuismarktvoorkeur van investeerders. Zo ontbreekt het investeerders aan afdoende informatie om een afgewogen risicobeoordeling te maken.

Het verminderen van de informatieasymmetrie begint met het samenbrengen en centraal beschikbaar stellen van reeds bestaande (niet-)financiële informatie over bedrijven met genoteerde effecten in de nationale registers. Een vervolgstap is het uitbreiden naar bedrijven die nog geen notering hebben. Ook een kredietregister vermindert informatie-asymmetrie. In samenwerking met De Nederlandsche Bank en het Ministerie van Financiën doet het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat momenteel onderzoek naar de mogelijkheid van een Nederlands kredietregister (Tweede Kamer, 2019). Tegelijk zal de ontwikkeling van een *consolidated tape*, met betrouwbare handelsinformatie (zoals prijzen en volumes), de prijsvorming op markten efficiënter maken door investeerders een scherp en betrouwbaar beeld te geven van de actuele marktomstandigheden.

Het tweede beleidsterrein waarop actie nodig is, betreft de belastingteruggaaf- en insolventieprocedures. De verschillen tussen landen in fiscale en insolventiewetgeving, procedures en uitkomsten zijn groot. Dit bemoeilijkt het inschatten van beleggingsrisico's, en leidt voor investeerders tot onzekerheid en transactiekosten. Convergentie leidt tot lagere transactiekosten en meer zekerheid.

Het stroomlijnen en efficiënter maken van belastingteruggaafprocedures kan snel ter hand worden genomen. Omdat insolventiewetgeving nauw verbonden is met andere nationale rechtsgebieden, zijn aanpassingen daarvan moeilijker en is Europese convergentie een zaak van lange adem. Om te beginnen is het verzamelen en centraliseren van informatie over insolventieregimes wenselijk, en dienen nationale veranderingen te worden geëvalueerd volgens een Europese standaard. Verder verdient de introductie van minimumstandaarden rondom de duur van insolventieprocedures overweging, net als harmonisatie van de definitie van insolventie en de rangorde van vorderingen.

Het derde beleidsterrein betreft het versterken van het Europese markttoezicht. Dit draagt bij aan meer vertrouwen en standaardisering in de Europese kapitaalmarkt. Dit kan bijvoorbeeld door de European Securities and Markets Authority (ESMA) een leidende rol te geven bij het toezicht op grensoverschrijdende en grootzakelijke kapitaalmarktactiviteiten. Een grotere rol voor de ESMA leidt tot een consistente toepassing van de gezamenlijke toezichtregels, tot meer vertrouwen onder grensoverschrijdende investeerders en tot standaardisering van marktregels en -gebruiken.

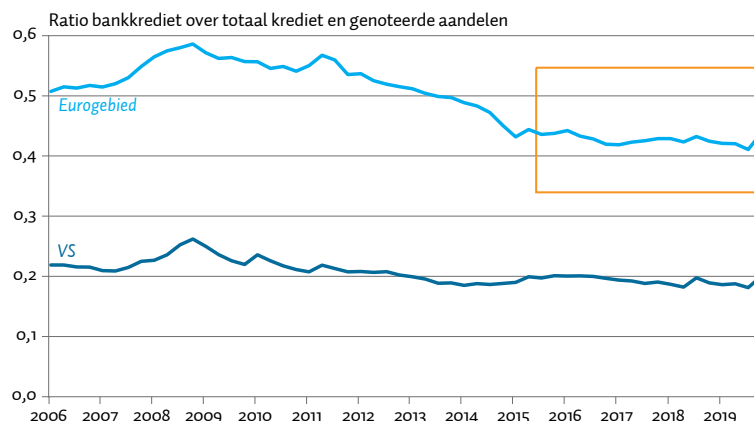
Tot slot

De transitie naar een meer schokbestendige financieringsstructuur gaat niet over één nacht ijs. Financiële structuur is pad-afhankelijk en structurele wijzingen kosten tijd. Een tijdige en vasthoudende beleidsinzet is dus belangrijk. Europese bedrijven wijzen al sinds 2014 stelselmatig op een tekort aan beschikbaar extern eigen vermogen, terwijl de beschikbaarheid van schuldfinanciering juist flink is verruimd (Raposo en Lehmann, 2019). De coronacrisis versterkt het belang van meer marktfinanciering, en van meer risicodragend vermogen in het bijzonder (figuur 2).

Een diversere financiële structuur zal de weerbaarheid van het bedrijfsleven versterken. Dat geldt voor Nederland net zo goed als voor de rest van Europa. Ook in Nederland is het tijd voor meer marktfinanciering en minder dominante banken.

Financieringsstructuur bij private niet-financiële bedrijven

FIGUUR 2



Noot: De figuur toont de ontwikkeling in bankkrediet aan private niet-financiële bedrijven in het eurogebied en in de VS, als een ratio van de som van de totale kredietverlening aan private niet-financiële bedrijven en de aandelenfinanciering door private niet-financiële bedrijven

Data: BIS, ECB en Fed | ESB

Literatuur

- Bats, J.V. en A.C.F.J. Houben (2020) Bank-based versus market-based financing: implications for systemic risk. *Journal of Banking & Finance*, 114, 105776.
- BIS/FSB/IMF (2009) *Guidance to assess the systemic importance of financial institutions, markets and instruments: initial considerations*. Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors, oktober. Te vinden op www.imf.org.
- Boot, A.W.A. (2000) Relationship banking: what do we know? *Journal of Financial Intermediation*, 9(1), 7–25.
- Brown, J.R., S.M. Fazzari en B.C. Petersen (2009) Financing innovation and growth: cash flow, external equity, and the 1990s R&D boom. *The Journal of Finance*, 64, 151–185.
- Chemmanur, T.J., E. Loutskina en X. Tian (2014) Corporate venture capital, value creation, and innovation. *The Review of Financial Studies*, 27(8), 2434–2473.
- Cizel, J., J. Frost, A. Houben en P. Wierts (2019) Effective macroprudential policy: cross-sector substitution from price and quantity measures. *Journal of Money, Credit and Banking*, 51(5), 1209–1235.
- Claessens, S. (2017) *Regulation and structural change in financial systems*. CEPR Discussion Paper, 11822.
- EC (2020a) *Identifying Europe's recovery needs*. Commission Staff Working Document, Europese Commissie, SWD(2020), 98 final/2. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- EC (2020b) *Een kapitaalmarktenunie ten dienste van mensen en ondernemingen: een nieuw actieplan*. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, COM(2020) 590 final. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- EC (2020c) *EU capital markets recovery package*. Commission Staff Working Document, SWD(2020) 120 final. Te vinden op ec.europa.eu.
- ECB (2020) *Financial integration and structure in the euro area*. Publicatie, maart. Te vinden op www.ecb.europa.eu.
- Fatica, S., T. Hemmelgarn en G. Nicodème (2012) *The debt-equity tax bias: consequences and solutions*. European Commission Working Paper, 33. Te vinden op ec.europa.eu.
- Gambacorta, L., J. Yang en K. Tsatsaronis (2014) Financial structure and growth. *BIS Quarterly Review*, maart, 21–35. Tekst te vinden op www.bis.org.
- Grandia, R., S. Kho en Y. Mudde (2020) Kredietsteun ECB helpt om de coronaklap te vangen. *ESB*, 105(4789), 432–434.
- Haas, R. de, en A. Popov (2019) *Finance and carbon emissions*. ECB Working Paper, 2318. Te vinden op www.ecb.europa.eu.
- OECD (2015) *Opportunities and constraints of market-based financing and SME's*. OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Te vinden op oecd.org/finance/financial-markets.
- Panier et al. (2015) *Capital structure and taxes: what happens when you (also) subsidize equity?* BIS conference paper. Tekst te vinden op www.bis.org.
- Raposo, I.G. en A. Lehmann (2019) *Equity finance and capital market integration in Europe*. Bruegel Policy Contribution, 3.
- Tweede Kamer (2019) *Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat*. Kamerstuk 32637(386). Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.

Met verstandige regels is er tot vijftig miljard extra begrotingsruimte

De Europese begrotingsregels, de financiële markten en het houdbaarheidssaldo geven niet langer richting aan het begrotingsbeleid. Er zijn dus nieuwe uitgangspunten nodig om te voorkomen dat het begrotingsbeleid op drift raakt. Welke afspraken kunnen de bij de formatie betrokken partijen hierover maken?

IN HET KORT

- Een norm voor het structurele tekort biedt burgers, bedrijven en de overheid zekerheid en werkt anticyclisch.
- Een structureel tekort tot 2,6 procent van het bbp is verdedigbaar, mits de extra middelen zinvol geïnvesteerd worden.
- Drie risicodrempels voor de schuldfinanciering signaleren wanneer er tussentijdse aanpassing van de begroting nodig is.

FLIP DE KAM

Emeritus hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

WIMAR BOLHUIS

Universitair docent aan de Universiteit Leiden

JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur van ESB en universitair docent aan de Universiteit Utrecht

Dit artikel bouwt voort op *De Kam et al.* (2021)

Door de coronacrisis is de schuld van de Nederlandse overheid in twee jaar tijd met 90 miljard euro gestegen (CPB, 2021a). Toen de staatschuld na het uitbreken van de financiële crisis zo fors opliep, besloten de kabinetten-Rutte I en II al snel te bezuinigen en de collectieve lasten te verzwaren, in totaal voor 47 miljard euro (Suyker, 2015). Dit restrictieve beleid kostte in de periode 2011–2017 naar schatting jaarlijks 0,7 procentpunt groei van het bruto binnenlands product (bbp) (Suyker, 2016).

Deze geschiedenis hoeft zich niet te herhalen. De uitgangspunten van het destijds gevoerde begrotingsbeleid zijn niet langer richtinggevend, zie kader 1. De momenteel formerende partijen hebben daarom nu meer te kiezen.

De belangrijkste beslissing betreft nieuwe uitgangspunten bij de keuze van de budgettaire spelregels, en vindt de balans tussen de maatschappelijke behoefte aan investeringen en de risico's voor de financiering van de overheidsfinanciën. De belangrijkste adviseurs op begrotingsgebied, de Studiegroep Begrotingsruimte (2020) en de Raad van State (2021), dringen daarom aan op zulke nieuwe uitgangspunten.

In dit artikel doen wij een voorstel voor één centrale begrotingsnorm: het structurele saldo van de begroting. Daarbij worden er risico's voor de financiering van het overheidsbudget gepeild via drie indicatoren, zodat – indien nodig – er tijdig kan worden bijgestuurd. Het voorstel is in eerste aanleg

bedoeld voor nationaal gebruik tijdens de komende kabinetsperiode, en dient daarnaast als input bij het overleg dat Nederland voert over de Europese begrotingsregels.

Begrotingsregels zijn van belang

Begrotingsregels zijn onontbeerlijk. Ze matigen uitpattingen in het begrotingsbeleid, verschaffen het ambtelijk apparaat duidelijkheid over het beschikbare budget, en bieden burgers en bedrijven zekerheid (Eyraud et al., 2018; De Haan en Sterks, 1987). Bovendien versterken begrotingsregels de reputatie van een overheid als debiteur, waardoor ze tegen lagere rentes kan lenen.

Werkbare begrotingsregels kennen eenvoudige normen, want alleen dan zullen politici elkaar erop aanspreken als er overschrijding dreigt. Die normen moeten wortelen in de economische theorie en empirie, want alleen dan overleven ze een confrontatie met de economische realiteit (Wyplosz, 2013).

Een norm voor het structurele saldo

Wij stellen voor dat het nieuwe kabinet het *structurele saldo* van de begroting normeert. Het structurele saldo is het feitelijke saldo, gecorrigeerd voor de invloed van de stand van de conjunctuur en voor incidentele factoren. Sturen op het structurele saldo is anticyclisch: als de economie de wind in de zeilen heeft, verandert het structurele saldo niet, terwijl de hogere belastingbaten en lagere uitkeringen de hoogconjunctuur wel afremmen (bij economische tegenwind is het juist andersom).

Het feitelijke saldo en de schuldquote zijn ongeschikt als norm, omdat hierop sturen leidt tot procyclisch beleid. In een tijd van hoogconjunctuur nemen de belastinginkomsten immers automatisch toe, waardoor het feitelijke saldo verbetert en de schuld daalt. Hierdoor ontstaat budgettaire ruimte juist wanneer daar geen behoefte aan is, terwijl deze in een laagconjunctuur vermindert wanneer behoefte aan budgettaire expansief beleid bestaat. Dit schaadt de welvaartsontwikkeling en beklempt investeringen – bij bezuinigingen een gemakkelijk doelwit om het feitelijk tekort mee in toom te houden. Overigens zou het langjarig aanhouden van hetzelfde feitelijke tekort als het structurele tekort wel leiden tot convergentie naar eenzelfde schuldquote op de lange termijn, maar wel met een lager bbp doordat dan in conjunctureel magere tijden bezuinigd wordt op overheidsinvesteringen.

Schuldquote als stip op de horizon

De norm voor het structurele saldo wordt bepaald door de gewenste schuldquote op lange termijn via de vergelijking:

$$\text{schuldquote} \times \text{nominale groeivoet bbp} = \text{structureel saldo}$$

Bij een hogere gewenste schuldquote op lange termijn is er meer budgettaire ruimte nu, en bij een lagere minder.

Idealiter komen politici tot een waarde voor de na te streven schuldquote na weging van de welvaartstheoretische argumenten en een hierbij passende omvang van de overheidsinvesteringen. In de praktijk blijkt dit lastig. *Second best* is daarom om op basis van pragmatische inzichten uit theorie en empirie een bandbreedte te bepalen voor de schuldquote. Binnen die bandbreedte kunnen politici dan een concrete en veilige waarde van de schuldquote en het structurele saldo op lange termijn kiezen.

Als ondergrens voor de bandbreedte stellen wij een schuldquote van zestig procent voor. Dit komt tegemoet aan de toenemende wereldwijde vraag naar hoogwaardig schuldpapier, en biedt financiële markten voldoende obligaties om financiële transacties af te wikkelen.

Het is logisch dat deze ondergrens nu hoger ligt dan in het verleden. De risico's op schuldbezit zijn door de gedaalde rente afgenomen, terwijl de maatschappelijke behoefte aan investeringen die alleen de overheid kan doen, is toegenomen. Zo komt de overgang naar een klimaatneutrale en circulaire economie alleen met overheidssteun van de grond (Ongering, 2021), is er veel te winnen door de Nederlandse R&D-investeringen op te trekken naar het niveau van de wereldtop (Erken et al., 2021), en kampt het onderwijs met miljardentekorten.

Als bovengrens stellen wij een schuldquote van negentig procent voor. Bij een stijgende schuldquote nemen per definitie de risico's voor de overheidsfinanciën toe (De Haan en Hoogduin, 2020), en lopen de baten van extra overheidsinvesteringen terug. Ten eerste kan een grote overheidsschuld de economische groei afremmen, en beginnen deze effecten boven een schuldquote van negentig procent zichtbaar te worden (Lukkezen en Suyker, 2013).

Ten tweede kan onze ijzersterke debiteurenreputatie verslechteren als experts twijfels krijgen, en negentig procent is hiervoor een potentieel kantelpunt. Een ruime meerderheid van de Nederlandse economen geeft aan weinig problemen te zien bij een schuld beneden negentig procent van het bbp (De Muijnck et al., 2020). Verschillende topambtenaren delen deze visie (Hasekamp, 2021; Ongering, 2021), en ook het Internationaal Monetair Fonds (IMF) gebruikt als risico-indicator in zijn modellen voor ontwikkelde economieën een overheidsschuld boven de negentig procent.

Ten derde biedt een schuldquote van negentig procent een comfortabele marge tot het gemiddelde van de muntunie – nu 102 procent van het bbp (boven het eurozonegemiddelde nemen de risico's toe).

Budgettaire ruimte

Op basis van de schuldquote kan het structurele tekort worden berekend. Uit een nominale groeivoet van 2,9 procent – de som van 1 procent volumegroei uit de houdbaar-

Uitgangspunten begrotingsbeleid niet langer richtinggevend

KADER 1

Nederland gevoerde begrotingsbeleid kende drie uitgangspunten, die niet langer vastigheid bieden.

De Europese begrotingsnormen

Ten eerste wenste Nederland te voldoen aan de schuld- en tekortnormen uit het Europese Stabiliteits- en Groeipact. Dat kon nauwelijks anders, aangezien ons land andere EU-lidstaten vaak de les had gelezen over hun begrotingsdiscipline.

Vanwege de coronacrisis zijn deze Europese regels tot en met 2022 buiten werking gesteld, en waarschijnlijk zullen ze nooit meer in hun oude vorm terugkomen. Daarmee zullen lidstaten met hoge schulden, zoals België en Italië, niet akkoord gaan. Bovendien is de vraag wat een terugkeer van deze normen in de praktijk betekent – vele lidstaten hebben al jarenlang zonder consequenties een hogere overheids-schuld dan 60 procent van het bbp.

De European Fiscal Board (2021), de officiële adviseur van de Europese Commissie over het begrotingsbeleid, stelt daarom dat herstel van de overheidsfinanciën in economisch goede tijden nodig is. Momenteel lopen er in Brussel verken-nende gesprekken over de herziening van de begrotingsregels.

De pressie van financiële markten

Ten tweede wilden beleidsmakers na de financiële crisis en de eurocrisis voorkomen dat de rentelasten plotseling omhoog zouden gaan. Destijds was dit, vanwege de relatief goede Nederlandse financieel-economische positie, al een zeer onwaar-

schijnlijk scenario. De pressie van de financiële markten is nu sterk afgenomen door de combinatie van enerzijds het *whatever it takes*-beleid van de Europese Centrale Bank en anderzijds de wereldwijde spaar-overschotten, die zorgen voor een lage rente. Daarbij heeft de Nederlandse overheid de gemiddelde looptijd van haar schuld gestaag laten oplopen, waardoor de gevolgen van een forse rentestijging voor de overheidsfinanciën kleiner zijn.

Het houdbaarheidssaldo

Tot slot hebben beleidsmakers tot voor kort gemikt op het intergenerationeel 'houdbaar maken' van de overheidsfinanciën op de lange termijn. Hierbij is er veel gebeurd om het houdbaarheidssaldo te verbeteren – de AOW-leeftijd is verhoogd, de hypotheekrenteaftrek is beperkt, en zo verder – maar belangrijker is dat, door de lage rente, de economische noodzaak voor verdergaande maatregelen is weggeval-len (Jacobs, 2019). Overheidsfinanciën zijn 'houdbaar' als de reële discontovoet kleiner is dan de structurele economische groei (Adema en Van Tilburg, 2019) – en dat is ons inziens het geval gegeven de huidige reële rente op de overheidsschuld van pakweg –1,5 procent of de door de Werkgroep Discontovoet (2020) geadviseerde reële rente bij maatschappelijke kosten-batenanalyses van –1 procent. De houdbaarheidssommen van het Centraal Planbureau gaan uit van een hogere reële discontovoet van 2,5 procent, die niet de reële vermogenskosten voor de overheid weerspiegelt.

heidsberekeningen van het Centraal Planbureau (CPB, 2021b) en 1,9 procent inflatie uit de Commissie Parameters (2019) – volgt voor het structurele saldo $60 \times 2,9\% = 1,7$ en $90 \times 2,9\% = 2,6$.

Kiest het nieuwe kabinet voor een structureel tekort van 1,7 procent, dan ontstaat er de komende jaren, ten opzichte van het basispad van de doorgerekende verkiezingsprogramma's (CPB, 2021a), budgettaire ruimte voor nieuw beleid (tabel 1). In 2025 gaat het om ruim zeven miljard euro en komt de schuldquote uit op 57 procent, om op de lange termijn te stabiliseren op zestig procent. Over de gehele kabinetsperiode ontstaat er cumulatief bijna twintig miljard euro ruimte.

Bij de keuze voor een structureel tekort van 2,6 procent van het bbp neemt de budgettaire ruimte in het laatste kabinetsjaar toe tot ruim vijftien miljard; cumulatief over de kabinetsperiode komt er vijftig miljard beschikbaar. In 2025 staat de schuldquote dan op zestig, en op lange termijn zal deze doorstijgen en stabiliseren op negentig procent.

In beide scenario's geeft het hogere tekort een impuls aan de groei van de economie, wat 'inverdieneffecten' genereert. Als we daarmee rekening houden, valt de schuldquote in 2025 lager uit dan 57, respectievelijk 60.

Extra budgettaire ruimte bij een hoger structureel tekort

TABEL 1

	2022	2023	2024	2025
Basispad CPB (2021b)				
Structureel saldo (% bbp)	-1,4	-1,4	-1,1	-1,0
Schuldquote (% bbp)				54,9
Structureel tekort 1,7% van het bbp				
Extra budgettaire ruimte (x mld euro) ¹	3,1	3,2	6,1	7,2
Schuldquote (% bbp)				56,9 ²
Structureel tekort 2,6% van het bbp				
Extra budgettaire ruimte (x mld euro) ¹	10,5	10,8	14,0	15,3
Schuldquote (% bbp)				60,2 ²

¹ In lopende prijzen

² De schuldquote zal in werkelijkheid lager zijn, omdat inverdieneffecten niet zijn meegenomen

ESB

Meer investeringen, meer ruimte

Kiezen voor de bovengrens van de schuldquote in plaats van de ondergrens is verdedigbaar, gelet op de financiering van omvangrijke extra investeringen die de overheid moet doen. Maar het gebruik van de extra middelen vereist kritische afweging van maatschappelijke kosten en baten van voorgedragen projecten. In de jaren zeventig van de vorige eeuw en bij de besteding van aardgaswinsten uit het Fonds Economische Structuurversterking, bleek het gemakkelijker om geld uit te geven dan om dat zinvol te doen. Daarbij is er voor de periode 2021–2025 ook al twintig miljard euro uit het Nationaal Groeifonds beschikbaar.

Zijn additionele welvaartbevorderende investeringsprojecten niet beschikbaar of uitvoerbaar, dan is het verstandiger te koersen op een structureel tekort van 1,7 procent van het bbp. Dit percentage ligt dicht bij de overheidsinvesteringen die al jaren schommelen rondom twee procent van het bbp, en sluit dus aan bij de gulden financieringsregel die zegt dat een overheid alleen mag lenen voor kapitaaluitgaven.

Bandbreedte voor het feitelijk tekort

Het feitelijk tekort zal rondom het structurele tekort fluctueren, al naar gelang de conjuncturele ontwikkeling. Enige terughoudendheid bij de duiding van het structurele saldo is geboden. Het scheiden van conjunctuur en structuur is niet simpel. Ramingen van de structurele, onderliggende ontwikkeling van de overheidsfinanciën blijken mede afhankelijk te zijn van de stand van de conjunctuur op het moment waarop die ramingen worden gemaakt (Butler et al., 2017; Hers en Suyker, 2014).

Mede daarom zullen politici een slingerwijdte moeten afspreken, die de bandbreedte bepaalt waarbinnen het feitelijke saldo rondom het structurele saldo kan bewegen, zonder dat er aanvullende maatregelen geboden zijn. Op dit moment geeft het Europese Stabiliteits- en Groeipact een slingerwijdte van 2,5 procentpunt van het bbp: het verschil tussen het nagestreefde structurele tekort van 0,5 procent en het maximaal toegestane feitelijk tekort van 3 procent van het bbp. Blijft die bandbreedte onveranderd,

dan ligt deze slingerwijdte – bij een structureel tekort van 1,7 procent – tussen een feitelijk overschot van 0,75 en een feitelijk tekort van 4,25 procent van het bbp.

Oog voor financiële risico's

In aanvulling op de norm voor het structurele begrotings-saldo is het van belang om zo nodig bij te sturen met het oog op drie risico's die de Nederlandse overheid op schulduitgifte loopt. Vanwege de gunstige financiële positie ten opzichte van het nationale vermogen, rekening houdend met het nationale spaaroverschot en de relatief goede schuldpositie in vergelijking tot die van de overige eurozone-landen, zijn die risico's momenteel klein. Maar nemen die risico's toe, dan kan er tussentijds bijsturing nodig zijn om te voorkomen dat financiële markten op slecht nieuws uit Nederland over de conjunctuur of de overheidsfinanciën reageren met forse rentestijgingen.

Drie indicatoren maken deze financiële risico's inzichtelijk. Zodra een ervan een nader te bepalen drempelwaarde overschrijdt, dient het kabinet het parlement te informeren of er tussentijdse aanpassingen nodig zijn, en zo ja welke. Een onafhankelijke instantie dient te toetsen of, en in welke mate, er drempelwaarden zijn overschreden.

Het relatieve vermogen

De eerste risico-indicator is de reële rente op Nederlandse staatsobligaties met een looptijd van tien jaar, ten opzichte van de structurele groei van de economie. Zolang de rentevoet onder de groeivoet ligt, is er geen actie vereist. Komt de rente hoger te liggen, dan is actie geboden. Het overschrijden van deze drempelwaarde waarschuwt dat de economie (weer) dynamisch efficiënt is. In een dynamisch efficiënte economie is het verstandig om de bestedingsruimte voor de overheid te beperken, aangezien overheidsbestedingen in dit geval de private bestedingen wegdrücken (Blanchard, 2019). Ook het houdbaarheidssaldo wordt in deze situatie weer beleidsrelevant.

Het relatieve spaaroverschot

De tweede risico-indicator betreft het nationale spaaroverschot van de Nederlandse economie – de keerzijde van een overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. Is het spaaroverschot van de particuliere sector kleiner dan het spaartekort van de overheid, dan is actie vereist, aangezien de overheid voor haar financiering afhankelijk wordt van buitenlands krediet. Zolang het spaaroverschot van de particuliere sector groter is dan het structurele spaartekort van de overheid, kan ze in theorie haar schuld binnenlands financieren. Door de kapitaaldekking van het omvangrijke aanvullende pensioenstelsel is het Nederlandse spaaroverschot al sinds de jaren negentig zeer aanzienlijk; het bedraagt sinds de eeuwwisseling gemiddeld zeven procent van het bbp (Butler et al., 2019).

De relatieve schuldpositie

De derde risico-indicator is de relatieve schuldpositie van Nederland. Komt onze schuldquote hoger te liggen dan de gemiddelde quote in de eurozone, dan is actie vereist. Beleggers in euro-obligaties kunnen namelijk op ieder moment zonder veel kosten besluiten om obligaties van

het ene euroland voor die van een ander te ruilen, waardoor rentes wijzigen. Tijdens de eurocrisis gebeurde dit ook: landen met een hoger risico zagen hun rentes snel oplopen, landen met een lager risico zagen die juist dalen. Sinds de invoering van de euro tot aan de kredietcrisis in 2008–2009 schommelde de schuldpositie van Nederland rond het gemiddelde van de eurozone, en sindsdien ligt de schuldquote een stuk lager.

Een alternatief is om te kijken naar de mate waarin de rente op door Nederland uitgegeven staatspapier afwijkt van het gemiddelde in het eurogebied. Onze relatieve rentepositie weerspiegelt het vertrouwen van financiële markten in Nederlands schuldpapier beter dan de relatieve schuldpositie. Deze indicator is veel actueler dan de schuldposities van eurolanden, die vertraagd bekend worden. Anderzijds is de volatiliteit van rentespreads mogelijk bezwaarlijk; ze kan tot overhaaste beleidsreacties en bestuurlijke onrust leiden. Nader onderzoek naar de beste indicator ter beoordeling van de relatieve schuldpositie van Nederland is daarom wenselijk.

Aanbevelingen voor het regeerakkoord

Bij deze formatie beschikken politici over meer ruimte bij het uitstippelen van het begrotingsbeleid, omdat drie voorheen leidende uitgangspunten hun richtinggevend vermogen hebben verloren. De Studiegroep Begrotingsruimte (2020) heeft het nieuwe kabinet geadviseerd om structureel hogere uitgaven of lastenverlichtingen volledig te compenseren met bezuinigingen of lastenverzwaringen.

Dat is een behoudende keuze. Op basis van theorie en empirie menen wij dat bij een hoger structureel begrotingstekort de schuldquote niet in de gevarezone zal belanden. Door te werken met een structureel tekort van ten minste 1,7 procent van het bbp, ontstaat er in 2025 ruim zeven miljard euro extra ruimte voor belastingverlaging en uitgavenverhoging, en komt de schuldquote op 57 procent. Mocht het kabinet besluiten tot verhoging van het niveau van de overheidsinvesteringen, dan is een norm voor het structurele tekort van 2,6 procent van het bbp verdedigbaar. In dit geval ontstaat er in 2025 een budgettaire speelruimte van vijftien miljard – opgeteld over de periode 2022–2025 komt die op vijftig miljard – terwijl de schuldquote aan het einde van de kabinetsperiode op zestig procent uitkomt.

Bij sturing op het structurele tekort kunnen conjuncturele mee- en tegenvallers worden geacommodeerd. Dit voorkomt procyclisch begrotingsbeleid en bestuurlijke onrust. Tussentijdse aanpassing is alleen nodig als de bandbreedte voor het feitelijke tekort wordt overschreden, of als financiering van de Nederlandse staatsschuld aantoonbaar risicovoller wordt. Een overschrijding van een of meer van de drie voorgestelde risicodrempels geeft het signaal dat dit het geval is en dat het kabinet voorstellen voor saldoverbetering dient uit te voeren.

Aanbevelingen voor de Europese inzet

Waarschijnlijk komen de begrotingsnormen uit het Europese Stabiliteits- en Groeiact voor het feitelijke tekort (maximaal drie procent van het bbp) en de overheidsschuld (ten hoogste zestig procent van het bbp) onder druk van andere lidstaten niet meer terug. Vanwege het procyclische

karakter van deze normen is het verstandig als Nederland geen bezwaar maakt tegen het verdwijnen van deze tekort- en schuldnormen, maar constructief meedenkt over alternatieven.

Bij de middellangetermijndoelstelling voor het structurele begrotingstekort dient Nederland in Brussel in te zetten op 1,7 procent van het bbp voor de periode 2023–2025 – of nog iets meer bij een hogere investeringsambitie. Daarbij past dat het feitelijke saldo door de conjunctuur (bij een structureel tekort van 1,7 procent) mag bewegen tussen een tekort van 4,25 en een overschot van 0,75 procent van het bbp, zonder dat het begrotingsbeleid wordt aangepast.

Literatuur

- Adema, Y. en I. van Tilburg (2019) *Zorgen om morgen*. CPB Vergrijzingsstudie december.
- Blanchard, O. (2019) Public debt and low interest rates. *The American Economic Review*, 109(4), 1197–1229.
- Butler, B., D. van Dijk en A. Stokman (2017) Voorspellers onderschatten cyclische economie. *ESB*, 102(4755), 552–555.
- Butler, B., K. Carlier, G. Schotten en M. Volkerink (2019) *Het spaaroverschot van Nederlandse bedrijven ontrafeld*. DNB Occasional Studies 17–4.
- CPB (2021a) *Centraal Economisch Plan 2021*. CPB Raming, maart.
- CPB (2021b) *Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022–2025*. CPB Raming, maart.
- Commissie Parameters (2019) *Advies Commissie Parameters*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 6 juni. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Erken, H., F. van Es en E.-J. van Harn (2021) De lage R&D-investeringen in Nederland kosten groei. *ESB*, 106(4795S), 40–44.
- Europees Begrotingscomité (2020) *Annual Report 2020*. Europese Commissie, European Fiscal Board. Te vinden op ec.europa.eu.
- Eyraud, L., X. Debrun, A. Hodge et al. (2018) *Second-generation fiscal rules: balancing simplicity, flexibility, and enforceability*. IMF Staff Discussion Note, SDN/18/04.
- Haan, J. de, en C.G.M. Sterks (1987) *De noodzaak van normen*. Den Haag: Prof. Mr. B.M. TeldersStichting.
- Haan, J. de, en L. Hoogduin (2020) Verstandig begrotingsbeleid vraagt om Zalmnorm en tekortregel. *ESB*, 105(4790), 484–487.
- Hasekamp, P. (2021) De economische zwaartekracht bestaat nog. *Opinie Het Financieel Dagblad*, 19 februari. Ook te lezen op www.cpb.nl.
- Hers, J. en W. Suyker (2014) *Structural budget balance: a love at first sight turned sour*. CPB Policy Brief, 2014/07.
- Jacobs, B. (2019) Houdbaarheidstekort en begrotingsregels verliezen hun economische betekenis. *ESB blog*, 16 augustus.
- Kam, C.A. de, W.D. Bolhuis en J.H.J. Lukkezen (2021) *Overheidsfinanciën: economie van de collectieve sector*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Lukkezen, J. en W. Suyker (2013) *Naar een prudent niveau van de overheidsschuld*. CPB Policy Brief, 2013/05.
- Muijnck, S. de, R. van Tilburg en J. Lukkezen (2020) Voor Nederlandse economen gaat bij investeren groen en sociaal boven productiviteit. *ESB*, 105(4790), 480–483.
- Ongering, L. (2021) Nieuwjaarsartikel: vaart maken richting een duurzaam verdienvermogen. *ESB*, 106(4793), 6–9.
- Raad van State (2021) *Voorjaarsrapportage begrotingstoezicht 2021*. Raad van State.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2020) *Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte*. Ministerie van Financiën, Advies 16e Studiegroep Begrotingsruimte, oktober. Te vinden op www.rijksfinancien.nl.
- Suyker, W. (2015) *Tekortreducerende maatregelen 2011–2017 (incl. 5-miljard-pakket)*. CPB Achtergronddocument, 15 september.
- Suyker, W. (2016) *Opties voor begrotingsbeleid*. CPB Policy Brief, 2016/02.
- Werkgroep Discontovoet 2020 (2020) *Rapport Werkgroep discontovoet 2020*, 9 oktober. Ministerie van Financiën. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Wyplosz, C. (2013) Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences. In: A. Alesina en F. Giavazzi (red.), *Fiscal policy after the crisis*. Chicago: University of Chicago Press / National Bureau of Economic Research, 495–525.

Het opstaptarief in de vennootschapsbelasting verdient meer aandacht

De Nederlandse vennootschapsbelasting (vpb) kent een apart, lager tarief tot een bepaalde hoogte van de winst. Het verschil ten opzichte van het algemene tarief en de hoogte van de schijfgrens zijn sinds het begin van deze eeuw sterk toegenomen. Daar is geen economische rationale voor.

IN HET KORT

- Door een steeds hogere schijfgrens en tariefverlagingen kost het opstaptarief in de vpb inmiddels meer dan drie miljard euro.
- Een economische rationale voor het opstaptarief ontbreekt, en het opstaptarief draagt bij aan belastingarbitrage.
- De wens om het midden- en kleinbedrijf tegemoet te komen, kan beter via andere instrumenten worden bewerkstelligd.

MARTIJN BADIR

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Financiën (Minfin)

JOLANDA TIMMERMAN

Beleidsmedewerker bij Minfin

LIEUWE VAN HOORN

Beleidsmedewerker bij Minfin

In het publieke debat over de vormgeving van het Nederlandse belastingstelsel neemt de vennootschapsbelasting (vpb) een belangrijke plek in. Zo bracht de Adviescommissie belastingheffing van multinationals (2020) een rapport uit over de vpb in internationale context, en is er de afgelopen jaren in de Tweede Kamer veel debat gevoerd over het al dan niet verlagen van het algemene tarief in de vpb.

Wat minder aandacht krijgt, is het zogeheten opstaptarief in de Nederlandse vpb. Dit is een apart, lager vpb-tarief voor winst tot een bepaalde hoogte. Aan het begin van deze eeuw gold dit opstarttarief enkel voor lage winsten van minder dan 22.689 euro, waardoor het belang hiervan economisch en budgettair beperkt was. De schijflengte tot waar een verlaagd vpb-tarief geldt, en het verschil tussen het toptarief en het lage tarief, is in de loop van de jaren echter fors hoger geworden.

Per 2022 betaalt 97 procent van belastingplichtigen in de vpb over geen enkel deel van de winst het algemene vpb-tarief van 25 procent, maar alleen het lage tarief van 15 procent (cijfers vpb-aangifte). Door deze ontwikkeling zou afschaffing van het lage tarief momenteel leiden tot meer dan drie miljard extra vpb-inkomsten per jaar. Ter vergelijking: de totale vpb-ontvangsten in 2021 zijn naar verwachting 27,5 miljard euro (Tweede Kamer, 2021).

In dit artikel beargumenteren wij dat het gebrek aan

aandacht voor het lage vpb-tarief niet terecht is, aangezien het verlaagde tarief aanzienlijke fiscale en economische effecten heeft. Ook is het verlaagde tarief internationaal uitzonderlijk, en zijn de argumenten vóór tariefdifferentiatie niet erg overtuigend.

Ontwikkeling tarieven en schijven

Figuur 1 laat de ontwikkeling van de vpb-tarieven en tariefschijven sinds het begin van deze eeuw zien. Tot en met 2006 gold het lage tarief nog tot een winst van 22.689 euro, waardoor winstgevende bedrijven al snel met het algemene vpb-tarief te maken hadden. Daarna is de schijfgrens fors verhoogd, tot 200.000 euro vanaf 2009. De vpb-tarieven zijn bovendien verlaagd van 35 procent (hoog)/30 procent (laag) in 2001 tot 25 procent/20 procent vanaf 2011 tot en met 2018. Vanaf 2019 is het lage tarief in drie stappen verder verlaagd naar 15 procent. Het verschil tussen het hoge en het lage tarief is daarmee opgelopen tot tien procentpunt. Verder is de schijfgrens van het lage vpb-tarief per 2021 verhoogd naar 245.000 euro, en is in het Belastingplan 2021 vastgelegd dat dit verder zal worden verhoogd naar 395.000 euro vanaf 2022.

Ook de laatste aanpassing aan de schijfgrens leidde tot weinig discussie, wat past in de lijn dat het lage vpb-tarief niet dezelfde aandacht krijgt als de rest van de vpb. Dit blijkt ook uit *Keuzes in Kaart 2022–2025* van het CPB (2021), waarbij veel politieke partijen weliswaar de schijflengte van het opstaptarief willen verlagen, maar tegelijkertijd ook het tariefverschil verder willen vergroten tussen het algemene en het lage tarief.

De aanpassingen hebben echter wel grote gevolgen. Per 2022 valt circa 97 procent van alle vpb-plichtigen volledig onder het lage vpb-tarief. Voor de resterende drie procent van de bedrijven met een belastbare winst van meer dan 395.000 euro daalt het effectieve vpb-tarief eveneens – ze betalen nu immers over de winst tot aan dat bedrag nog maar vijftien procent vpb. Kortom, inmiddels zijn ondernemingen die nog geraakt worden door het tarief van 25 procent uitzonderlijk.

Internationaal uitzonderlijk

Nederland bevindt zich door bovengenoemde ontwikkelingen internationaal gezien in een uitzonderlijke situatie. Er zijn maar weinig landen met een opstaptarief in de winstbelasting. Kijken we naar de 27 OESO-landen



binnen Europa dan valt op dat slechts acht landen een verlaagd winstbelastingtarief kennen (tabel 1). Hierbij kan er wel worden opgemerkt dat sommige landen, zoals Ierland, al een dusdanig laag standaard vpb-tarief hebben dat een apart verlaagd tarief minder voor de hand ligt.

De schijfgrens wordt in vijf van de acht landen met een apart laag tarief gerelateerd aan de hoogte van de winst, in de andere drie landen wordt er (ook) gebruikgemaakt van de hoogte van de omzet en/of het aantal werknemers om het relevante tarief te bepalen. Wat opvalt is dat Nederland de hoogste schijfgrens hanteert naar hoogte van de winst voor het lage vpb-tarief. Daarnaast is het verschil tussen het hoge en lage tarief (tien procentpunt) in Nederland relatief groot.

Kijken we integraal naar zowel het verschil tussen het hoge en het lage tarief als naar de lengte van de schijfgrens, dan kunnen we concluderen dat van alle 27 Europese OESO-landen Nederland samen met Polen het meeste riantte verlaagde tarief aanbiedt. Overigens kennen sommige landen, in het bijzonder Ierland en Hongarije, een riant laag standaard vpb-tarief.

Nadelen van een opstaptarief in de vpb

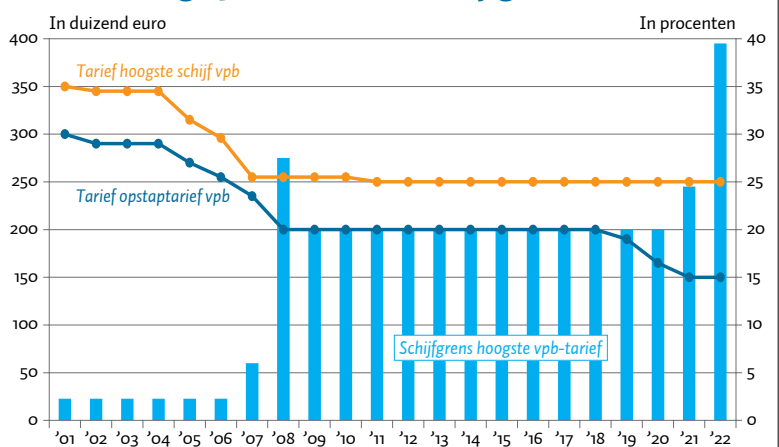
De economische literatuur is niet eenduidig over de wenselijkheid van de vpb zelf. Puur theoretisch bezien zou je niet op het niveau van de vennootschap maar op het niveau van de aandeelhouder (het huishouden) willen belasten, en is de vpb een versturende belasting binnen het productieproces.

De meeste economen zijn het er echter wel over eens dat een vpb om meerdere redenen toch wenselijk is, onder meer omdat het als een belangrijke voorheffing fungeert in een wereld van mobiel kapitaal en achterliggende (buitenlandse) aandeelhouders die minder goed kunnen worden belast (Jacobs, 2010). Hoe hoog het statutaire tarief zou moeten zijn is minder eenduidig, gezien dit afhankelijk is van de rest van de vormgeving van de vpb, de internationale omgeving (onder andere vestigingsklimaat) en de vormgeving van de rest van het belastingstelsel.

Economen zien over het algemeen geen reden voor een verlaagd opstaptarief. Zo is er volgens de *Mirrlees Review* is er geen overtuigende rechtvaardiging voor een verschillend tarief voor bedrijven met een hoge of lagere winst (Adam et al., 2011). Ook in Nederlandse rapporten wordt hierop gewezen (Ministerie van Financiën, 2020; Studiecommissie Belastingstelsel, 2010). Verder stellen economen van het

Ontwikkeling vpb-tarieven en schijfgrens

FIGUUR 1



Noot: In 2007 was er tijdelijk sprake van drie verschillende schijven (tot en met 25.000 euro 20 procent, daarboven tot en met 60.000 euro 23,5 procent, en daarboven weer 25,5 procent); in de andere jaren was er sprake van twee schijven

ESB

Opstaptarief in de 27 Europese OESO-landen

TABEL 1

Land	Schijfgrens	Verskil hoog laag (procentpunt)	Standaardtarief	Opstaptarief
Polen	€ 2 mln omzet	10%	19%	9%
Nederland	€ 395.000 winst (vanaf 2022)	10%	25%	15%
Litouwen	€ 300.000 winst (en minder dan 10 werknemers)	10%	15%	5%
Luxemburg	€ 175.000 winst ¹	2,1%	24,9%	22,8%
Slowakije	€ 100.000 omzet	6%	21%	15%
België	€ 100.000 winst	5%	25%	20%
Frankrijk	€38.000 winst (gereduceerd tarief in geval van omzet onder 10 mln euro)	11,5% – 12,5%	26,5% – 27,5% ²	15%
Portugal ³	€ 25.000 winst	4%	21%	17%
Hongarije, Ierland, Letland, Tsjechië, Slovenië, Verenigd Koninkrijk, Estland, Finland, IJsland, Zwitserland, Zweden, Denemarken, Noorwegen, Turkije, Griekenland, Oostenrijk, Spanje, Italië, Duitsland			Geen apart opstaptarief	

¹ Voor 175.000 euro – 200.000 euro winst geldt een progressief tarief van het lage naar het hoge tarief

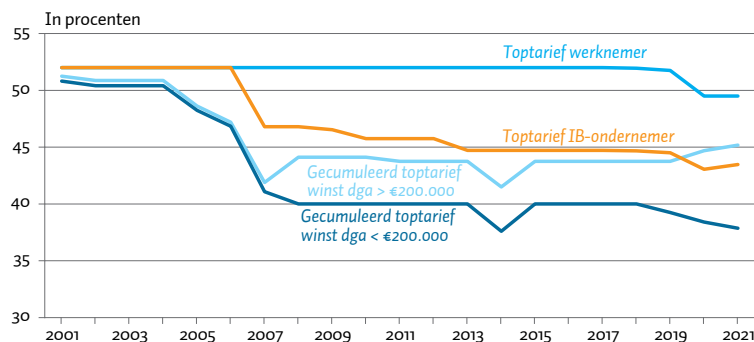
² Relatief lager tarief voor bedrijven met een omzet lager dan 250 miljoen euro

³ Portugese tarieven weergegeven exclusief additionele toeslagen boven op standaardtarieven vanwege heterogeniteit van toeslagen

Data: PWC Worldwide Tax Summaries | ESB

Toptarieven inkomstenbelasting werknemers en ondernemers lopen sinds 2001 steeds meer uiteen¹

FIGUUR 2



¹ Het gaat hier om het toptarief box 1, het toptarief van de IB-ondernemer (inclusief mkb-winst-vrijstelling), en het gecumuleerde vpb + box 2 tarief voor kapitaalinkomen van dga's

ESB

Internationaal Monetair Fonds (IMF), in een analyse van de Nederlandse situatie, dat een opstaptarief de groei van ondernemingen ontmoedigt en kan leiden tot ontwijkingsconstructies (Klemm et al., 2021). Daarnaast bekritiseert het IMF een verlaagd vpb-tarief vanuit rechtvaardigheids-overwegingen, aangezien de hoogte van de winst in een bedrijf weinig zegt over het totale inkomen en vermogen van de achterliggende aandeelhouders.

Ook het verbeteren van de internationale concurrentiepositie is geen argument voor een opstaptarief. Veel landen hebben met oog op de internationale concurrentiepositie het algemene vpb-tarief in de afgelopen twee decennia al verlaagd. Aangezien met name multinationals mobiel zijn, en kleine bedrijven in mindere mate, is het vanuit dat perspectief niet logisch om daarnaast ook nog een opstaptarief te hebben. Multinationals betalen wel minder belasting door het lagere tarief, maar als je de internationale concurrentiepositie wilt verbeteren ligt een verlaging van het standaardtarief in de vpb meer voor de hand.

Verstoring van het globale evenwicht

Er is dus geen duidelijke rationale voor een laag opstaptarief, maar zo'n tarief heeft wel twee belangrijke nadelen. Ten eerste verstoort het lage opstaptarief het globale evenwicht in de belastingdruk. Het inkomen van een ondernemer betreft inkomen uit arbeid en kapitaal. Bij een veel lager tarief op kapitaalinkomen ten opzichte van arbeidsinkomen heeft de werkende ondernemer een prikkel om zo veel mogelijk inkomen als kapitaalinkomen te rubriceren. Dit is mogelijk omdat zowel inkomen uit arbeid als inkomen uit kapitaal bij de ondernemer moeilijk te onderscheiden is. Vanuit dit oogpunt is het wenselijk dat de belastingdruk van werknemers en ondernemers (IB-ondernemers en directeuren-groo-aandeelhouders (dga's)) dicht bij elkaar ligt. Om die reden neemt bijvoorbeeld Noorwegen sinds 2006 een globaal evenwicht in de belastingdruk van werknemers, IB-ondernemers en dga's als uitgangspunt (Ministerie van Financiën, 2020).

En ook bij de invoering van het boxenstelsel in de Nederlandse inkomstenbelasting in 2001 (IB 2001) was een globaal evenwicht tussen werknemers, IB-ondernemers

en dga's het uitgangspunt (figuur 2), waardoor er weinig prikkels waren voor fiscaal gestuurde arbitrage.

In de loop der jaren zorgde het opstaptarief in de vpb echter voor een steeds groter verschil in belastingdruk tussen het inkomen in box 1 en het kapitaalinkomen in de vpb en box 2, aangezien het overgrote deel van de bv's (van dga's) enkel onder het lage tarief valt. Daarbij is uit analyse van het Centraal Planbureau gebleken dat het opstaptarief leidt tot 'bunching', oftewel dat het aantal bv's met een winst net onder de 200.000 euro zich ophoopt (Bettendorf et al., 2015). Momenteel is het verschil in het marginale toptarief tussen een dga met zijn bv met een winst tot en met 245.000 euro en een werknemer 11,6 procent, waar dat in 2001 minder dan 1 procent bedroeg (figuur 2).

Ook bevordert het lage vpb-tarief het effect van belastinguitstel in box 2 (Ministerie van Financiën, 2020). Over de winst die onder het lage tarief valt, wordt immers aanvankelijk slechts vijftien procent geheven, en pas wanneer voordeel wordt genoten uit aanmerkelijk belang, vindt heffing in box 2 plaats. Dit werkt arbitrage over de tijd in de hand. Met het afschaffen van het lage vpb-tarief wordt meer winstinkomen direct belast. Met de opbrengst van het afschaffen of sterk inperken van de schijfgrens dan wel met het verhogen van het lage vpb-tarief kan er bijvoorbeeld een box 2-tariefverlaging worden gefinancierd, zodat de prikkel voor fiscaal gestuurde winsthouding wordt verkleind.

Belastingontwijking

Een nog onderbelicht aspect van een opstaptarief in de vpb, ten tweede, is dat het ontwijkingsgedrag kan uitlokken vanwege het grote verschil tussen de tarieven en de hoge schijfgrens. De winst wordt dan behaald door een bestaande fiscale eenheid (voor de vpb) te verbreken, of een extra bv op te zetten waardoor winstgevendende activiteiten worden gesplitst over meerdere bv's. Het opstaptarief is in korte tijd meer waard geworden door de forse schijfverlenging en het verlagen met vijf procentpunt van het opstaptarief van twintig naar vijftien procent. Hierdoor loont het om zo veel mogelijk winst onder het lage vpb-tarief te laten vallen.

In figuur 3 is ter illustratie het fiscale voordeel weergegeven indien een bedrijf met een winst van 800.000 euro per jaar zich opsplitst in twee bedrijven met een winst van 400.000 euro. Duidelijk is dat er tot 2007 nauwelijks een fiscale prikkel bestond om het bedrijf te splitsen. Vanaf 2008 nam de prikkel toe, tot een fiscaal voordeel van ongeveer 11.000 euro in 2009. Tussen 2009 en 2018 is de prikkel redelijk constant gebleven. Echter, sindsdien is het fiscale voordeel voor het opsplitsen fors toegenomen. In het voorbeeld van het bedrijf met een winst van 800.000 euro is tussen 2018 en 2022 hierdoor het jaarlijkse fiscale voordeel zelfs verviervoudigd – van 10.000 euro naar 39.500 euro per jaar.

In de adviezen van fiscale advieskantoren is er de laatste jaren steeds meer nadruk gelegd op de fiscale voordelen van het splitsen van een bv, hetgeen suggereert dat het splitsen van een bv om fiscale (geldelijke) redenen vaker voor zal komen.

De data van de Belastingdienst laten daarnaast zien dat de afgelopen jaren het aantal vpb-plichtigen toeneemt en het aantal fiscale eenheden daalt. In hoeverre deze ontwikkelingen samenhangen met aanpassingen van schijfgrenzen

en tarieven is moeilijk te zeggen, aangezien er vele redenen kunnen zijn voor de ontwikkeling van het aantal vpb-plichtigen en het aantal fiscale eenheden. Toch lijkt het een veilige aanname dat de aanpassingen in de vpb-tarieven en vpb-schijfgrenzen de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan meer fiscaal gestuurde verstoringen in gedrag en dat de verhoging van de schijfgrens naar 395.000 euro vanaf 2022 deze bijdrage zal versterken. Idealiter zou de fiscaliteit niet bepalend moeten zijn voor de keuze van een concernstructuur; derhalve dringt de vraag zich op in hoeverre deze situatie wenselijk is.

Politieke redenen voor een lager tarief

De economische rationale voor twee vpb-tarieven ontbreekt, en het werkt arbitrage in de hand. Bovendien komt het lage opstarttarief bij nadere beschouwing niet tegemoet aan de politieke wensen die er mogelijk aan ten grondslag liggen.

Lager belasting van het mkb

Er lijkt een breed gedragen politieke wens te bestaan om specifiek het midden- en kleinbedrijf (mkb) lager te belastingen, waarbij het dan vooral lijkt te gaan om kleinere werkgevers.

Het lage vpb-tarief is echter ongericht als het gaat om het realiseren van een lagere belastingdruk voor het mkb. Anders dan vaak wordt gedacht, zegt de omvang van de winst niet noodzakelijk iets over de omvang van een bedrijf of de draagkracht van de aandeelhouders. Ondernemingen met weinig werknemers kunnen zeer hoge winsten hebben, en vice versa. Ondernemingen met hun winst (geheel) onder het vpb-opstarttarief zijn dan ook heel divers. Zo gaat het hier ook om vennootschappen met enkel een directeur-grootaandeelhouder, of om een spaar- of beleggings-bv met mogelijk miljoenen euro's aan vermogen waarbij er geen reële bedrijfsactiviteit plaatsvindt.

Als het doel is om werkgelegenheid te stimuleren, dan lijkt het efficiënter om de werkgeverslasten te verlagen. Zo kan het aannemen van personeel goedkoper worden gemaakt door de werkgeverspremies te verlagen. Dit komt uiteraard ook ten goede aan grote bedrijven, maar dient dan een duidelijk doel. Ook kan de interne wendbaarheid van bedrijven worden verbeterd, zoals de Commissie Regulering van Werk (2020) voorstelt – bijvoorbeeld door loon-doorbetaling bij ziekte voor kleine bedrijven in het tweede jaar te collectiviseren.

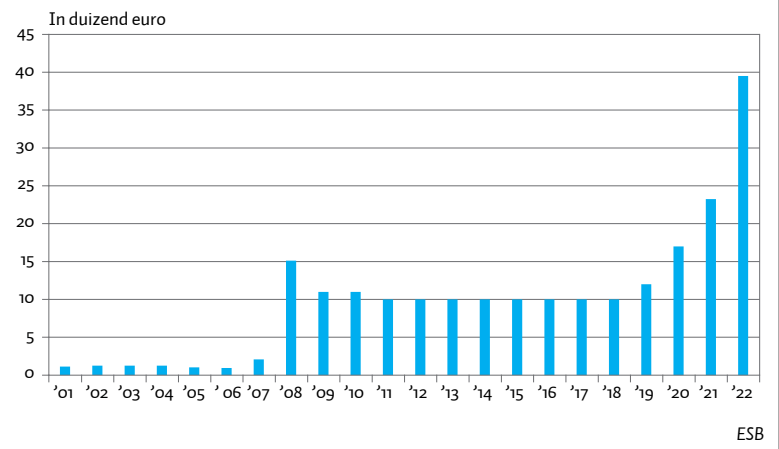
Vermogensongelijkheid

Een andere mogelijke reden om het tarief in de vpb te differentiëren naar de hoogte van de winst kan een politieke wens zijn om grote winsten zwaarder te belastingen. Hierbij lijkt er een soort parallel getrokken te worden met het belastingen van arbeidsinkomen in box 1. Vanuit het streven naar inkomensherverdeling kent box 1 van de inkomstenbelasting een progressieve tarievenstructuur.

Het is echter de vraag of het lage vpb-tarief ook zorgt voor nivellering. Een groot deel van de winst, en dus van het vermogen van vennootschappen, is in bezit van de aanmerkelijk-belanghouders. De vermogensstatistiek van het CBS (2021) laat daarbij zien dat het aanmerkelijk belang scheef verdeeld is. De tien procent meest vermogende huis-

Jaarlijks fiscaal voordeel bij splitsen bedrijf met 800.000 euro winst

FIGUUR 3



houdens bezaten in 2019 96 procent van het aanmerkelijk belang. Daarbovenop zijn de aandelen van grotere bedrijven juist vaak weer in handen van institutionele beleggers, zoals pensioenfondsen. Van de winst die hieruit voortvloeit profiteren gemiddelde huishoudens dus wel. Deze winsten vallen naar rato echter in feite maar voor een beperkt deel onder het lage tarief. Derhalve lijkt het niet aannemelijk dat het opstarttarief van 395.000 euro bijdraagt aan een lagere vermogensongelijkheid.

Conclusie

In Nederland is het budgettaire beslag van het opstarttarief de afgelopen twintig jaar fors toegenomen, door een steeds groter verschil tussen het hoge en lage tarief en een steeds hogere schijfgrens. Een economische rationale hiervoor ontbreekt, en deze toename draagt daarnaast bij aan belastingarbitrage en belastingontwijking. Ook lijkt het opstarttarief niet bij te dragen aan een lagere vermogensongelijkheid. De politieke wens om het mkb tegemoet te komen, kan daarom beter via andere instrumenten dan het opstarttarief in de vpb worden bewerkstelligd.

Literatuur

- Adam, S., T. Besley en R. Blundell (2011) *Tax by design: the Mirrlees Review*. Londen: Institute for Fiscal Studies.
- Adviescommissie belastingheffing van multinationals (2020) *Op Weg naar Balans in de Vennootschapsbelasting*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl
- Bettendorf, L., A. Lejour en M. van 't Riet (2015) *Beschrijvende statistiek DGA's*. CPB Achtergronddocument, 9 april.
- CBS (2021) *Vermogen huishoudens 1 669 miljard euro begin 2019*. CBS Artikel, 21 april.
- Commissie Regulering van Werk (2020) *In wat voor land willen wij werken?* Eindrapport, 23 januari. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- CPB (2020) *Kansrijk belastingbeleid*. CPB Publicatie, april.
- CPB (2021) *Keuzes in kaart 2022–2025; economische analyse van verkiezingsprogramma's*. CPB Publicatie, maart.
- Jacobs, B. (2010) *Moet kapitaalinkomen worden belast?* Bijdrage congresbundel FEI, 6 oktober. Te vinden op personal.eur.nl.
- Klemm, A.D., S. Hebous en C.J. Waerzeggers (2021) *Capital income taxation in the Netherlands*. IMF Working Paper, WP/21/145.
- Ministerie van Financiën (2020) *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Te vinden op www.rijksfinancien.nl.
- Studiecommissie Belastingstelsel (2010) *Continuïteit en vernieuwing: een visie op het belastingstelsel*. Rapport te vinden op www.parlementairemonitor.nl.
- Tweede Kamer (2021) *Voorjaarsnota 2021*, 35850, nr. 1.

Slimmere mensen gevoeliger voor mispercepties

Waarom bestaan er zoveel mispercepties over klimaatverandering en andere maatschappelijke onderwerpen, juist bij hele slimme mensen? Een nieuwe generatie economische modellen beschrijft hoe wij onze overtuigingen strategisch beheren, en laat zien hoeveel intelligentie er kan steken in onwetendheid. Een overzicht.

IN HET KORT

- Onjuiste percepties zijn vaak niet het resultaat van een gebrek aan informatie, maar van doelgerichte strategieën.
- Volgens recente economische modellen ontwijken mensen informatie die niet aansluit bij hun identiteit en hun overtuigingen.
- Een effectieve bestrijding van de mispercepties die het beleid in de weg staan, vereist een begrip van zulke strategieën.

JOËL VAN DER WEELE

Universitair hoofd-
docent aan de
Universiteit van
Amsterdam

Mensen zitten vol systematische misvattingen over belangrijke maatschappelijke onderwerpen. Neem bijvoorbeeld de klimaatverandering. Hoewel er in de afgelopen decennia veel vooruitgang is geboekt bij de verspreiding van accurate informatie, is nog altijd ongeveer een derde van de Nederlanders er niet van overtuigd dat de klimaatverandering voortkomt uit menselijk gedrag (I&O Research, 2019). De laatste paar jaar is het aandeel van de bevolking dat zich zorgen maakt over het klimaat zelfs afgenomen. Ook onderschat de Nederlandse burger hoeveel de aarde al is opgewarmd (Ipsos MORI, 2018). De wildgroei aan misvattingen en complottheorieën rondom het coronavirus en het bijbehorende vaccin is een voorbeeld van de uitdagingen van het communiceren van feitelijke informatie

Wijdverbreide mispercepties onder burgers ondermijnen uiteindelijk de kwaliteit van zowel de publieke als de private besluitvorming. Het is moeilijk om pijnlijke klimaatmaatregelen te nemen zolang burgers het belang ervan niet inzien, of om mensen in te enten tegen COVID-19 als ze geloven dat die vaccinaties niet werken – of zelfs dat ze een door Bill Gates ontworpen chip geïnjecteerd krijgen. Bovendien wordt het bestrijden van deze dwalingen bemoeilijkt door de misvattingen die mensen hebben over hun eigen kennis en capaciteiten, want die wordt door hen systematisch overschat.

Het is daarom van groot belang voor beleidsmakers om de oorsprong van onjuiste percepties te begrijpen. Tot voor kort had de economische wetenschap weinig te melden over dit onderwerp. Traditionele economische modellen gaan uit van rationale (bayesiaanse) informatieverwer-

king, en laten geen ruimte voor systematisch verkeerde interpretaties. De gedragseconomie geeft meer houvast, en legt de nadruk op de cognitieve fouten van mensen. Zo biedt deze bijvoorbeeld een verklaring voor – of in ieder geval een beschrijving van – het feit dat mensen het aantal doden door terrorisme veel te hoog inschatten. Terroristen zijn nu eenmaal prominent in het nieuws, en we hebben doorgaans de neiging om ongebruikelijke risico's, zoals die van een terroristische aanslag, te overschatten.

Zulke cognitieve fouten verklaren echter niet waarom we onszelf systematisch overschatten, waarom percepties soms extreem afwijken van de eenvoudig toegankelijke feiten, en waarom de ideeën van verschillende sociale groepen zo gepolariseerd zijn.

In plaats van irrationaliteit, lijkt er in deze gevallen sprake te zijn van een doelgerichte strategie om bepaalde meningen te cultiveren. Sociaal-psychologen noemen dit fenomeen *motivated cognition*, waarbij de overtuiging gedi-recteerd wordt door een onderliggend psychologisch doel, in plaats van door empirisch bewijs of logische redeneringen. Op basis van deze notie hebben economen in de laatste twintig jaar nieuwe modellen en experimenten ontwikkeld, die de intelligentie onthullen achter deze mispercepties en onwetendheid. Dit artikel geeft hiervan een beknopt overzicht.

Een van de fraaiste en simpelste demonstraties van het doelgericht afwijzen van informatie komt uit een laboratoriumexperiment van Dana et al. (2007) (kader 1). Het experiment toont aan dat veel proefpersonen ervoor kiezen om informatie te vermijden, zelfs als die relevant zou zijn voor hun keuze. Sterker nog, in een vervolgsperiment laten Zachary Grossman en ik zien dat ongeveer veertig procent van de deelnemers bereid is om een klein bedrag te betalen om de consequenties van hun acties voor de andere deelnemer niet te hoeven zien (Grossman en Van der Weele, 2017).

Uit ons onderzoek wordt ook duidelijk dat proefpersonen onwetendheid gebruiken als een excuus. Mensen die kiezen voor wat hen zelf het meeste oplevert, terwijl ze kennis ontwijken over de consequenties van hun acties, worden minder hard afgerekend door anderen en hebben minder gewetensbezwaren dan mensen die willens en wetens zelfzuchtig opereren. Het afwijzen van kennis is in dit geval een strategie om ons morele zelfbeeld op peil te houden terwijl we geldelijke winsten nastreven.

Consumptiegedrag

Dit soort strategische onwetendheid kan mispercepties verklaren op het gebied van consumptieve beslissingen. De

Amerikaanse socioloog Kari Marie Norgaard laat bijvoorbeeld zien dat mensen zich vaak ongemakkelijk voelen wat betreft informatie over klimaatverandering. Die informatie suggereert namelijk dat ze eigenlijk hun gedrag zouden moeten aanpassen, en daar hebben ze over het algemeen geen zin in (Norgaard, 2006a; 2006b). Een soortgelijke logica speelt bij de consumptie van vlees: veel consumenten willen liever niet al te veel weten over de achtergronden van vleesproductie, want die informatie leidt tot lastige gewetensvragen (Onwezen en Van der Weele, 2016). Het suggereert dat het aanbieden van informatie door beleidsmakers onvoldoende is om die informatie ook bij genoeg mensen te laten binnenkomen.

Overtuiging als bezit

Een serie recente theoretische artikelen van onder meer Roland Bénabou en Jean Tirole gaat dieper in op de waarde van onze overtuigingen, zoals het behouden of verwerven van een bepaald zelfbeeld of identiteit. Als we overtuigingen als een 'bezit' beschouwen, kan er een vergelijking worden gemaakt met het beheer van een aandelenportefeuille (Bénabou en Tirole, 2011). Om die portefeuille optimaal te beheren, hebben mensen cognitieve vaardigheden ontwikkeld, zoals het ontwijken van informatie, selectieve vergeetachtigheid, het formuleren van creatieve rechtvaardigingen en dergelijke. Wat deze technieken zo effectief maakt, is dat we ze vaak toepassen zonder het zelf door te hebben.

In dit strategische beheer van onze percepties handhaven we een wankel evenwicht met betrekking tot de realiteit. Te weinig realisme kan schadelijk zijn. Oster et al. (2005) laten bijvoorbeeld zien dat sommige patiënten medische testen vermijden om de illusie van gezondheid te kunnen koesteren. Dat kan helpen om stress en gepieker te vermijden, maar ontnemt mensen tevens de mogelijkheid om iets aan hun ziekte te doen.

Te veel realisme kan echter ook schadelijk zijn, zoals ons recente experiment aangaande zelfdeceptie laat zien (Schwardmann en Van der Weele, 2019). In het begin van het experiment deden de proefpersonen een intelligentietest waarop ze feedback kregen, die soms te optimistisch of te pessimistisch was over de daadwerkelijke score. Vervolgens konden ze geld verdienen wanneer ze andere proefpersonen ervan konden overtuigen dat ze het goed hadden gedaan in de test. Een eerste bevinding van het experiment was dat mensen die door de feedback een hogere dunk hadden van hun testresultaten, ook effectiever waren in het overtuigen van anderen. Zelfoverschatting was dus lucratief, zelfs voor mensen die het bij de test slecht hadden gedaan. Dat is wellicht niet zo verrassend in een wereld waarin Trump president is geweest, maar het geeft wel duidelijk aan dat overtuiging soms belangrijker is dan de realiteit.

Bovendien leken proefpersonen zich er (impliciet) van bewust dat overtuiging er toe doet, want zij manipuleerden hun eigen zelfvertrouwen op een strategische manier. Voorafgaand aan de feedback moesten proefpersonen een eigen inschatting maken van hun testresultaten, waarbij ze door een correct antwoord geld konden verdienen – een soort van weddenschap wat betreft hun eigen test dus. Een deel van de proefpersonen wist op dat moment al dat ze, later in het experiment, anderen zouden moeten overtuigen, maar

Strategische onwetendheid

KADER 1

In het experiment van Dana et al. (2007) had een van de deelnemers (blauw weergegeven in figuur 1) als taak te kiezen tussen twee mogelijke monetaire verdelingen, A en B, tussen haarzelf en een andere deelnemer (in het rood). Het geld mochten de deelnemers na afloop mee naar huis nemen. In de situatie links is de keuze makkelijk: Optie A verschaft beide deelnemers een hogere uitbetaling dan optie B. In de situatie aan de rechterkant is dat niet langer het geval. Optie B is rechtvaardiger, en levert de spelers samen meer geld op, maar daarvoor moet de blauwe speler dan wel een dollar inleveren vergeleken met optie A. De meeste deelnemers aan het experiment (74 procent) bleken echter bereid om wat in te leveren, en kozen dus voor optie B.

Het experiment werd pas echt interessant door een laatste conditie, waarbij de deelnemers niet wisten of ze zich bevonden in de linker of in de rechter situatie van de figuur. De blauwe speler wist dus wel dat optie A het hoogste bedrag opleverde voor haarzelf, maar wist niet wat de uitkomst zou zijn voor de passieve, rode deelnemer. Zij kon daar echter achterkomen door voorafgaand aan haar keuze op de knop *Reveal Game* te drukken. Een *no-brainer* zou je denken: de informatie was gratis en bovendien relevant, aangezien de meeste deelnemers in de twee situaties uiteenlopende keuzes maken. Wat bleek: bijna de helft van de deelnemers drukte niet op de knop, maar koos zonder informatie voor optie A.

Schematische weergave van Reveal Game-experiment

FIGUUR 1



Bron: Dana et al. (2007), eigen bewerking | ESB

een ander deel wist dat nog niet. De eerste groep schatte hun eigen testresultaten hoger in dan de groep die zich niet bewust was van de overtuigingsmogelijkheid, ondanks het feit dat ze precies dezelfde test hadden gedaan.

Slimme mensen manipuleren zichzelf meer

Mispercepties zijn dus geen kwestie van domheid. Sterker nog, er is bewijs dat mensen met goede cognitieve vaardigheden *beter* in staat zijn om zichzelf te manipuleren, en daarom meer gepolariseerd zijn qua klimaatverandering en andere politiek polariserende onderwerpen. Dit bewijs komt van de Amerikaanse jurist en wetenschapper Dan Kahan (Kahan et al., 2017). In een steekproef onder doorsnee-Amerikanen bleek er geen enkele correlatie te bestaan tussen een geloof in bijvoorbeeld klimaatverandering en de maatstaven voor wetenschappelijke geletterdheid (*scientific literacy*) en gecijferdheid (*numeracy*). Sterker nog, het blijkt dat mensen die hoog scoren op gecijferdheid ofwel rekenvaardigheid sterker gepolariseerd kunnen zijn wat betreft geloof in klimaatverandering en evolutie, dan mensen die hierop laag scoren.

Een intrigerend experiment in Kahan et al. (2017) illustreert hoe dat kan (kader 2). Op basis van experimenten, argumenteren Kahan et al. dat ontkenning van klimaatverandering geen zaak is van domoren of wetenschapshaters. Integendeel, het demonstreert een creatieve doelgerichtheid, waarbij in dit geval het doel is om waardering te krijgen binnen een bepaalde sociale of politieke groep.

Ontkenning is een doelgerichte strategie

KADER 2

In Kahan et al. (2017) werden deelnemers geconfronteerd met (fictieve) testresultaten van een nieuwe zalf tegen huiduitslag (tabel 1). Vervolgens moesten ze aangeven of de zalf tegen uitslag hielp. Op basis van de getoonde tabel was het antwoord “ja” (de kans op het verdwijnen van de uitslag was ongeveer 1 op 5 zonder de zalf, en 1 op 3 met de zalf, en de kans dat dit op toeval zou berusten was kleiner dan vijf procent op een χ^2 -test). Zoals te verwachten deden mensen met een hogere score qua ‘numeracy’ (gecijferdheid) het beter bij deze test. Daarna deden de onderzoekers dezelfde

test, maar nu met een politiek geladen vraag, namelijk of de vrijheid om verborgen wapens op zak te hebben, zal leiden tot meer of minder misdaad. Ondanks het gebruik van een identieke tabel bleek dat de goede rekenaars het alleen beter deden als het antwoord paste bij hun politieke overtuiging. Was dit niet het geval, dan scoorden ze net zo slecht als de anderen. Het gevolg was dat de mensen met hoge cognitieve vaardigheden sterker gepolariseerd raakten door dit nieuwe ‘bewijs’ dan degenen met minder cijfermatig inzicht.

Zalftest

TABEL 1

	Uitslag verergerd	Uitslag verdwenen
Gebruikt zalf	223	75
Gebruikt geen zalf	107	21

Bron: Kahan et al. (2017) | ESB

Je zou kunnen zeggen dat degenen die de wetenschap naar hun doelen weten ‘om te buigen’ de echte rationalisten zijn. Immers, een Democratische klimaatscepticus heeft zijn omgeving heel wat uit te leggen, en hetzelfde geldt voor een Republikeinse aanhanger van Al Gore. Bovendien zijn de kosten van een dergelijke zelf-deceptie voor het individu vrijwel nihil, want individueel geloof in klimaatverandering heeft immers op het klimaat geen enkele invloed.

Beleid

Veel mispercepties zijn dus geen zaak van cognitieve beperkingen of een gebrek aan informatie. Ze voldoen aan een vraag die zijn wortels heeft in de diepste menselijke drijfveren, zoals het behouden van een goed zelfbeeld, sociale acceptatie en financieel eigenbelang.

Op het eerste gezicht nopen deze inzichten vooral tot bescheidenheid bij beleidsmakers. Zij moeten zich realiseren dat meer informatie niet altijd tot betere resultaten leidt, zelfs als deze door de overheid makkelijk toegankelijk wordt gemaakt.

Daarnaast vormt nieuw beleid vrijwel altijd een bedreiging voor sommige groepen, en genereert het aldus een prikkel tot ontkenning van het probleem.

En ten slotte zijn sommige misvattingen, zoals de (mannelijke) neiging tot zelfoverschatting, zo diep geworteld in de menselijke natuur dat we ons niet te veel illusies moeten maken over de correctie ervan.

Toch kan een begrip van onze motivaties rondom informatieverwerking en -acquisitie wel degelijk tot beleidsaanbevelingen leiden. Ook hier kan klimaatverandering weer als voorbeeld dienen. De aangehaalde experimenten illustreren de psychologische barrières die de verspreiding van feitelijke kennis op dit gebied bemoeilijken. De eerste is dat veel burgers klimaatbeleid associëren met persoonlijke kosten (I&O Research, 2019). Uit focusgroepen (Stoll-Kleemann et al., 2001) en interviews (Norgaard, 2006a; 2006b) blijkt dat die associatie leidt tot een ontken-

ning van het probleem, want dat is immers een legitieme reden om je tegen het beleid (en dus de kosten) te verzetten. Dit ontkenningsgedrag is een extra reden om financiële prikkels voor duurzaam gedrag te introduceren, zoals subsidies voor wind- en zonne-energie. Een verschuiving van relatieve prijsprikkels heeft niet alleen invloed via een standaard substitutie-effect – het traditionele economische argument – maar kan mensen ook ontvankelijker maken voor informatie over de ernst van het probleem.

Een tweede bron van scepsis is ideologie. De perceptie dat klimaatbeleid leidt tot een ‘overname’ door de overheid resulteert in weerstand bij mensen met een liberale economische ideologie. Mensen met een nationalistisch gedachtegoed voelen zich bovendien bedreigd door een verschuiving naar internationale samenwerking en de inperking van nationale autonomie. In een Amerikaanse context laten Campbell en Kay (2014) zien dat wanneer marktwerking wordt aanbevolen als basis voor de klimaatoplossing, de scepsis over het bestaan van klimaatverandering onder Republikeinen afneemt. Het is dus van belang om de discussie over het klimaat niet automatisch te koppelen aan centralistisch klinkende oplossingen. Dat kan door meer nadruk te leggen op oplossingen die passen bij een conservatief en nationalistisch gedachtegoed – bijvoorbeeld het creëren van nieuwe markten voor duurzame energie, en de competitieve voordelen die nieuwe industrieën opleveren voor de nationale productie.

Tot slot onderstreept het aangehaalde onderzoek het belang van de integratie tussen de verschillende sociale wetenschappen. Alleen door de combinatie van inzichten uit meerdere vakgebieden zullen we in staat zijn om de complexe uitdagingen van de 21e eeuw effectief te lijf te gaan.

Literatuur

- Bénabou, R. en J. Tirole (2011) Identity, morals, and taboos: beliefs as assets. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(2), 805–855.
- Campbell, T.H. en A.C. Kay (2014) Solution aversion: on the relation between ideology and motivated disbelief. *Journal of Personality and Social Psychology*, 107(5), 809–824.
- Dana, J., R.A. Weber en J.X. Kuang (2007) Exploiting moral wiggle room: experiments demonstrating an illusory preference for fairness. *Economic Theory*, 33(1), 67–80.
- Grossman, Z. en J.J. van der Weele (2017) Self-image and willful ignorance in social decisions. *Journal of the European Economic Association*, 15(1), 173–217.
- I&O Research (2019) *Duurzaam denken is nog niet duurzaam doen*, 7 maart. Artikel te vinden op www.ioerecherche.nl.
- Ipsos MORI (2018) *The perils of perception 2018*. Ipsos MORI Rapport. Te vinden op perils.ipsos.com.
- Kahan, D.M., E. Peters, E. Cantrell Dawson en P. Slovic (2017) Motivated numeracy and enlightened self-government. *Behavioural Public Policy*, 1(1), 54–86.
- Norgaard, K.M. (2006a) ‘People want to protect themselves a little bit’: emotions, denial, and social movement nonparticipation. *Sociological Inquiry*, 76(3), 372–396.
- Norgaard, K.M. (2006b) ‘We don’t really want to know’: environmental justice and socially organized denial of global warming in Norway. *Organization & Environment*, 19(3), 347–370.
- Onwezen, M.C. en C.N. van der Weele (2016) When indifference is ambivalence: strategic ignorance about meat consumption. *Food Quality and Preference*, 52, 96–105.
- Oster, E., I. Shoulson en E.R. Dorsey (2013) Optimal expectations and limited medical testing: evidence from Huntington disease. *The American Economic Review*, 103(2), 804–830.
- Schwardmann, P. en J.J. van der Weele (2019) Deception and self-deception. *Nature Human Behaviour*, 3(10), 1055–1061.
- Stoll-Kleemann, S., T. O’Riordan en C.C. Jaeger (2001) The psychology of denial concerning climate mitigation measures: evidence from Swiss focus groups. *Global Environmental Change*, 11(2), 107–117.

Nieuwe index meet investeringsklimaat in de Caribische regio

Economische ranglijsten zijn populair onder beleidsmakers, maar de Caribische regio ontbreekt daarin vaak. Voor deze regio is met name het investeringsklimaat relevant. Een nieuwe index brengt dat in kaart.

SJOERD BOERDIJK

Consultant bij Economisch Bureau Amsterdam

KOERT VAN BUIREN

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

MATTHIJS GERRITSEN

Geassocieerd partner bij Economisch Bureau Amsterdam

Bekende economische indices zijn de *Doing Business Index* van de Wereldbank, de *Global Competitiveness Index* van het World Economic Forum en de *Financial Development Index* van het Internationaal Monetair Fonds. Het succes en de populariteit van deze indices heeft in de eerste plaats te maken met hun eenvoud.

Ondanks de waarde ervan voor beleidsmakers is de functionaliteit van economische indices in de Caribische regio beperkt omdat er doorgaans maar een deel van de landen is opgenomen. Aruba, Curaçao en Sint Maarten ontbreken bijvoorbeeld in de eerdergenoemde indices (Aruba komt wel voor in de Financial Development Index).

Caribbean Investment Climate Index (CICI)

De kleinschaligheid van de economie, de gebrekkige toegang tot internationaal kapitaal en de import-afhankelijkheid van veel Caribische landen maken het aantrekken van buitenlandse investeerders belangrijk, zo niet noodzakelijk. Caribische landen hebben vaak aantrekkelijke regelingen

voor buitenlandse investeerders, zoals het verlenen van 'tax holidays' en het bieden van garanties. Dergelijke regelingen zijn kostbaar en drukken zwaar op de overheidsfinanciën. Met de CICI meten we de aantrekkelijkheid van het investeringsklimaat van landen in de Caribische regio (vóór de coronacrisis; zodra de gevolgen van de coronacrisis zichtbaar zijn in de data zullen we de CICI actualiseren).

De CICI omvat zeventien landen, waaronder Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De CICI-score is opgebouwd uit institutionele en economische indicatoren die van invloed zijn op het investeringsklimaat.

De CICI is opgebouwd uit negentien variabelen die de CICI-score bepalen. Variabelen hebben betrekking op de kracht van instituties, (groei van) de welvaart, openheid van de economie, het ondernemersklimaat en de databeschikbaarheid. Niet alle variabelen wegen even zwaar. Economische groei, openheid, de *ease of doing business* en de instituties hebben een relatief groot gewicht; bevolkingsgroei, participatiegraad en overheidsschuld hebben een relatief klein gewicht. Per land worden enkel de variabelen meegenomen in de CICI waarbij er afdoende data beschikbaar zijn. Voor beperkte beschikbaarheid vindt er aftrek van de CICI-score plaats. Aan landen waarbij de CICI niet voor ten minste vijftig procent kan worden opgebouwd, wordt er geen CICI-score toegekend, en deze zijn hier buiten beschouwing gelaten. De CICI-score wordt vervolgens bepaald door de producten van de scores van deze variabelen met de gewichten op te tellen, en vervolgens te delen door de som der gewichten van de variabelen.

Resultaten: de CICI-scores

De ranglijst van de Caribische landen, de CICI-scores, en de sterktes en zwaktes van de landen zijn weergegeven in tabel 1.

Aruba, en in mindere mate Curaçao, heeft in Caribisch perspectief een aantrekkelijk investeringsklimaat. Vooral de openheid van de economie, het welvaartsniveau en de kracht van de instituties dragen bij aan de hoge CICI-score van de twee landen. De hoge overheidsschuld van Aruba is ongunstig voor het investeringsklimaat aldaar. Deze schuld leidt tot verdringing van private investeringen en van productieve publieke investeringen, zoals in het onderwijs. De lage economische groei en de lage participatiegraad verslechteren het investeringsklimaat van Curaçao.

Voor beide landen geldt dat de databeschikbaarheid beperkt is. De databeschikbaarheid van Sint Maarten is zelfs te beperkt om een CICI score te kunnen berekenen. Betere databeschikbaarheid is essentieel voor goede beleidsvorming en om de resultaten van de hervormingsprogramma's (landspakketten) die de komende jaren worden geïmplementeerd, goed te kunnen meten.

CICI-scores, sterktes en zwaktes

TABEL 1

Land	CICI-score	Sterktes	Zwaktes
1 Aruba	71,1	Instituties, openheid economie, welvaartsniveau, rente	Overheidsschuld, databeschikbaarheid
2 Bahama's	57,8	Alle variabelen hoog tot gemiddeld	
3 Grenada	56,8	Economische groei, participatiegraad, overheidsschuld	Makkelijk zakendoen
4 Saint Lucia	56,6	Makkelijk zakendoen	Databeschikbaarheid
5 Curaçao	56,3	Instituties, openheid economie	Participatiegraad, economische groei, databeschikbaarheid
6 Antigua en Barbuda	56,2	Alle variabelen gemiddeld	
7 Puerto Rico	54,0	Makkelijk zakendoen, welvaartsniveau	Economische groei, participatiegraad, bevolkingsgroei
8 Saint Kitts en Nevis	53,8	Alle variabelen gemiddeld tot laag	
9 Dominica	51,8	Economische groei	Welvaartsniveau
10 Caribisch gemiddelde	51,1		
11 Barbados	51,0	Kredietverlening	Overheidsschuld
12 Dominicaanse Republiek	48,3	Economische groei, overheidsschuld,	Instituties, rente, kredietverlening
13 Jamaica	48,1	Makkelijk zakendoen, databeschikbaarheid	Instituties, welvaartsniveau, rente
14 Saint Vincent en de Grenadines	46,2	Alle variabelen laag tot gemiddeld	
15 Trinidad en Tobago	42,2	Alle variabelen laag tot gemiddeld	
16 Cuba	32,2	Participatiegraad	Instituties, handel, databeschikbaarheid
17 Haïti	26,5	Overheidsschuld	Instituties, welvaartsniveau, rente, kredietverlening

Data: IMF en Wereldbank | ESB

De data-agenda van de overheid dient zich ook op de data zelf te richten

Data worden steeds belangrijker als basis voor beleidsbeslissingen, maar er is nog te weinig aandacht voor het verzamelen en toegankelijk maken van kwalitatief goede data. Hoe kan dat beter?

IN HET KORT

- Data zijn niet-rivaliserend en privacygevoelig en het is onmogelijk om alle mogelijke toepassingen in een contract vast te leggen.
- Hierdoor komt de data-infrastructuur op de markt onvoldoende tot stand en zijn investeringen van de overheid noodzakelijk.
- Bij het investeren moet de overheid inzetten op de kwaliteit van data, de toegang tot datareeksen en de borging van privacy.

MICHIEL BIJLSMA

Hoofd Financiële markten en finance bij SEO Economisch Onderzoek

BAS VAN DER KLAUW

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit

MARIKE KNOEF

Hoogleraar aan de Universiteit Leiden

De auteurs zijn lid van de Gebruikersraad Microdata Services van het Centraal Bureau voor de Statistiek

De rol die data in de maatschappij spelen, is de laatste jaren groter geworden en zal in de toekomst nog meer toenemen. Zowel overheden als bedrijven kunnen zich met behulp van data beter informeren, wat de kwaliteit van beleid en beslissingen ten goede komt. Op steeds meer plekken worden er data verzameld, en de technieken om data te analyseren worden steeds geavanceerder.

De inzichten die data genereren, creëren waarde. De overheid is met behulp van data beter in staat om effectief beleid vast te stellen en uit te voeren. Voorbeelden waarin data een rol kunnen spelen zijn: mensen op de arbeidsmarkt helpen, het ontwerpen en verbeteren van de infrastructuur door het in goede banen leiden van verkeersstromen, de sociale dienstverlening, het investeren in de verduurzaming van wijken, en het verbeteren van een integraal gezondheidsbeleid. In de huidige COVID-19-periode is het nogmaals duidelijk geworden hoe afhankelijk overheden zijn van goede data, en hoe beperkend het is als deze data niet voorhanden zijn. Denk aan locatiedata die het mogelijk maakt om de effectiviteit van contactbeperkende maatregelen te bepalen of gegevens over ziekenhuisopnames, bezettingsgraad van de intensive care en sterfteoorzaak, waar in het begin van de pandemie het zicht op ontbrak.

Beleidsmakers zijn vaak overtuigd van het nut van een gedegen empirische beleidsanalyse, en noemen regelmatig

het belang van een datagestuurde besluitvorming. Ze hebben veel aandacht voor alle activiteiten rondom data, zoals big data, machine learning en AI-technieken. Maar voor de basis – namelijk de data zelf – is de aandacht geringer.

De overheid moet ambitieuzer worden wat betreft het verzamelen en toegankelijk maken van kwalitatief goede data. In dit artikel onderbouwen we de rol die de overheid heeft met betrekking tot data, door uit te leggen waarom de markt op dit punt faalt en te weinig investeert in kwalitatief goede datareeksen die over lange tijdsperioden lopen, en door meerdere partijen gebruikt kunnen worden om analyses te maken die het publieke belang kunnen dienen.

Karakter van data

Data verschillen in drie opzichten van 'normale' waren, zoals consumptiegoederen of diensten. Ten eerste zijn data niet-rivaliserend, wat betekent dat dezelfde data in meerdere toepassingen tegelijkertijd gebruikt kunnen worden zonder dat dit belemmeringen oplevert voor gebruik door een andere partij (Jones en Tonetti, 2020).

Ten tweede is de waarde die met data gecreëerd wordt moeilijk te bepalen. Welke nieuwe inzichten data-analyse kan leveren, of zelfs hoe je de data precies moet analyseren, is bijvoorbeeld vaak niet bekend, en ook toekomstige gebeurtenissen hebben invloed op wat je met de data kan of wil doen. Dat maakt het lastig om contractueel vast te leggen hoe deze waarde gedeeld zal worden met degene die de data heeft verzameld en die ze beheert (Hart, 2017). Dit probleem van niet-contracteerbaarheid wordt nog groter als uit verschillende bronnen afkomstige data gecombineerd worden, en deze bronnen ook door verschillende partijen worden beheerd.

Het probleem van niet-contracteerbaarheid verlaagt de prikkel om te investeren in dataverzameling en -beheer. De niet-contracteerbaarheid zorgt ervoor dat de positieve externe effecten van data niet-internaliseerbaar zijn door het vastleggen van eigendomsrechten (Bessen en Maskin, 2009).

Een derde belangrijke eigenschap van data is dat ze privacygevoelig kunnen zijn (Acquisti et al., 2016). Privacygevoelige data bevatten informatie over persoonlijke kenmerken of voorkeuren, die individuen en bedrijven vaak alleen willen delen met bedrijven of instanties die ze vol-

doende vertrouwen. Niet alle data zijn overigens privacygevoelig – geaggregeerde data over bijvoorbeeld economische ontwikkelingen of geografische kenmerken hebben hier geen last van.

Marktfalen

Vanwege deze drie eigenschappen van data kan er een aantal vormen van marktfalen optreden. Er kan eenvoudig een vorm van natuurlijk monopolie ontstaan. Het opzetten van een datafaciliteit heeft immers hoge opstartkosten en vaste kosten, maar lage marginale kosten. Niet alleen dalen de gemiddelde kosten naarmate er meer data worden toegevoegd, ook wordt de dataverzameling steeds waardevoller wanneer er meer data gecombineerd kunnen worden.

Verder zijn er extra kosten verbonden aan het betrouwbaar, representatief en voldoende informatief maken van data. Het monitoren van de kwaliteit van data is echter moeilijk, wat pas duidelijk wordt bij gebruik. Een gebruiker kan dus niet vooraf verifiëren hoe ‘goed’ de data zijn. Hierdoor kan het bekende *lemons problem* (Akerlof, 1970) optreden en kan een goede kwaliteit uit de markt gedrukt worden door een slechtere kwaliteit.

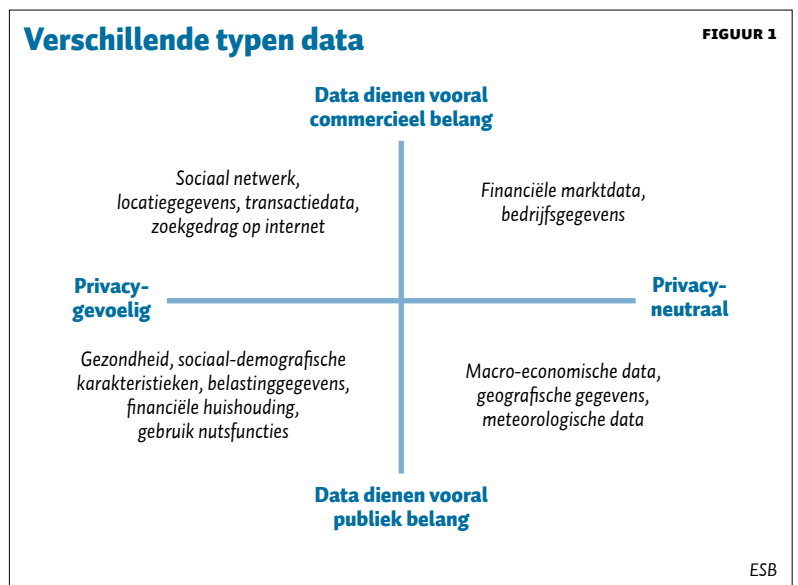
Ook het goed borgen van de privacy in het databaseer is kostbaar. Vele individuen en bedrijven zullen alleen bereid zijn om informatie te delen als ze de beheerder van de data voldoende vertrouwen. De standaardoplossing van een kwaliteitskeurmerk werkt in het geval van privacywaarborging niet goed, omdat het zowel vooraf als achteraf moeilijk te controleren is hoe partijen met data omgaan. Het is dus heel lastig voor bedrijven om op een geloofwaardige manier een reputatie op te bouwen dat er zorgvuldig wordt omgegaan met privacygevoelige informatie.

Tot slot is de opbrengst van een initiële data-analyse vaak onzeker, maar door de kennis uit de initiële analyse is het voor vervolganalyses veel beter te voorspellen wat de waarde zal zijn. Een private aanbieder van (unieke) data heeft marktmacht, en kan proberen om deze waarde ‘af te romen’. Tegelijkertijd zorgt de niet-contracteerbaarheid ervoor dat afromen niet kan door derden via contracten in staat te stellen eigen data-analyses te maken. De eigenaar van data is daardoor te terughoudend met het ter beschikking stellen van die data aan derden. Het gevolg is dat een deel van de data-analyses die wel waarde hebben, niet gemaakt worden.

Markt versus overheid

Als gevolg van dit marktfalen zal de markt sommige data-diensten nooit kunnen leveren. De markt heeft een prikkel om data te genereren als ze hier een financieel belang bij heeft, en internaliseert niet de positieve externe effecten van datadelen en goed databaseer. Ook privacyzorgen kunnen marktpartijen vaak niet zelfstandig oplossen. Figuur 1 classificeert (niet uitputtend) verschillende soorten van data langs deze twee assen.

De horizontale as representeert de dimensie ‘privacy’ die raakt aan de karakteristiek van de data. Sommige data zijn privacygevoelig, andere niet. De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) biedt houvast en maakt daarbij onderscheid tussen persoonsgegevens en bijzondere persoonsgegevens. Bijzondere persoonsgegevens zijn



herleidbaar tot een individu, en gaan bijvoorbeeld over gezondheid, migratieachtergrond, godsdienst, strafrechtelijk verleden of seksuele geaardheid. Niet alle data zijn echter privacygevoelig, denk aan data over prijzen op financiële markten, of data over inrichting van de publieke ruimte.

De verticale as representeert het doel waarvoor data worden verzameld en gebruikt. In de commerciële sector is dit voornamelijk om winst te maken. Winst geeft een prikkel tot het efficiënt- en klantgericht-zijn, maar data kunnen ook gebruikt worden om het publieke belang te dienen. Soms gaan die twee wel hand in hand, maar vaak ook niet vanwege het karakter van data: niet-rivaliteit, niet-contracteerbaarheid en privacygevoeligheid. Ook kan het zo zijn dat de overheid de controle wil houden over waardevolle datasets die ook gebruikt kunnen worden voor commerciële doeleinden, om ervoor te zorgen dat de baten die met de publieke data gegenereerd worden tevens terugvloeien naar de algemene publieke middelen. Denk bijvoorbeeld aan gegevens van de Belastingdienst of het Kadaster. Belangrijke terreinen van overheidsbeleid waarbij data een centrale rol spelen zijn: zorg, onderwijs, arbeidsmarkt, woningmarkt, milieu, ruimtelijke ordening, belastingen en mobiliteit.

De rol van de overheid moet het grootst zijn in het kwadrant linksonder: bij het verzamelen, beheren, verwerken en (onder specifieke voorwaarden) toegankelijk maken van privacygevoelige data die vooral voor publieke doelen wordt gebruikt. Eén onderzoek met goede data dat leidt tot beleidsverbetering kan de samenleving miljoenen euro's besparen. Omdat commerciële partijen niet verdienen aan deze maatschappelijke waarde, hebben ze geen prikkel om dergelijk onderzoek te realiseren. De markt heeft daar bij uitstek niet de prikkels voor om kwalitatief goede data te leveren, terwijl het combineren van dergelijke data met andere data, waar een groot deel van de waarde ligt, grote zorgvuldigheid vereist vanuit privacy-perspectief.

Ook vanuit het oogpunt van de betrouwbaarheid van onderzoeksresultaten is in dit kwadrant een grote rol van de overheid bij het beheren en verzamelen van data te verdienen. Onderzoek op basis van private (niet-publieke) data heeft vaak het probleem dat derden de onderzoeks-

resultaten niet eenvoudig kunnen reproduceren omdat ze geen toegang hebben tot de brondata. Repliceerbaarheid is een belangrijke kwaliteitsmaat bij empirisch onderzoek.

Het kwadrant linksboven bestaat vooral uit data verzameld door grote technologiebedrijven. Combinatie van data vindt veelal plaats binnen het bedrijf. Deze data zijn potentieel relevant voor overheidsbeleid, denk aan gegevens die door big tech of telecombedrijven worden verzameld, zoals locatiedata die relevant zijn voor mobiliteitsvraagstukken. De belangrijke vraag hoe we ervoor kunnen zorgen dat de overheid deze data wanneer dat nodig is kan gebruiken voor publieke doelen, met voldoende waarborgen voor de privacy, is een ander actueel probleem dat een zelfstandige analyse behoeft.

Verzamelen en beschikbaar maken van data is kostbaar, maar wel noodzakelijk

In het kwadrant rechtsboven is er een beperkte rol voor de overheid. De markt heeft zelf voldoende prikkels om dergelijke data te genereren en de kwaliteit van die data te borgen. De overheid koopt dergelijke data vaak in op de markt wanneer ze deze nodig heeft.

In het kwadrant rechtsonder fungeert de overheid vaak als een betrouwbare databron, denk bijvoorbeeld aan macrocijfers. De overheid produceert deze data en verstrekt ze vaak gratis aan de private sector als die dergelijke data nodig heeft. Combineren van dergelijke data via derden met andere data is ook goed mogelijk.

Huidige data-infrastructuur

De Nederlandse overheid is zich bewust van het belang van data. In Nederland ligt de rol van het verzamelen, beheeren en borgen van de toegang tot data die in het kwadrant linksonder vallen, voor een groot deel bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS verzamelt ze en beheert bestanden over een breed scala aan domeinen, zoals sociale zekerheid, gezondheid, onderwijs, arbeidsmarkt, pensioen, veiligheid en economie. Maar ook organisaties als het Kadaster, het RIVM, de Nederlandsche Bank, het KNMI, Rijkswaterstaat, de Belastingdienst of Translink verzamelen en beheeren data in het publieke belang, die vaak gedeeld worden met of als basis dienen voor statistieken van het CBS.

Een deel van de data die worden verzameld, heeft als primair doel dienstverlening of communicatie van overheden met individuele burgers of bedrijven, denk aan een vooraf ingevuld belastingformulier, of herinneringen bij het verlopen van officiële documenten.

Maar diezelfde data kunnen ook worden gebruikt voor beleidsdoelinden en wetenschappelijk onderzoek. Met de data van het CBS en andere semi-publieke organisaties worden er dan ook veel maatschappelijk nuttige

analyses gemaakt op het vlak van milieu, huizenmarkt, onderwijs, pensioenen, zorg, arbeidsmarkt en ruimtelijke ordening. Dit gebeurt door zowel publieke als private partijen, waarbij de gebruikers uit een breed veld van disciplines komen.

Deze analyses zijn omkleed met voorwaarden zodat privacybescherming is gegarandeerd. Dat gebeurt door pseudonimisering (direct identificerende variabelen vervangen door een betekenisloze sleutel), dataminimalisatie (alleen die data gebruiken die noodzakelijk zijn voor een onderzoek) of anonimiseren (aggregatie van informatie zodat die niet te herleiden is tot een individuele burger of organisatie). De AVG stelt hieraan ook strikte voorwaarden.

Het CBS neemt daarbij ook andere partijen veel werk uit handen, door bijvoorbeeld te voorkomen dat onderzoekers steeds apart data aanvragen bij UWV of de Belastingdienst, of door efficiënte dienstverlening mogelijk te maken via koppeling van verschillende databronnen.

Huidige initiatieven

Er zijn diverse beleidsinitiatieven om data voor publieke doelen beter te ontsluiten. Zo zijn er schaalvoordelen door één centrale partij verschillende databronnen te laten koppelen en aan te laten bieden. Vermeldenswaard is het initiatief ODISEI (*Open Data Infrastructure for Social Science and Economic Innovations*), dat tot doel heeft om onderzoekers samen te brengen met de noodzakelijke data, expertise en middelen. Ook hierbij speelt het CBS een belangrijke rol.

Een relevant initiatief is de *Data Agenda Overheid*, onderdeel van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie 2.0 (Digitaal, 2019; 2020). Doel van de Data Agenda Overheid is om “in samenwerking het delen, combineren en de analyse van data te bevorderen”. De Data Agenda Overheid heeft als uitgangspunt dat data nooit een doel op zich vormen, maar een middel, en bevat geen verplichtende kaders. Concrete producten bestaan vooral uit kaders, vormen van kennisdeling en projecten waarbij data geanalyseerd of gebruikt worden.

De data-agenda bevat vijf actiepunten (problemen oplossen via datagestuurde werken, aandacht voor wetgeving en publieke waarden, overheidsdata kwalitatief verbeteren en efficiënter benutten, kennis over datagestuurde werken verzamelen en delen, en dit investeren in mensen, organisatie en cultuurverandering), maar hier ontbreekt misschien wel de belangrijkste: het verzamelen en op een veilige manier toegankelijk maken van de (privacygevoelige) microdata zelf.

De digitaliseringsstrategie en data-agenda besteden vooral aandacht aan datadelen *tussen* bedrijven, en het toegankelijk maken van niet-privacygevoelige data *over* overheidsinstanties. Daarnaast is er geen aandacht voor datakwaliteit en consistentie over de tijd heen van de data-reeksen.

Nieuw beleidsagenda

Waar moet de overheid in het kwadrant linksonder nu vooral aandacht aan besteden om de gevolgen (te kleine dataverzameling en van onvoldoende kwaliteit, te weinig hergebruik, beperkte prikkels voor de markt om privacy te waarborgen) van het marktfalen dat het karakter van data

met zich meebrengt aan te pakken? De volgende drie aspecten moeten centraal staan om de microdata van de overheid beter toegankelijk te maken en de kwaliteit te waarborgen.

Ten eerste moet in de visie van de overheid de verzameling en de kwaliteit van data meer prioriteit krijgen. Dat betekent dat data betrouwbaar, representatief en voldoende informatief dienen te zijn. Als data niet aan deze voorwaarde voldoen, dan geven statistische analyses slechts een beperkt antwoord of bezit het antwoord een grote foutmarge. Daarbij heeft de samenleving baat bij lange datareeksen die consistent zijn over de tijd, want alleen hierdoor wordt het leren van ontwikkelingen mogelijk. Daarnaast moeten data op zo'n manier bewaard worden dat de uitgevoerde analyses gerepliceerd kunnen worden. Dit betekent dat data in hun oorspronkelijk vorm bewaard moeten blijven.

Het realiseren van deze voorwaarden is kostbaar, maar wel noodzakelijk. Aandacht voor verzamelen, onderhouden en beheren van data sneeuwt gemakkelijk onder in de beleidsdiscussies over innovatie en digitalisering. Daarnaast zou er ook meer aandacht kunnen komen voor het zichtbaar maken van de maatschappelijke waarde van het gebruik van de data die door het CBS en andere (semi-) overheidsinstellingen verzameld worden.

Ten tweede moet men datareeksen breed kunnen gebruiken om voor de samenleving nuttige analyses te maken. Hoe meer en hoe vaker bepaalde data geanalyseerd worden, hoe robuuster de uitkomsten worden, en hoe meer we leren welk beleid er wel en welk niet werkt. De publieke opbrengsten van datagestueerd beleid zijn substantieel, wat een investering van de overheid rechtvaardigt. Hierbij past een *lump-sum*-financiering vooraf beter dan een financiering onder het motto 'de gebruiker betaalt'. Waar het de publieke opbrengsten betreft, moet een financiering door de gebruiker vooral als doel hebben om te prikkelen tot een efficiënt gebruik van faciliteiten, niet om de kosten te dekken van het verzamelen, bewaren en beschikbaar stellen van data.

Ten derde moet de privacy gewaarborgd blijven. Hoe kun je data op een verantwoorde manier delen en combineren? Een overheidsinstelling als het CBS kan hierbij een centrale rol spelen door een plek te vormen waar er op een veilige manier toegang geboden wordt tot kwalitatief hoogwaardige data voor analyses die het publieke belang dienen. Het CBS zou kunnen fungeren als een *trusted third party*, waar er datasets op een privacy-verantwoorde manier gekoppeld kunnen worden binnen een infrastructuur die tegemoetkomt aan de eerder genoemde privacy-eisen, zoals pseudonimisering, dataminimalisatie en anonimisering van onderzoeksresultaten. Om die centrale rol te spelen, moet aan het CBS worden toegestaan om data te 'hosten' voor anderen die ze niet zelf óók gebruiken (dit mag het instituut momenteel niet).

Conclusie

Het verzamelen, beheren, bewerken en beschikbaar maken van data voor publieke analyses is bij uitstek een publieke taak. Marktpartijen zouden voor dit doel minder data verzamelen en toegankelijk maken dan maatschappelijk gewenst zou zijn. Daarnaast is het risico groot dat één of

enkele marktpartijen veel marktmacht krijgen, en dat de kwaliteit en privacywaarborgen van de data onvoldoende hoog zijn.

De overheid kan het maatschappelijk nut makkelijker internaliseren door een goede kwaliteit data toegankelijk te maken voor onderzoekers die zich bezighouden met maatschappelijke vraagstukken. Bovendien kan de overheid er toezicht op houden dat de data niet door bedrijven misbruikt worden om een concurrentievoordeel te behalen of om marktmacht te misbruiken. Ook is de overheid beter in staat dan de markt om de privacy te borgen.

Op dit moment treedt het CBS in Nederland voor veel data op als databeheerder. De microdata-omgeving omvat de privacy-gevoelige beleidsrelevante data uit het kwadrant linksonder, terwijl StatLine de beleidsrelevante niet-privacygevoelige data heeft in het kwadrant rechtsonder. Het CBS verzamelt niet alleen zelf data via enquêtes, maar bewaart ook gegevens uit verschillende administratieve bronnen. Onderzoekers kunnen onder strikte voorwaarden en tegen betaling binnen de CBS-omgeving beschikbare data analyseren. Ook overheden, semi-publieke instellingen en bedrijven kunnen onder voorwaarden gecontroleerd toegang krijgen tot data. Daarnaast wordt alle output door het CBS gecheckt voordat onderzoekers deze in hun rapportage mogen gebruiken en hebben onderzoekers de verplichting om hun rapportages openbaar te maken.

Deze constructie met het CBS als databeheerder zorgt voor een omgeving waarin er steeds meer kennis beschikbaar komt en beleidsbeslissingen steeds vaker datagestueerd zijn. Deze infrastructuur is erg waardevol, zowel voor de maatschappij als voor onderzoekers, overheden en bedrijven die sneller kennis kunnen achterhalen. Dit rechtvaardigt investeringen van de overheid en van onderzoeksfinanciers in de dataomgeving van het CBS en andere onderzoeksinstellingen en organisaties die data verzamelen en beheren in het publieke belang.

Literatuur

- Acquisti, A., C. Taylor en L. Wagman (2016) The economics of privacy. *Journal of Economic Literature*, 54(2), 442–492.
- Akerlof, G.A. (1970) The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500.
- Bessen, J. en E. Maskin (2009) Sequential innovation, patents, and imitation. *RAND Journal of Economics*, 40(4), 611–635.
- Digitaal (2019) *Nederlandse Digitaliseringsstrategie 2.0*, juli. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Digitaal (2020) *NL Digitaal: Data Agenda Overheid*. Geactualiseerde versie 2020. Te vinden op www.digitaleoverheid.nl.
- Hart, O. (2017) Incomplete contracts and control. *The American Economic Review*, 107(7), 1731–1752.
- Jones, C.I. en C. Tonetti (2019) Nonrivalry and the economics of data. *The American Economic Review*, 110(9), 2819–2858.

Opmars Internet van Lichamen vereist regulering

Allerlei apparaten op en in het lichaam leveren, via sensoren en draadloze verbindingen, een schat aan persoonlijke gegevens op. Dit 'Internet van Lichamen' vereist een zorgvuldige regulering van de eigendoms- en gebruiksrechten van de gegevens.

IN HET KORT

- Het aantal apparaten in het Internet van Lichamen zal naar verwachting snel toenemen.
- Vraagstukken rondom de beveiliging, eigendoms- en gebruiksrechten en privacy vragen om (verdere) overheidsregulering.

FRANK DEN BUTTER

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit

Het Internet van Lichamen (*Internet of Bodies*, IoB) omvat een systeem van met het internet verbonden 'slimme' apparaten, uitgerust met sensoren, die zijn bevestigd aan, geïmplanteerd in of opgenomen binnen menselijke lichamen om zo de lichamelijke toestand en het gedrag te monitoren, te analyseren en zelfs te veranderen. Deze persoonlijke gegevens worden via het internet, of via een lokaal netwerk, verzonden. Als bron voor big data is IoB verwant aan het Internet der Dingen (*Internet of Things*) waar onderlinge communicatie tussen apparaten via internet grote hoeveelheden gegevens oplevert. Voorbeelden zijn slimme thermostaten, zelfrijdende auto's en koelkasten met een eigen voorraadbeheer.

Marr (2019) onderscheidt drie generaties IoB. Ten eerste draagbare apparaten buiten het lichaam, zoals de slimme horloges van Apple, of Fitbits die informatie over gezondheid en prestatievermogen verschaffen. Verder apparaten waarmee er op afstand kan worden waargenomen of de baby het nog goed maakt, of dat de luier verschoond moet worden; en contactlenzen waarmee er toegevoegde beelden – *augmented reality* – kunnen worden bekeken.

Ten tweede apparaten en sensoren in het lichaam, zoals pacemakers, implantaten om gehoorfuncties te herstellen en digitale pillen die lichaamsfuncties in de gaten houden en kunnen aanvullen.

Ten derde apparaten en sensoren in ons lichaam die realtime met apparaten buiten het lichaam zijn verbonden, zoals geïmplanteerde microchips die toegang bieden tot kantoor of waarmee er op een computer kan worden ingelogd. Een medisch voorbeeld van een IoB-apparaat van de derde generatie is een 'slimme pil' die elektronische sensoren en computerchips bevat. Eenmaal ingeslikt, kunnen deze digitale pillen gegevens over onze organen en medicatie verzamelen, en deze daarna doorsturen naar een extern apparaat.

Volgens een rapport van de Rand Corporation (Lee et al., 2020) zal de acceptatie van IoB snel toenemen. Het rapport schat dat er rond 2025 meer dan 41 miljard actieve IoB-apparaten zullen zijn, die dagelijks vele triljoenen gegevens over het milieu, vervoer, de lokalisering, voeding, lichaamsbeweging, biometrie en sociale interacties, en dus het dagelijks leven van de mens opleveren.

Deze verwachte opmars van IoB biedt voordelen op het gebied van gezondheid en andere innovatieve toepassingen van IoB, zoals in het werk en in het uitgaansleven (Liu en Merrit, 2020). Tegelijkertijd roept deze ontwikkeling vragen op over zowel beveiliging, eigendoms- en gebruiksrechten als privacy. Dit artikel betoogt dat regulering op deze drie punten nodig is om het publieke belang dat met de verzameling en toepassing van IoB-gegevens gemoeid is, te borgen.

Beveiliging

Een belangrijk aandachtspunt bij IoB is dat de verbinding tussen het apparaat en de externe ontvanger van gegevens veilig moet zijn. Denk aan een pacemaker waarvan de verbinding niet verstoord of gehackt mag worden. Iets soortgelijks geldt bij het Internet of Things. Een zelfrijdende auto mag niet door een kwaadwillende hacker de sloot in worden gedirigeerd. In beginsel zal de fabrikant/leverancier van het IoB-apparaat zelf voor een goede beveiliging van de verbinding dienen te zorgen en dat ook willen. Dat veronderstelt echter wel een perfect werkende markt. Immers, hacken of andere problemen met de verbinding zou reputatieschade kunnen opleveren. In werkelijkheid zullen de kopers van de IoB-apparaten geen volledige informatie hebben over de wijze waarop de apparaten veilig te gebruiken zijn. Deze informatie-asymmetrie impliceert een rol voor de overheid: er is namelijk sprake van een publiek belang.

De oplossing ligt in de regelgeving bij het ontwerp van het IoB-apparaat en de transmissie van de gegevens. Net als bij het Internet of Things (Den Butter en Den Butter, 2016) is hier ook sprake van een gestaffelde *principaal-agent-relatie* waarbij de fabrikant van het apparaat verantwoordelijk is voor de handhaving van de regelgeving, maar die verantwoordelijkheid aan de ontwerper doorgeeft. Net zoals bij een nieuw gebouw de opdrachtgever verantwoordelijk is dat de er aan de bouwvoorschriften wordt voldaan, en die verantwoordelijkheid ook doorgeeft aan de architect en/of uitvoerder. In het geval van IoB ligt het voor de hand dat de maker/ontwerper zich moet houden aan richtlijnen die dienen te worden opgesteld wat betreft de beveiliging van de verbinding. Op de handhaving ervan kunnen dan nationale overheden toezien, of dit toezicht uitbesteden aan een onafhankelijk panel van deskundigen.

Eigendoms- en gebruiksrechten

Daarnaast speelt de vraag over de eigendoms- en gebruiksrechten van de IoB-gegevens, net zoals dat bij genetische gegevens het geval is (Den Butter, 2020). Het is denkbaar dat, wanneer de persoonlijke IoB-gegevens wijzen op een gezonde leefstijl, en daarmee dus aangeven dat het ziekterisico minder dan gemiddeld zal zijn, men bij een ziektekostenverzekering een lagere premie zou kunnen bedingen. In het Nederlandse zorgstelsel is echter een dergelijke selectie van goede risico's niet toegestaan. Vanwege de 'ingebouwde risicosolidariteit' – ongelijke risico's betalen gelijke premies – is er een acceptatieplicht voor alle zich aanmeldende verzekeren. Zorgverzekeraars mogen dus niemand weigeren op basis van IoB-informatie. In die zin hebben ze dus van die informatie geen gebruiksrechten. Ook mogen ze geen premiedifferentiatie aanbieden op basis van beschikbare IoB-informatie, ook al zouden degenen op wie de gegevens betrekking hebben – en dus over de eigendomsrechten beschikken – daar voordeel bij hebben. Het publieke belang betreft in dit geval dus handhaving van de risicosolidariteit bij de ziektekostenverzekering.

Zowel de maatschappij als ziektekostenverzekeraars hebben er ook in meer algemene zin belang bij wanneer mensen gezonder gaan leven en daardoor meer aan ziektepreventie doen. Zo komen klanten van A.S.R. in aanmerking voor beloningen, als ze ervoor kiezen om meer te gaan bewegen met een app van een gezondheidsprogramma – en ook bereid zijn om privacygevoelige informatie te delen. Dat betreft dan een korting op de aanschaf van een 'slim horloge' of stappenteller, of minder premie voor de aanvullende verzekering (een lagere ziektekostenpremie mag dus niet). Ook Menzis heeft zo'n 'verdienen door bewegen'-programma. In feite betekent deze aanzet tot een gezondere levensstijl dat zo'n benutting van IoB-apparatuur een positief extern effect oplevert, namelijk een verlaging van de totale ziektekosten. Hierbij is dan een politieke afweging nodig tussen het behoud van risicosolidariteit en de inbouw van een geldelijke prikkel tot kostenreductie in de gezondheidszorg. En misschien is het toch politiek haalbaar om enige premiereductie toe te staan op basis van objectiveerbare gegevens over de levensstijl.

Privacy

Nog meer in het oog springend is de vraag hoe de privacy van de gegevens die IoB oplevert kan worden gegarandeerd en geregeld. Het publieke belang betreft daarbij in eerste instantie de rechtsbescherming. Vanuit dat gezichtspunt moet de overheid paal en perk stellen aan wie er over de IoB-gegevens kan beschikken, en hoe deze gebruikt worden. In die zin is beveiliging van de verbinding, zodat er geen privacygevoelige gegevens ontvreemd kunnen worden, belangrijk. In ieder geval dienen degenen op wie de informatie betrekking heeft, inzicht te krijgen in wie er over die informatie beschikt.

De beschikking over persoonsinformatie is geregeld via de 'privacywet' (de Algemene verordening gegevensbescherming, AVG), die op 25 mei 2018 van kracht werd en voor alle Europese landen gelijk is. Daarbij geldt dat de verwerking en het delen met derden van persoonsgegevens verboden is, tenzij de AVG een uitzondering maakt. Zo'n

uitzondering kan ontstaan in het geval van een uitdrukkelijke toestemming. Maar, zoals het voorgaande al laat zien, betekent toestemming van de geveenseigenaar niet automatisch dat er dan gebruiksrechten zijn voor degene aan wie toestemming is verleend.

Net als bij de genetische gegevens is het de vraag in hoeverre de overheid additionele gebruiksrechten zou moeten verkrijgen voor de via IoB vergaarde informatie. IoB-gegevens van bijvoorbeeld smartphones kunnen, net als DNA-profielen, een belangrijke bron zijn bij misdadbestrijding. Zo mag de politie van Singapore gegevens van de *TraceTogether*-app (die in het verband met de coronabesmetting onderlinge contacten registreert) inzetten bij onderzoek naar misdrijven. Overheden kunnen IoB-gegevens ook gebruiken voor een gerichte nudging van doelgroepen, of zelfs voor het creëren van een digitale identiteit, waarbij alle persoonlijke informatie die over een individu beschikbaar is, wordt gebundeld. Dit kan nuttig zijn, maar kan ook risico's met zich meebrengen (Dawson en Duda, 2021; World Economic Forum, 2018). Zo kunnen deze gegevens worden misbruikt door autoritaire overheden om het gedrag van burgers te observeren en bewaken via een sociaal kredietsysteem (Hinchliffe, 2020), waarbij er een orwelliaanse controle-samenleving dreigt (Lindsey, 2018). Al met al betekent het dat er voor de overheid beperkingen moeten gelden bij het gebruik van IoB-gegevens, zoals die ook dienen te gelden voor de gebruiksrechten door de overheid van de biometrische gegevens, zoals gezichtsherkenning (Gerritsen et al., 2020).

Tot besluit

Het Internet van Lichamen neemt snel in belang toe. De gegevens die via apparaten op of in het lichaam worden verzameld en extern worden opgeslagen, dragen bij aan levensvreugde en welzijn. Bovendien kan het kostenbesparingen opleveren, waarbij er sprake is van positieve externe effecten. Tegelijkertijd raken, rondom IoB, beveiliging, eigendoms- en gebruiksrechten en privacyvraagstukken het publieke belang. Asymmetrische informatie, negatieve externe effecten en politieke afwegingen ten aanzien van risicosolidariteit vragen om een (verdere) overheidsregulering.

Literatuur

- Butter, F.A.G. den (2020) Eigendoms- en gebruiksrechten van genetische informatie. *Beleid en Maatschappij*, 47(4), 439–450.
- Butter, F.A.G. den, en G.G.J. den Butter (2016) Het verband tussen publiek belang en ontwerp bij het internet der dingen. *Beleid en Maatschappij*, 43(1), 24–41.
- Dawson, J. en C. Duda (2021) *How digital identity can improve lives in a post-COVID-19 world*. The Davos Agenda 2021, 14 januari. Te vinden op www.weforum.org.
- Gerritsen, J., J. Hamer, L. Kool en P. Verhoef (2020) Beter beschermd tegen biometrie. *Beleid en Maatschappij*, 47(4), 451–466.
- Hinchliffe, T. (2020) *Your digital identity can be used against you in the event of a great reset*. Artikel op sociable.co, 23 november.
- Lee, M., B. Boudreaux, R. Chaturvedi et al. (2020) *The Internet of Bodies: opportunities, risks, and governance*. Rand Corporation, Research Report, 3226.
- Lindsey, N. (2018) *Internet of Bodies: the privacy and security implications*. Artikel op www.cpomagazine.com, 14 december.
- Liu, X. en J. Merritt (2020) *Shaping the future of the Internet of Bodies: new challenges of technology governance*. World Economic Forum Briefing Paper, juli.
- Marr, B. (2019) What is the Internet of Bodies? And how is it changing our world? *Forbes*, 6 december.
- World Economic Forum (2018) *Identity in a digital world: a new chapter in the social contract*. Insight Report, 25 september.

Schaalvoordelen vrijwel verdwenen bij beleggingen door pensioenfondsen

Jaarlijks fuseren kleine pensioenfondsen omdat dat kosten-efficiënter zou zijn. Maar zijn de schaalvoordelen die deze fusies rechtvaardigen eigenlijk nog wel aanwezig?

IN HET KORT

- De beleggingskosten van pensioenfondsen zijn voor vijf van de zes beleggingscategorieën in 2019 lager dan in 2012.
- Als alle kleinere pensioenfondsen zouden fuseren, zouden de beleggingskosten afnemen met 0,8 procent. Dat is beperkt.
- De totale beleggingskosten kennen nauwelijks nog schaalvoordelen; prestatievergoedingen kennen zelfs schaalnadelen.

JAAP BIKKER

Emeritus hoogleraar aan de Universiteit Utrecht en gast-onderzoeker bij De Nederlandsche Bank (DNB)

JEROEN MERINGA

Bedrijfsanalist bij DNB

De afgelopen jaren is een groot aantal kleinere pensioenfondsen opgeheven en overgenomen door andere pensioenfondsen of verzekeraars. Het gaat hierbij jaarlijks om ruim 110.000 deelnemers en meer dan zes miljard euro. De belangrijkste motivering voor deze fondsenfusies is de lagere kosten per belegde euro vanwege schaalvoordelen. Maar zijn die schaalvoordelen wel zo substantieel?

De schaaffecten in de beleggingskosten van pensioenfondsen nemen al jaren af. Tussen 1992 en 2004 vonden Bikker en De Dreu (2009) schaalvoordelen van 22 procent (dat betekent dat de beleggingskosten met 78 procent stijgen als het belegde vermogen verdubbelt). Maar in het afgelopen decennium lijkt er een volledige afwezigheid van schaalvoordelen te zijn: 0 procent in 2009, en 0 procent in 2002–2013 (Alserda et al., 2018; Bikker, 2013). Alleen Broeders et al. (2016) vinden voor 2013 nog schaalvoordelen in beleggingskosten. Ook de schaalvoordelen in de administratiekosten van pensioenfondsen in de drie eerstgenoemde studies lopen af, zij het langzamer: van 36 procent in 1992–2004 via 29 procent in 1992–2009 naar 10 procent in 2002–2013.

Het afnemen van de gemiddelde schaalvoordelen is op zich plausibel: immers, driekwart van de kleine pensioenfondsen uit 1992 is inmiddels verdwenen. De klassieke economische theorie proponeert voor de korte termijn een U-vormig verband tussen kosten per eenheid en grootte: eerst afnemende kosten omdat vaste kosten over een groter belegd vermogen verdeeld kunnen worden, en bij verdere

groei toenemende kosten omdat al te grote organisaties weer inefficiënter werken.

Het schatten van een niet-lineair verband tussen de beleggingskosten en de grootte van Nederlandse pensioenfondsen toont dit. Met nieuwe gedesaggregeerde gegevens voor de periode 2012–2019 verklaren we de in recente jaren vrijwel ontbrekende schaalvoordelen in de kosten van pensioenbeleggingen.

Data

De analyse is gebaseerd op unieke en uitgebreide rapportages van 280 pensioenfondsen aan hun toezichthouder De Nederlandsche Bank over de beleggingskosten uit 2012–2019. Fondsen die vóór 1 januari 2019 werden beëindigd of overgenomen, zijn voor alle jaren weggelaten. Als de gegevens van een pensioenfonds in enig jaar onvolledig zijn, dan wordt ook dat fonds niet meegenomen.

In 2019 beheren de geselecteerde fondsen samen 94,6 procent van het totale pensioenvermogen van 1.471 miljard euro (182 procent van het bruto binnenlands product). Beleggingskosten zijn opgesplitst in drie componenten: beheer (in 2019: 60 procent), prestatievergoedingen (34 procent) en transacties (6 procent) – en dat voor elk van de zes beleggingscategorieën: vastrentend, aandelen, vastgoed, hedgefondsen, goederen en private equity. Tabel 1 laat zien dat de kosten zijn gedaald van 0,54 procent in 2012 naar 0,49 procent in 2019. Bij elke afzonderlijke categorie is die daling te zien, behalve voor private equity.

De invloed van de grootte van pensioenfondsen op hun kosten wordt geïllustreerd in figuur 1. Vijf grootteklassen van groot naar klein laten voor 2012 zien dat de kosten toenemen naarmate de fondsen kleiner worden, wat het bestaan van schaalvoordelen weerspiegelt. Voor de echt grote fondsen zijn de kosten van onroerend goed en hedgefondsen veel hoger dan bij de kleine fondsen: grote fondsen beleggen veel meer in deze complexere en ‘dure’ activa. In 2019 zijn de kosten voor alle grootteklassen vrijwel gelijk. Mogelijk zijn er bij de afzonderlijke beleggingscategorieën wel schaalvoordelen, maar er wordt door grote pensioenfondsen wel veel meer belegd in private equity en hedgefondsen waarbij de kosten relatief hoog zijn.

Methode

Wanneer de grootte van pensioenfondsen toeneemt, gaan schaalvoordelen over de lagere kosten per belegde euro.

Grotere pensioenfondsen beleggen echter veel meer in complexe beleggingsproducten met relatief de meeste kosten. De hogere kosten van complexe producten zijn veelal uitgaven waarbij er hogere rendementen worden verwacht: dat soort kosten gaan voor de baat uit.

We splitsen daarom de kosten in twee componenten: ten eerste de kosten die we beschouwen als *verlies* of *verspilling*, waarvan we de schaal-efficiëntie willen weten. Deze omvatten alle noodzakelijke handelingen voor beleggen en zijn grofweg dezelfde voor alle soorten beleggingen – evenals de administratiekosten van een pensioenfonds – die we graag zo laag mogelijk zouden willen zien; en ten tweede de kosten die uitsluitend samenhangen met het hogere risico en de hogere complexiteit van bepaalde beleggingscategorieën, waarvan er verwacht wordt dat ze wegvallen tegen hogere rendementen – ze verdienen zichzelf hopelijk terug.

Het is voor onze analyse van groot belang om voor die laatste soort kosten, die met het type beleggingscategorie samenhangt, te corrigeren. Wij schatten beide componenten met behulp van het volgende model voor beleggingskosten (*BK*):

$$\ln BK_i = \alpha \ln TB_i + \beta (\ln TB_i - \overline{\ln TB})^2 + \gamma / \ln TB_i + \sum_k \delta_k BC_{ik} / TB_i + \sum_j \varepsilon_j R_{ij} + \nu TB_i / D_i + u_i \quad (1)$$

Totale beleggingen van pensioenfonds *i* (*TB_i*) is de maatstaf voor schaal-grootte, en komt lineair, kwadratisch en hyperbolisch voor. \overline{TB} staat voor de totale beleggingen van het qua grootte gemiddelde pensioenfonds. De coëfficiënten β en γ geven aan hoe de kosten afhangen van de grootte van pensioenfondsen.

Bikker (2013) laat zien dat de schaalvoordelen (*SV*) voor het qua grootte gemiddelde pensioenfonds als volgt is:

$$SV = 1 - \alpha + \gamma / (\overline{\ln TB})^2 \quad (2)$$

In vergelijking (1) staat BC_{ik} voor beleggingscategorieën *k* (zoals opgesomd in tabel 1), omdat deze elk hun eigen beleggingskosten met zich meebrengen. In het algemeen geldt: hoe meer risico, des te hoger de kosten van het risicomangement en de marktanalyse. De coëfficiënt δ_k geeft aan hoeveel extra kosten er gepaard gaan met de investeringen in beleggingssoort *k*, vergeleken met obligaties. Op deze wijze wordt er gecorrigeerd voor de uiteenlopende samenstelling van de beleggingsportefeuille, en in het bijzonder voor het feit dat vooral grote pensioenfondsen meer risicovolle beleggingssoorten hebben die met hogere kosten gepaard gaan.

R_{ij} staat voor ratingklasse *j* van vastrentende beleggingen van pensioenfonds *i*, omdat de rating van obligaties ook met kosten samenhangt: hoe lager de rating, des te hoger het risico en de kosten van risicomangement en marktanalyse.

Ten slotte staat TB/D voor beleggingen per deelnemer, omdat kosten kunnen samenhangen met hoe omvangrijk het gemiddelde pensioenvermogen is.

Verklarende variabelen, zoals organisatietype (bedrijfs-takfonds versus ondernemingspensioenfondsen), pensioenschema (toegezegd pensioen versus beschikbare premies) en leeftijd en werksituatie van deelnemers, blijken niet van significante invloed en worden verder niet meer getoond.

Belegd vermogen en kostenmarge per beleggingscategorie (2012 en 2019)

TABEL 1

	Belegd vermogen (miljard euro)		Kosten (in %)	
	2012	2019	2012	2019
Vastrentend	441	815	0,19	0,16
Aandelen	251	438	0,28	0,23
Vastgoed	79	136	0,92	0,72
Hedgefondsen	26	26	3,38	2,68
Goederen	2	4	2,45	2,25
Private equity ¹	40	71	3,08	3,70
Totaal ²	838	1.471	0,54	0,49

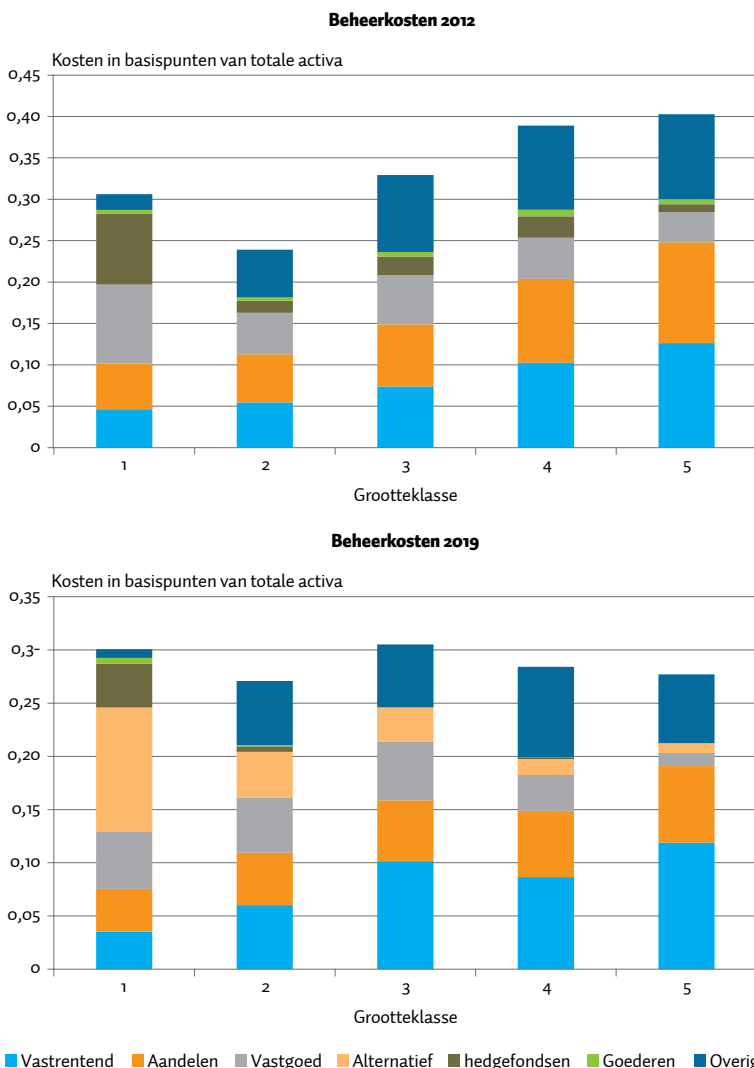
¹ 'Private equity' heet in 2019 'alternatieve beleggingen', omdat de definitie iets is gewijzigd

² Restpost niet getoond

Data: DNB | ESB

Beheerkosten van pensioenfondsen in basispunten, onderverdeeld in vijf grootteklassen

FIGUUR 1



Noot: De algemene overige kosten (waaronder afdekking van rente- en valutarisico) worden hier toegerekend aan de zeer kleine post van 'overige beleggingen'. De beleggingsportefeuille van het mediane pensioenfonds in de vijf grootteklassen heeft in 2012 een omvang, in miljarden euro, van: 44 (klasse 1), 13, 3, 0,75 en 0,25 (klasse 5); en in 2019 van: 82, 27, 5, 1,30 en 0,30.

Data: DNB | ESB

Schaalvoordelen van beleggingskosten van het gemiddelde pensioenfonds (2012–2019)

TABEL 2

	Totale kosten	Beheer-kosten	Prestatie-vergoedingen
Totale beleggingen	0,05**	0,08**	-0,21**
Vastrentend	0,05**	0,09**	0,10
Aandelen	0,05**	0,07**	0,23**
Onroerend goed	-0,12**	-0,09**	-0,16
Hedgefondsen	0,02	0,08	-0,24
Goederen	0,03	0,23**	0,14
Private equity	0,20	0,25**	0,06

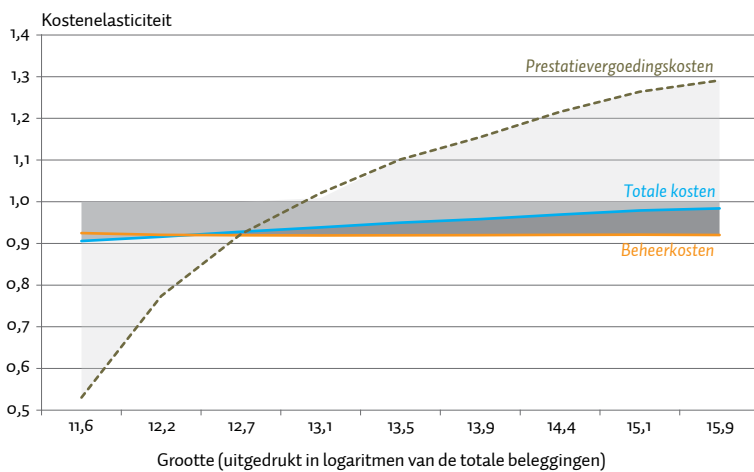
Noot: Positieve getallen duiden op schaalvoordelen, mintekens duiden op schaalnadelen

** Significant op betrouwbaarheidsniveau van 95%, met het vereenvoudigde model

ESB

Schaalvoordelen van de totale beleggingen van pensioenfondsen naar kostencategorie (2012–2019)

FIGUUR 2



Noot: In de figuur staan de negen percentielgrenzen van 10% tot en met 90%; de totale beleggingen bij het 10%-percentiel bedragen 10 miljoen euro en bij het 90%-percentiel 8,6 miljard euro. De gearceerde vlakken geven de schaalvoordelen weer.

ESB

Wij passen ons model toe over een reeks van jaren; de subindex t hebben we hierboven voor de eenvoud wegge-
laten.

Schattingsuitkomsten

Tabel 2 geeft de schaalvoordelen van beleggingskosten van het qua grootte gemiddelde pensioenfonds in 2012–2019 op basis van de modellen (1) en (2). Als coëfficiënten positief zijn, bestaan er schaalvoordelen. Dat is bij vastrentend, aandelen en goederen zowel voor alle soorten kosten als voor de totale beleggingen qua totale kosten en beheerkosten.

Voor de combinatie totale kosten + totale beleggingen zijn de schaalvoordelen wat betreft het gemiddeld pensioenfonds slechts vijf procent. Dit is in lijn met de eerdere studies waarbij de schaalvoordelen in recente jaren klein zijn (Bikker, 2013; Alserda et al., 2018).

We zien dat de schaalvoordelen voor de beheerkosten met acht procent beduidend groter zijn dan voor de totale beleggingen. De andere kostencomponent – prestatievergoedingen – kent gemiddeld voor de totale beleggingen

geen schaalvoordelen maar schaalnadelen. Deze uitkomst wordt veroorzaakt door de categorieën onroerend goed en hedgefondsen. Tegenover de prestatievergoedingen staan verwachtingen van een hoger rendement, zodat de klassieke theorie van schaalvoordelen hier niet van toepassing is.

De bescheiden schaalvoordelen die wij in tabel 2 vinden, zijn statistisch niet significant. Dat komt door de complexiteit van ons model. Die complexiteit hebben we nodig om twee belangrijke kenmerken van schaalvoordelen aan te tonen. Ten eerste dat ze afnemen met de grootte van het pensioenfonds, wat komt door de negatieve coëfficiënt van de kwadratische term β (kader 1). Ten tweede dat het voordeel van de kostenverdeling over steeds meer deelnemers sterker is dan het voordeel van de extra kosten van hogere inefficiëntie bij grotere organisaties; dit volgt uit de positieve coëfficiënt van de inverse term γ (tabel 3).

Als we de schattingen herhalen met model (1), maar dan zonder de tweede en derde term (dus $\beta = \gamma = 0$), dan vinden we met dit versimpelde model wel significante effecten van de grootte van de pensioenfondsbeleggingen op de kosten (dus $\alpha < 1$). Die significantie op het betrouwbaarheidsniveau van 95 procent is in tabel 2 aangegeven. Dit is vergelijkbaar met het model van Broeders et al. (2016).

Figuur 2 maakt duidelijk hoe de schaalvoordelen van ons model (1) variëren voor de pensioenfondsen van verschillende grootte. De negen grootteklassen langs de x -as tonen de schaalvoordelen voor het 10e, ..., 90e percentiel van de grootteverdeling. Allereerst valt het op hoe de schaalvoordelen van de totale kosten met de grootte afnemen. Duidelijk is dat de schaalvoordelen het grootste zijn bij de kleine pensioenfondsen. Voor deze totale kosten zijn de schaalvoordelen voor de kleinste fondsen 9,5 procent, afnemend voor de grotere fondsen tot nauwelijks 2 procent voor de allergrootste fondsen.

Een uitsplitsing naar kostensoorten laat zien dat bij beheerkosten de schaalvoordelen grofweg constant zijn (8 procent) voor alle negen grootteklassen. Dat is opvallend omdat het klassieke schaalvoordeel-mechanisme – constante kosten verdelen over een grote groep deelnemers – het grootste effect heeft bij kleine pensioenfondsen.

Bij prestatievergoedingen zijn er forse schaalvoordelen voor de kleinste pensioenfondsen (47 procent), aflopend naar de grotere fondsen, en dan vervolgens voor de allergrootste fondsen schaalnadelen oplopend tot 29 procent. Prestatievergoedingen spelen een heel grote rol bij onroerend goed, private equity en de kleine categorie goederen.

Broeders et al. (2019) tonen overigens aan dat het betalen van prestatievergoedingen niet leidt tot hogere rendementen. Als deze sectoren worden weggelaten, neemt de rol van prestatievergoedingen sterk af, en wordt deze grafiek van de schaalvoordelen veel vlakker.

Het is denkbaar dat risicomanagement en marktanalyse van grotere pensioenfondsen van hoger niveau zijn, omdat ze voor deze activiteiten relatief meer mensen in dienst hebben genomen. Naar verwachting zouden daarvoor hun risico lager en hun rendementen hoger moeten zijn. Dit kwaliteitseffect zou onderschatting van de schaalvoordelen veroorzaken. Ook met zo'n onderschatting zou de trend in waargenomen schaalvoordelen neerwaarts blijven, tenzij het kwaliteitseffect steeds groter zou worden.

We hebben berekend hoeveel beleggingskosten de kleinere pensioenfondsen kunnen besparen als ze even groot zouden worden als het op vijf na grootste fonds (of als ze daardoor overgenomen zouden worden). Die schaalvoordelen bedragen 64 miljoen euro. Dat is 2,4 procent van de kosten van de betrokken fondsen, oftewel 0,81 procent van de kosten van alle fondsen samen.

Conclusies

De kosten van het beleggen van pensioenfondsen, uitgedrukt in basispunten, zijn in de loop van de jaren met tien procent gedaald. Dit geldt voor vijf van de zes beleggingscategorieën, en voor zowel de totale kosten als de beheerkosten. Bij prestatievergoedingen is het beeld echter gemengd.

De schaalvoordelen in beleggingskosten van pensioenfondsen zijn kleiner dan ze in het verleden waren, maar nog niet geheel verdwenen: variërend van 9,5 procent voor de kleinste fondsen, tot 2 procent voor de allergrootste. Uitsplitsing naar het soort van kosten en naar de grootte van pensioenfondsen maakt duidelijk dat de schaalvoordelen in beheerkosten vrijwel constant acht procent zijn. Opvallend is dat prestatievergoedingen aanzienlijke schaalvoordelen hebben voor kleine fondsen, maar schaalnadelen voor de grote fondsen. Dit komt omdat grote fondsen veel meer beleggen in de complexe categorieën alwaar de prestatievergoedingen een veel grotere rol spelen.

In het hypothetische geval dat alle kleinere pensioenfondsen door fusies even groot zouden worden als het nu op vijf na grootste pensioenfonds, dan zouden hun beleggingskosten in 2019 met 2,4 procent (ofwel 64 miljoen euro) afnemen. Dat is 0,8 procent van alle beleggingskosten. Als argument voor consolidatie legt dit potentiële kostenvoordeel te weinig gewicht in de schaal.

Zijn de schaalvoordelen bij de beleggingen van pensioenfondsen nu verdwenen of niet? De bescheiden schaalvoordelen die wij met model (1) vinden, zijn statistisch niet altijd significant en economisch gezien veelal vrij onbeduidend. Wij houden het daarom op 'grotendeels verdwenen'. Daarmee is er een argument voor consolidatie en schaalvergroting in het pensioenlandschap weggevalen.

Literatuur

Alserda, G.A.G., J.A. Bikker en F.S.G. van der Lecq (2018) X-efficiency and economies of scale in pension fund administration and investment. *Applied Economics*, 50(48), 5164–5188.

Bikker, J.A. (2013) *Is there an optimal pension fund size? A scale-economy analysis of administrative and investment costs.* DNB Working Paper, 376.

Bikker, J.A. en J. de Dreu (2009) Operating costs of pension funds: the impact of scale, governance, and plan design. *Journal of Pension Economics & Finance*, 8(1), 63–89.

Bikker, J.A. en J.J. Meringa (2021) *Have scale effects on cost margins of pension fund investment portfolios disappeared?* DNB Working Paper, te verschijnen.

Broeders, D.W.G.A., A. van Oord en D.R. Rijsbergen (2018) Scale economies in pension fund investments: a dissection of investment costs across asset classes. *Journal of International Money and Finance*, 67, 147–171.

Broeders, D.W.G.A., A. van Oord en D.R. Rijsbergen (2019) Does it pay to pay performance fees? Empirical evidence from Dutch pension funds. *Journal of International Money and Finance*, 93, 299–312.

Model voor de beleggingskosten

KADER 1

Tabel 3 geeft de complete schattingen van het beleggingskostenmodel van de pensioenfondsen volgens vergelijking (1). De coëfficiënt van de kwadratische term geeft aan dat de kosten minder dan evenredig toenemen met de grootte: aanvankelijk afnemende schaalvoordelen, en naarmate de pensioenfondsen nog groter worden, weer toenemende kosten – wat duidt op de inefficiëntie van grote pensioenfondsen. De coëfficiënt van de derde, inverse term toont aan dat er vaste kosten zijn die (blijvend) over steeds meer beleggingen verdeeld kunnen worden.

De samenstelling van de beleggingsportefeuille in het model toont dat alle beleggingsproducten aanzienlijk meer totale en beheerkosten met zich meebrengen dan vastrentende waarden (voornamelijk obligaties). Dat is begrijpelijk omdat analyse en risicomanagement van deze beleggingen gemiddeld complexer zijn. Als er tien procentpunt meer belegd zou worden in

aandelen, onroerend goed of hedgefondsen – ten koste van vastrentend – dan zouden de totale kosten respectievelijk 3, 20 of 66 procent hoger zijn. En voor beheerkosten geldt ongeveer hetzelfde.

Daarnaast zijn voor de vastrentende waarden ook de ratings meegenomen. Hier blijkt dat de kosten significant toenemen met de rating: de beleggingen in veilige AA- en A-obligaties gaan met veel minder kosten gepaard, en die in de meer riskante B- en C-obligaties met meer kosten – respectievelijk 80 en 210 procent meer. De kosten per ratingklasse zijn hier vergeleken met die van triple A-obligaties. Het is opvallend dat deze hoger zijn dan die van de ratings AA en A. Dit vinden wij ook voor alle afzonderlijke jaren. Een mogelijke oorzaak is dat het risico van de meest veilige tegenpartijen moeilijker te analyseren is, omdat de kans op faillissement of ernstige achteruitgang van kredietwaardigheid in deze klasse zo goed als nooit voorkomt.

Schattingen van model voor de beleggingskosten van pensioenfondsen (2012–2019) TABEL 3

Kolom	Totale kosten	Beheerkosten	Prestatievergoedingen
	1	2	3
ln(totale beleggingen)	2,94***	1,48	1,01
(ln(totale belegg.) - ln(gem.)) ²	-0,07**	-0,02	-0,03
1/ln(totale beleggingen)	698,62***	209,74	-577,22
% Aandelen	0,31***	0,31***	1,90***
% Onroerend goed	2,01***	2,19***	-2,25
% Hedgefondsen	6,43***	6,19***	15,45***
% Goederen	4,43***	5,99***	0,84
% Private equity	5,03***	4,70***	15,84***
% AA	-0,61***	-0,56***	-0,93
% A	-0,20	-0,09	-1,09
% BBB	0,85***	0,78***	2,88***
% Lager dan BBB	1,46***	1,62***	-0,52
% Geen rating	0,57***	0,72***	-1,05*
Kosten elasticiteit	0,950	0,920	1,214
R ² (gecorrigeerd)	96,0	94,8	73,0
Aantal waarnemingen	1486	1479	663

/ Significant respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

ESB



Baankansen herstellen, maar jongeren studeren door

Ieder jaar betreden bijna 250.000 jongeren vol goede moed de arbeidsmarkt op zoek naar een baan. Hoe groot is de kans dat zij een baan vinden?

We definiëren 'de kans op een baan' als het hebben van een baan als werknemer voor minimaal drie dagen per week. Indien iemand meerdere banen heeft, is het aantal werkdagen bij elkaar opgeteld. Baankansen zijn per maand berekend voor alle jongeren die het onderwijs hebben verlaten en in Nederland wonen.

Er was tijdens de eerste lockdown in 2020 minder kans op een baan ten opzichte van het jaar ervoor (figuur). Na deze dip zijn de gemiddelde baankansen van de jongeren, die na afloop van het studiejaar 2018/2019 de arbeidsmarkt betraden, hersteld tot op het niveau van voor de pandemie. De gemiddelde baankansen van jongeren uit het studiejaar 2018/2019 zijn aan het begin van de tweede lockdown in december 2020 (vijftien maanden na uitstroom) even groot als de baankansen van jongeren die een jaar eerder klaar waren met studeren, en die in december 2019 naar een baan zochten (ongeveer 71,5 procent).

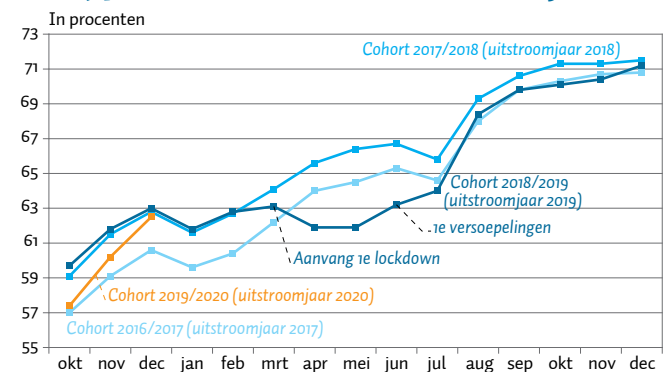
Van de jongeren uit cohort 2019/2020, die midden in de pandemie het onderwijs verlieten, had tijdens de tweede lockdown 63 procent een baan voor minimaal drie dagen per week binnen drie maanden na de uitstroom vanuit het onderwijs, dus ongeveer evenveel als bij de voorgaande twee cohorten het geval was.

Op basis van deze cijfers lijkt de impact van de coronapandemie op de gemiddelde baankansen van startende jongeren slechts van tijdelijke aard te zijn. Let wel, deze baankansen hebben alleen betrekking op jongeren

die zich op de arbeidsmarkt begeven, waardoor de baankansen niet het hele plaatje weergeven. We zien dat de pandemie ervoor heeft gezorgd dat ongeveer tien procent van de jongeren hun arbeidsmarktintrede uitstellen. Daarnaast hebben relatief veel jongeren die in 2019 de markt betraden, besloten om terug te keren naar het onderwijs.

• **Jelle Zwetsloot, Bas ter Weel en Henri Bussink** (SEO Economisch Onderzoek)

Kans op baan' van minimaal drie dagen per week, per maand na uitstroom onderwijs



¹ Gecorrigeerd voor samenstellingsverschillen tussen cohorten

Bron: Zwetsloot, J., B. ter Weel en H. Bussink (2021) De impact van de coronapandemie op de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt. Achtergronddocument bij monitor 2. SEO-notitie 2021-49. | ESB

Prijsniveaus in oorspronkelijke twaalf eurolanden divergeren al jaren

In de jaren negentig convergeerden de prijzen van landen die toen deel uitmaakten van de eurozone, maar de laatste jaren is er steeds meer divergentie te zien.

Een manier om de prijsverschillen in Europa onder de loep te nemen, is door de absolute waarden van de geharmoniseerde index voor consumptieprijzen (HICP) van de diverse landen met elkaar te vergelijken. Eurostat publiceert deze data sinds 1995. Vervolgens kan men, als maatstaf voor de spreiding van prijsverschillen, de standaardafwijking berekenen uitgedrukt als percentage van het gemiddelde prijsniveau in een regio (bijvoorbeeld de EU). Deze verhouding staat in de statistiek bekend als de variatiecoëfficiënt.

De figuur toont de prijsdispersie maatstaf voor de EU (27 landen), wat betreft het eurogebied in zijn geheel (negentien landen), en voor de twaalf landen die in 2002 deel uitmaakten van de EMU. Het gezamenlijke bruto binnenlands product van deze laatste groep landen maakte in 2020 97 procent uit van dat voor het eurogebied in zijn geheel.

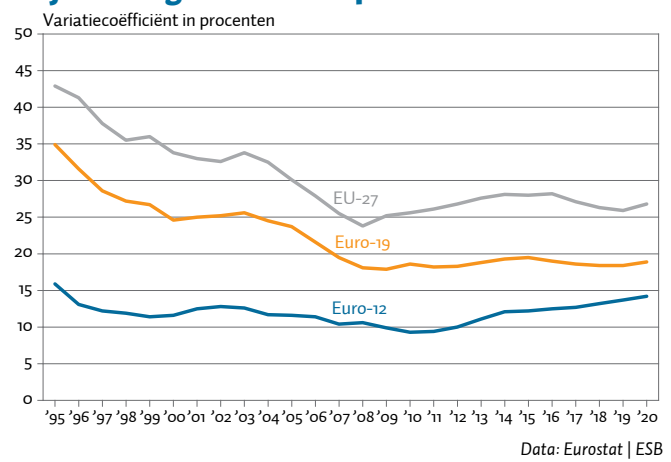
De prijsdispersie in de Europese Unie op basis van de variatiecoëfficiënt, is in het tijdvak 1995–2008 bijna gehalveerd, van 43 procent tot 24 procent in 2008. Ook in de negentien eurolanden was hiervan sprake, zij het dat het vertrok vanuit een lager uitgangsniveau. De oorspronkelijke twaalf EMU-landen waren al veel verder gevorderd met de integratie van de interne markt, ook al daalde hier de spreiding van de prijsverschillen in deze periode nog verder van zestien tot elf procent.

De financiële crisis betekende een keerpunt. De prijsconvergentie in Europa stakte. En ook de corona-uitbraak in 2020 droeg bij aan het ver-

der uiteenlopen van de prijsverschillen. Opvallend is vooral de aanhoudende stijging van prijsdispersie voor de Euro-12-landen na 2008, tot een niveau van veertien procent in 2020.

Onderzoek van De Nederlandsche Bank uit 2018 laat zien dat toenemende inkomensverschillen tussen de landen hieraan aanzienlijk hebben bijgedragen, met name tussen de noordelijke en zuidelijke landen. En in 2020 heeft deze ontwikkeling zich doorgezet. • **Ad Stokman** (DNB)

Prijskonvergentie in Europa



Data: Eurostat | ESB

Grote verschillen in tekorten jeugdzorg gemeenten

Gemeenten kampen met grote tekorten in de jeugdzorg. Bij de helft van de gemeenten lagen de kosten in 2019 ten minste 49 procent hoger dan het budget dat ze hiervoor uit het Gemeentefonds ontvingen. Maar er zijn grote verschillen in de omvang van dit tekort (figuur). Bij een kwart van de gemeenten bedroeg het tekort 32 procent van het budget of minder, terwijl een aantal gemeenten zelfs geld overhielden. Bij het kwart van de gemeenten met de grootste tekorten bedroeg het tekort 68 procent van het budget of meer.

Die grote verschillen hebben een aantal mogelijke oorzaken. Ten eerste

verschilt het voorzieningenniveau tussen gemeenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aard (reikwijdte), hoeveelheid en kwaliteit van de aangeboden jeugdzorg. Of anders gezegd: of een jongere in de ene gemeente een andere behandeling krijgt dan in een andere gemeente. Er is veel onduidelijkheid over de reikwijdte van de Jeugdwet, zo concludeerde onlangs de Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet. Het is dus denkbaar dat gemeenten hierin verschillende keuzes maken.

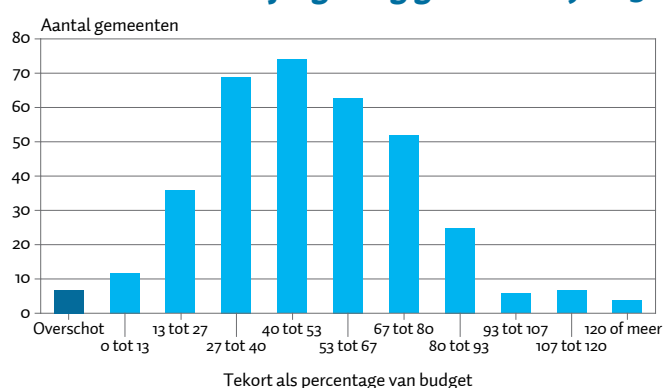
Ook factoren buiten de invloedssfeer van gemeenten spelen een rol, zoals de bevolkingssamenstelling. De verdeelsystematiek vereent een groot deel van dit soort objectieve verschillen tussen gemeenten, maar niet alle. De verdeelsystematiek sluit dus niet naadloos aan op de feitelijke behoeften van gemeenten. Ook als zich veel aanbieders in een gemeente vestigen, zou dat bijvoorbeeld een mogelijk opwaarts effect op het zorggebruik kunnen hebben.

Verder kan de doelmatigheid van gemeenten verschillen. Gemeenten met een vergelijkbaar voorzieningenniveau kunnen in zulke gevallen andere kosten maken. Doelmatigheidsverschillen ontstaan bijvoorbeeld als de ene gemeente de inkoopfunctie efficiënter organiseert dan de andere.

Een uitsplitsing van de tekorten naar bovenstaande oorzaken is helaas niet mogelijk door een gebrek aan data, zoals over zorggebruik en -uitkomsten op gemeenteniveau. Wanneer deze data wel beschikbaar zijn, kan een benchmark van best practices bijdragen aan een 'meer lerend' stelsel en aan het terugdringen van kostenverschillen tussen gemeenten. Het is daarom van belang om dit soort data te verwerven.

• **Thomas Niaounakis en Matthijs Willemse** (Ministerie van Financiën)

Mate van tekorten jeugdzorg gemeenten, 2019



Bron: AEF (2020). Stelsel in groei. Onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg | ESB

Kleine bedrijven laten in 2020 grootste banenherstel zien

In december 2020 waren er in totaal 8,5 miljoen werknemersbanen. Door de coronamaatregelen liep het aantal banen in 2020 tijdens de lockdownperiodes per saldo terug.

Hoeveel werknemersbanen er zijn in een bepaalde periode is een optelsom van uiteenlopende stromen. Er komen nieuwe banen bij, er worden banen (tijdelijk of definitief) beëindigd, en er worden banen na een tijdelijke onderbreking hervat, zoals gebeurt bij oproepbanen. De ontwikkeling van het aantal banen was volatieler bij kleine bedrijven dan bij grote.

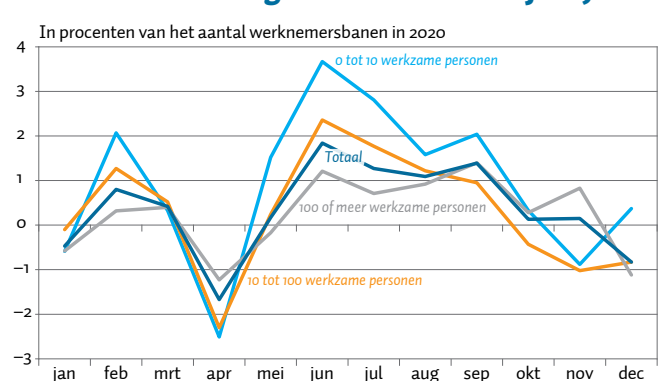
Kleine bedrijven (minder dan 10 werkzame personen) en middelgrote bedrijven (10 tot 100 werkzame personen) werden meer dan grote bedrijven (100 werkzame personen of meer) geraakt door de coronacrisis. Een dieptepunt werd bereikt in april 2020. In die maand verdween per saldo 2,5 procent van de banen bij kleine bedrijven (30.000 banen), 2,3 procent bij middelgrote bedrijven (45.000), en 1,2 procent bij grote bedrijven (65.000).

In juni trad er herstel op door het versoepelen van de coronamaatregelen. In juni laten de kleine bedrijven relatief het grootste herstel zien – er kwamen per saldo 46.000 banen bij. Het saldo is de som van 44.000 nieuwe plus 39.000 hervatte banen, en min 36.000 beëindigde banen. Bij de middelgrote bedrijven kwamen er per saldo 47.000 banen bij, en bij grote bedrijven 64.000. Bij de kleine bedrijven werden er in juni relatief meer bestaande banen hervat, maar bij de grote bedrijven werden er juist meer nieuwe banen gestart.

Vanaf half oktober werden de maatregelen weer aangescherpt, en vanaf half december gold er een harde lockdown. In deze maanden daalt het aantal banen dat er netto bij komt weer. In december is het saldo bij de middelgrote en grote bedrijven negatief, terwijl het saldo bij de kleine bedrijven net positief is.

• **Gerda Gringhuis** (CBS)

Saldo van nieuwe, hervatte en beëindigde werknemersbanen naar grootteklasse bedrijven, 2020



Data: CBS | ESB

‘We gaan ervan uit dat de inflatie tijdelijk zal zijn’

Joe Biden begon als president direct met het grondig onder handen nemen van de Amerikaanse economie, bijvoorbeeld via investeringsprogramma's die qua schaal doen denken aan de New Deal van de jaren dertig. We spraken erover met Carlijn Eijking, sinds juli werkzaam bij de raad van bewindvoerders van het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

Gefeliciteerd met je nieuwe baan! Wat ga je precies doen?

“Ik werk voor de Nederlandse bewindvoerder bij het IMF, Paul Hilbers, die tevens verantwoordelijk is voor vijftien andere landen. De raad van bewindvoerders stuurt het IMF in feite aan. Ik ben hierbij dan de adviseur voor het Koninkrijk der Nederlanden, en zorg ervoor dat onze belangen zo goed mogelijk behartigd worden.

Deze functie sluit aan op mijn eerdere werk: hiervoor heb ik viereenehalf jaar gewerkt aan het IMF-dossier bij De Nederlandsche Bank.”

Is het niet heel spannend om tijdens de coronapandemie aan een internationale functie te beginnen?

“De praktische zaken zijn door de pandemie wel gecompliceerd – zo zit ik momenteel nog in Nederland, maar zodra ik mijn visum heb ga ik naar Washington. Maar ik vind het juist een ontzettend interessante tijd om voor het IMF te gaan werken, juist omdat dit een mondiale crisisbestrijder is en dus extra relevant. De overgang naar Washington zie ik zeker met vertrouwen tegemoet.”



CARLIJN EIJKING

Adviseur voor het Koninkrijk der Nederlanden bij het Internationaal Monetair Fonds

Hoe kijkt het IMF aan tegen de plannen van Biden?

“De plannen van Joe Biden zijn omvangrijk en ambitieus. Binnen het IMF is men daar in het algemeen positief over. Op basis van de plannen die er nu liggen, verwachten we dit jaar een economische groei van zeven procent – de snelste groei binnen een generatie!

Wel zouden de uitgaven nog effectiever kunnen plaatsvinden, door deze meer te richten op het versterken van de aanbodkant van de economie. Dat zou niet alleen de impact op de economische groei duurzamer maken, ook zou dit het risico op de inflatoire druk beperken. Verder bevelen we vanuit het IMF aan om meer gebruik te maken van indirecte belastingen, bijvoorbeeld met de invoering van een CO₂-heffing.”

Economen als Olivier Blanchard en Larry Summers maken zich wel zorgen dat die plannen de inflatie erg zullen doen toenemen.

“Het effect op de inflatie is zeker een belangrijk punt in de discussie over de steunpakketten. En deze discussie vindt ook binnen het IMF plaats, maar we zien op dit moment vooralsnog geen reden tot zorg. Het klopt dat de inflatie nu oploopt, maar we gaan er bij het IMF van uit dat dit een tijdelijke ontwikkeling is als gevolg van de coronapandemie. Gezien de hoge mate van onzekerheid, blijven we dit vanzelfsprekend nauwlettend monitoren.”

Merkt het IMF zelf wat van de andere president?

“Zeker, met het aantreden van de regering Biden is de positie die Amerika binnen het IMF inneemt wat betreft het klimaatbeleid bijvoorbeeld 180 graden gedraaid. Onder Trump was dat geen beleidsonderwerp, terwijl Biden juist veel aandacht heeft voor het klimaat, ook in de voorgestelde steunpakketten.

Ook heeft Biden ingestemd met een nieuwe generieke allocatie van de speciale trekkingsrechten van het IMF. Lidstaten kunnen deze trekkingsrechten omwisselen bij andere centrale banken voor harde valuta. In het voorjaar van 2020 werd dit plan nog tegengehouden door de regering van Trump. Dankzij deze trekkingsrechten kan het IMF landen tijdens deze pandemie steunen, zodat ze bijvoorbeeld vaccins kunnen aanschaffen, zonder dat ze met hoge schulden worden opgezadeld.”

ERIK VAN DE WINKEL

Redactied medewerker

Colofon

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

Redactie

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

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

Commissie van redactie

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

Rechten

ESB is een uitgave van FD Mediagroep
De Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde is houder van de merknaam ESB
Afbeeldingen: Roger Klaassen; iStock / Lekkyjstodoit, Redlinevector, Nuthawut Somsuk, YinYang,

yangna, Susie Hedberg, ronnachaipark, wragg, Fertnig, MartinPluimers.

Publiceren

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

Abonneren

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

Adverteren

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

Contact

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

Verschijningsdata ESB:
16 sept., 14 okt., 18 nov., 23 dec.



Key facts

Compelling stories

Fresh insights



A new, weekly newsletter to help you navigate
the fast developing world of impact investing.
In English. On a weekly basis. For free.

*impact*Investor

Interested? Scan the QR code and sign up





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